



**Entre la pragmática concertación y la ideologizada confrontación: análisis comparado
de la política exterior colombiana durante los gobiernos de Juan Manuel Santos e
Iván Duque Márquez frente a la República Bolivariana de Venezuela**

Trabajo de grado

Juan José García Hincapié

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de ciencia jurídica y política

Carrera de ciencia política

Santiago de Cali



Entre la pragmática concertación y la ideologizada confrontación: análisis comparado de la política exterior colombiana durante los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque Márquez frente a la República Bolivariana de Venezuela.

Autor del trabajo:

Juan José García Hincapié

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Politólogo

Director de trabajo de grado:

Hernando Llano Ángel. Ph.D. en Ciencia Política

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de ciencia jurídica y política

Carrera de ciencia política

Santiago de Cali

Diciembre de 2020

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	4
1.2. Justificación	5
1.3. Planteamiento del problema de investigación.....	6
1.4. Revisión de la literatura	6
1.5. Problema de investigación	21
1.6. Pregunta problema	23
1.7. Hipótesis	23
1.8. Estado del arte y enfoque teórico.....	23
2. Marco metodológico	32
3. Objetivos	34
3.1. Objetivo principal:	34
3.2. Objetivos Específicos:	34
4. Capítulo 1: temas y prioridades de la agenda en la política exterior colombiana durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018) en un escenario interméstico. 34	
4.1. La nueva política exterior colombiana hacia Venezuela: Santos y Chávez, nuevos mejores amigos.	39
4.2. El escenario cambia: la República Bolivariana de Venezuela gobernada por Nicolás Maduro frente a la Colombia de Juan Manuel Santos	42
4.3. La relación Colombia-Estados Unidos: el factor Obama-Trump en la agenda de política exterior colombiana de Juan Manuel Santos	46
4.4. Posturas y decisiones intermésticas del gobierno de Juan Manuel Santos en el contexto migratorio.....	50
5. Capítulo 2: temas y prioridades de la agenda en la política exterior colombiana durante el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-actual) en un escenario interméstico.	57
5.1. La política exterior colombiana hacia Venezuela: Duque y el “cerco diplomático” hacía Nicolás Maduro	63
5.2. La relación Colombia-Estados Unidos: Iván Duque alineado con Trump.	70
5.3. Posturas y decisiones intermésticas del gobierno de Iván Duque en el contexto migratorio.....	73
5.4. Acuerdo de Paz e implementación: elementos de análisis en la política exterior colombiana del gobierno de Iván Duque.	78
6. Conclusiones	85
7. Referencias	87

1. Introducción

Este trabajo parte de la hipótesis que los cambios, tensiones y crisis diplomática entre los estados de Colombia y Venezuela tienen origen en el carácter interméstico de las problemáticas que afectan a ambos países: la migración, el narcotráfico y la implementación del Acuerdo de Paz como problemas del Estado moderno que se intentan resolver a través de políticas públicas como construcciones sociales permeadas por intereses colectivos e individuales. Para ello se tendrá en cuenta, desde el análisis comparativo, elementos coyunturales y estructurales de carácter interméstico, actores internos y externos, así como fuentes primarias, la perspectiva teórica de autores que analizan la intermesticidad de la política exterior. De igual forma, se acude a fuentes secundarias como documentos oficiales y artículos de prensa. La primera parte del trabajo consiste en la aproximación conceptual y teórica. La segunda parte, analiza la Política Exterior Colombiana durante el gobierno de Juan Manuel Santos y en la tercera parte, la PEC durante el gobierno de Iván Duque. Lo anterior, transversal al eje articulador del trabajo: el enfoque interméstico, ya que, la política exterior no es exclusiva a la diplomacia, tratados o acuerdos internacionales, también vincula asuntos domésticos y elementos del contexto político, electoral y partidista que vincula proyectos políticos como los de los presidentes en mención., generando así un nuevo sentido de análisis y explicación sobre las decisiones políticas entre el ámbito doméstico e internacional. Por último, las conclusiones incluirán los hallazgos y reflexión en torno a la perspectiva de unas políticas exteriores de los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque, siendo una más pragmática y otra más confrontacional, ocasionando que las tensiones con la República Bolivariana de Venezuela se complejicen, la inmigración aumente y la gobernabilidad en la implementación del Acuerdo de Paz se afecte. Lo anterior, siendo la intermesticidad de dichos asuntos un efecto insoslayable para el estudio académico en el presente trabajo.

Palabras clave: Política exterior, interméstico, Venezuela, Migración, Acuerdo de Paz.

1.2. Justificación

Abordar la Política Exterior Colombiana (PEC) implica analizar los temas relevantes de país en materia de agenda y relacionamiento exterior, cuyo establecimiento o agendamiento se determina como resultado permanente de intereses, controversias y problemas públicos, según Roth (2010). En ese sentido, la PEC ha transitado por cambios debido a las prioridades del gobernante de turno y el entorno de las relaciones internacionales donde los asuntos públicos terminan produciendo la respuesta, redefinición y legitimación de las autoridades al reconocer un problema público por resolver de una manera específica.

Por lo anterior, Mény y Thoenig (1992) reconocen que toda política ocupa dos dimensiones; la temporal y espacial, donde será pertinente abordar la PEC de los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018) e Iván Duque (2018-presente), abordando puntos primordiales en el direccionamiento de la agenda política exterior de cada gobierno intrínsecamente relacionada con los intereses domésticos. De ahí que, la PEC de los mandatarios mencionados se relacione con dos asuntos: 1) la construcción, implementación y consolidación del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la ex guerrilla de las FARC-EP, legitimado por gran parte de la comunidad internacional, siendo Venezuela un actor determinante en dicho proceso. 2) un contexto y flujo migratorio en auge, siendo Colombia la principal receptora de migrantes provenientes de Venezuela. Bajo ese escenario, ambos asuntos configuran el relacionamiento internacional en la última década de la construcción de la PEC, siendo Venezuela un actor relevante en la configuración de la PEC.

Por ende, la PEC cambia en su orientación debido a la transición de gobiernos y la manera de gestionar los intereses del Estado, tanto internamente como externamente, con dos posturas opuestas frente al Acuerdo de Paz y una problemática neurálgica en lo doméstico e internacional: la crisis humanitaria y migratoria de Venezuela. Es relevante, a su vez, porque ambos asuntos denotan el rol diplomático de Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez y posteriormente, Nicolás Maduro. Ambos mandatarios venezolanos dispusieron el apoyo para concretar las conversaciones y firma del Acuerdo de Paz durante el gobierno de JMS. Mientras que, entre el gobierno de Nicolás Maduro e Iván Duque, la relación es más

confrontacional que diplomática debido a las divergencias en los proyectos ideológicos y políticos y la crisis migratoria venezolana que se agrava por las condiciones en ese país, la confrontación con Colombia, país con el que comparte una extensa y porosa frontera.

En breve, el tema aparece como relevante para la ciencia política, academia y ciudadanía dada la coyuntura actual donde el manejo de la crisis migratoria, las relaciones con Venezuela y el Acuerdo de Paz, aparecen como determinantes en materia electoral, política y social para Colombia como país receptor de 1.764.883 inmigrantes (Migración Colombia, 2020) que constituyen nuevos retos sociales, políticos, económicos y culturales no presenciados en la historia reciente del país. Mencionan Almond y Verba (1963) que cambios culturales pueden generar resistencia o incorporación de estos en la estructura o sistema político (P. 180) Por ejemplo, creación y adaptación de leyes, presupuesto dirigido a la crisis, posiciones de actores sociales y políticos hacia el fenómeno migratorio y la relación diplomática de Colombia con Venezuela han sido elementos de cambio. A su vez, la postura sobre la implementación del Acuerdo de Paz ha sido divergente entre el gobierno de JMS e IDM debido a la incidencia de Venezuela en la negociación del acuerdo ante el cual IDM y su partido han sido opositores.

1.3. Planteamiento del problema de investigación

1.4.Revisión de la literatura

Los Estados modernos a través de sus respectivos gobiernos y acompañado de órganos estatales y sociales son los principales actores que determinan las relaciones que establece su Estado internacionalmente. En Estados modernos, es el ejecutivo quien a través del estudio de factores internos y externos elabora y guía la política exterior en un mundo más rico y a la vez complejo, que escapa exclusivamente a la guerra o actos bélicos entre Estados tras incorporar relaciones comerciales, tecnológicas, humanitarias, etc. Es decir, la política exterior ha adquirido diversidad y dinamismo en la edad contemporánea.

De ese modo, la política exterior en los Estados modernos si bien se diversifica temáticamente, también comienza a entrelazar cada vez más los intereses domésticos e internacionales. En ese orden de ideas, la política exterior como política pública de los Estados conlleva decisiones y actuaciones desde el interior de los Estados hacia afuera de estos, ya que, son los que poseen capacidad jurídica a nivel internacional y reconocimiento político a nivel doméstico. A nivel político, la Política Exterior Colombiana se guía por decisiones prácticas, pero a nivel jurídico es la Constitución como cimiento político de los Estados modernos la que otorga validez y legitimidad a los objetivos y lineamientos a la PEC (Forero, 2015)

En cuanto a los fundamentos constitucionales de la PEC, la Constitución de 1991 propone en su preámbulo la integración con la comunidad latinoamericana con dos objetivos: primero, cimentar una autoconciencia cultural y regional consolidando la identidad sociocultural del Estado colombiano con la región Latinoamérica y segundo, hacer el reconocimiento al vacío político que posee la región por la falta de integración, por lo que quiere ir más allá señalando como un objetivo primordial del Estado colombiano en el orden internacional, la consolidación de una comunidad latinoamericana (Forero, 2015, pág. 31)

Expresamente, el fundamento de integración se encuentra en el Artículo 9° de la Constitución:

(...) las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (Constitución Nacional, art. 9).

Con el fin de consolidar la integración entre lo nacional e internacional, es decir, lo interméstico, la Constitución propone a nivel jurídico e interméstico lo siguiente:

(...) los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en

esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Constitución Nacional, art. 93).

El artículo 93 representa ese carácter interméstico del Estado moderno al reconocer, por un lado, los Derechos Humanos y, por otro, los Convenios y tratados internacionales que componen el “Bloque de constitucionalidad”.

De igual manera, el artículo 226 y 227 de la Constitución señalan que: “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional” (Constitución Nacional, art. 226) Dicho artículo va en concordancia con el 227 que indica: “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones” (Constitución Nacional, art. 227)

En adición, respecto al carácter orgánico y constitucional de la PEC, la Constitución de 1991 en su artículo 225 crea la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales (CARE) cuya composición la fija la ley y su función es servir de cuerpo consultivo al presidente en materia exterior. Dicha comisión pretende ser de carácter técnico con el fin de participar en decisiones de la PEC generando mayor debate y legitimidad en materia exterior. Sus miembros según la ley 68/1993 y 955/2005 se compondrá por: dos expresidentes elegidos popularmente, dos miembros elegidos por el presidente, tres miembros elegidos por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes, el vicepresidente y el ministro de relaciones exteriores.

Cabe aclarar que la CARE, como órgano consultivo es convocada de manera libre o extraordinaria por el presidente de turno, pero las decisiones discutidas y tomadas al interior no implican obligatoriedad o responsabilidad penal en su cumplimiento. Según la ley 68 de 1993 y el decreto 1717 de 1994, la comisión debe reunirse cada dos meses para discutir los temas de política exterior que el presidente ponga a disposición, sin embargo, el llamado a dicha comisión ha perdido poder de convocatoria en los últimos gobiernos. De ahí que, la comisión y las respectivas discusiones sean importantes a la PEC, ya que, otorgan carácter estatal y no presidencial a las decisiones en asuntos de política internacional, negociaciones

diplomáticas, seguridad exterior, límites terrestres, reglamentación de carrera diplomática y leyes internacionales.

A manera de ejemplo, la CARE se ha reunido 8 veces en los últimos 16 años: durante el gobierno de Álvaro Uribe, la comisión se reunió 4 veces, la primera vez en 2002 para discutir los planteamientos de Nicaragua en el conflicto con el archipiélago de San Andrés, en 2005 para analizar el TLC con Estados Unidos, en 2008 por causa de la crisis con Ecuador a partir de la incursión de sobrevuelos a campamentos de las Farc en ese país donde se dio de baja a Raúl Reyes y en 2009 la reunión se dio a raíz de las confrontaciones y tensiones con Venezuela tras las declaraciones de Hugo Chávez sobre Uribe Vélez. Durante el gobierno de JMS: la primera convocatoria a la comisión fue en 2011 para discutir sobre tratados de libre comercio, en 2013 para hacer públicas las actas sobre la defensa jurídica de Colombia frente a Nicaragua y finalmente, la comisión fue citada en 2015 y 2017 para tratar el tema de la frontera con Venezuela debido a las incursiones de miembros del ejército venezolano en Colombia y por supuesto, la creciente migración (El Nuevo Siglo, 2019)

Durante segundo mandato de JMS, tanto el expresidente Uribe como Pastrana decidieron no volver a participar de la comisión, aun cuando la ley lo establece, debido a su férrea oposición al gobierno y al Acuerdo de Paz. Por su parte, el presidente Duque si bien estableció dentro de los lineamientos de la PEC volver a convocar y hacer más activa la comisión (Cancillería, 2018), en lo transcurrido de su gobierno, solo ha sido convocada una vez (27 de noviembre de 2020) por orden judicial del Consejo de Estado ante una tutela interpuesta por algunos congresistas de oposición. Lo anterior, a pesar de las tensiones con Venezuela, el reconocimiento a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y Jeanine Áñez en Bolivia, la salida de UNASUR, la promoción de PROSUR y el Grupo de Lima (Las 2 Orillas, 2020)

Ante la orden del fallo judicial del Consejo de Estado de ordenar al gobierno de Iván Duque de convocar a la CARE, la reunión tuvo carácter informativo y no consultivo. A la reunión no asistió ningún expresidente: Cesar Gaviria y Ernesto Samper rechazaron la invitación debido a la falta de intención del gobierno en convocar al órgano consultivo y desnaturalizar la CARE en su dimensión constructiva de una PEC a partir de consensos. Tampoco asistieron los expresidentes Andrés Pastrana y Álvaro Uribe que justificaron la ausencia por temas de

agenda, así como también lo justificó Juan Manuel Santos. (El Tiempo, 2020; El Nuevo Siglo, 2020)

En síntesis, la PEC y su carácter interméstico son evidentes en la Constitución de 1991 en el articulado mencionado, ubicando al Estado en una dinámica internacional cambiante y globalizada que instauran nuevos elementos constitucionales y legales para la formulación de la PEC por parte de las entidades y actores correspondientes (no exclusivamente el Estado) como gobierno nacional, ministerio de relaciones exteriores y algunos actores no gubernamentales. No obstante, cabe resaltar que la parte orgánica expuesta es compendio jurídico y su parte política o práctica difiere en la realidad como sucede con la CARE donde el presidente es quien termina tomando las decisiones en función de su programa de gobierno y partido político.

Vergara (2012) aterriza tanto la concepción de política exterior como la implementación de la política doméstica a nivel exterior con el fin de alcanzar intereses de grupos sociales que, de manera independiente, persiguen por medio del gobierno. (Vergara, 2012; 7). Para tal fin, hace evidente el cambio de la PEC entre el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y el de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018).

En ese sentido, como antecedente de la Política Exterior desde finales de la década de los 70's, durante los 80's y 90's durante los gobiernos de Julio Cesar Turbar (1978-1982), Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), Cesar Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998), fueron años enmarcados por el auge del narcotráfico, actos de terrorismo y guerra de organizaciones delincuenciales en contra del Estado y sus instituciones, generando un proceso de narcotización en la agenda interméstica a través de la llamada “guerra frontal contra las drogas” o guerra contra el narcotráfico, siendo este uno de los principales problemas y asuntos en la PEC y de relación con EE.UU. Posteriormente, finalizando la década de los 90's e inicios del siglo XXI durante los gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) -tras una negociación fallida con la guerrilla de las FARC-EP- y Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) permeada por una intensa guerra contra las drogas y una exacerbación de los enfrentamientos con la guerrilla FARC-EP, se da un cambio en la PEC al considerar a dicha insurgencia como terroristas y vincularlos al narcotráfico. Es decir, la lucha contra el narcoterrorismo adquiere carácter interméstico, tanto para Andrés Pastrana y

Álvaro Uribe Vélez, a partir de un conflicto armado que, en el caso de Pastrana, se inscribe en el DIH y es respaldado por políticas binacionales entre Colombia y EE. UU como el Plan Colombia. Mientras que, bajo la presidencia de Álvaro Uribe con el cambio semántico de conflicto armado interno por guerra contra el Estado, más la implementación del Plan Patriota como ofensiva militar en contra de las farc-ep y el narcotráfico, con apoyo de los Estados Unidos, se adquiere el carácter interméstico de apoyo binacional a la democracia y seguridad de la región.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia (2010-2014) y su reelección (2014-2018), Bayer (2010) y Vergara (2012), asumen que la PEC tuvo un cambio importante en su orientación frente al manejo que se le daba durante el gobierno de Álvaro Uribe. En efecto, JMS empleó la política del buen vecino, contraria a la de su antecesor, quien tuvo confrontaciones con gran parte de mandatarios de la región, a quienes consideraba una especie de “comunistas nostálgicos”. A manera de ilustración, la crisis diplomática generada en 2008 entre Colombia, Ecuador y Venezuela a partir de la incursión de tropas colombianas en territorio ecuatoriano en la llamada “Operación Fénix” que dio de baja al comandante de las Farc Raúl Reyes, cuatro ciudadanos mexicanos y un ciudadano ecuatoriano. Ante el enfrentamiento, las tensiones conllevaron a la ruptura diplomática de Ecuador y Venezuela con Colombia, situación que posteriormente, durante el gobierno de JMS fue solventada tras la invitación expresa a la posesión presidencial al presidente Rafael Correa, quien, en reciprocidad, se desplazó a Bogotá para la ceremonia. Santos, como primer acto de su mandato, le entregó a Correa la copia espejo de las computadoras de los guerrilleros que el presidente ecuatoriano venía solicitando desde que fueron halladas en el campamento bombardeado en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008, a partir de ese momento, se reanuda la agenda binacional con un enfoque en el área social en el tema buscando una solución conjunta al tema de los refugiados colombianos en Ecuador mediante la búsqueda de cooperación internacional.

Bajo la PEC durante el gobierno de JMS, los “ejes estratégicos en materia internacional, se centrarían en la innovación productiva, el buen gobierno, la relevancia internacional y la sostenibilidad ambiental (Departamento Nacional de Planeación, 2011: cap. 7). De igual manera, el diálogo y el respeto intentarían recuperar y fortalecer las relaciones comerciales

y diplomáticas con países no solo de Latinoamérica, sino de todo el mundo con los que antes Colombia no había tenido la posibilidad de consolidar, como por ejemplo, el ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tras 7 años de verificación de requisitos en buenas prácticas políticas y económicas por parte del gobierno.

En síntesis, la literatura aduce una transición y cambio en la manera de conducir la política exterior entre los gobiernos ya mencionados. Sin embargo, reconocer la particularidad del periodo de gobierno de Juan Manuel Santos implica abordar temas cruciales para la política nacional como el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, que se negoció y pactó durante su gobierno. A su vez, su gobierno afrontó el inicio del recrudecimiento de la crisis humanitaria en Venezuela, que conllevó a una intensificación paulatina de la inmigración de ciudadanos venezolanos y colombianos residentes en Venezuela a Colombia. Lo cual, generó una nueva perspectiva en las relaciones con el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela. Entre los cambios en las relaciones bilaterales, cabe destacar el carácter cada vez más arbitrario y autoritario del gobierno de Venezuela, emprendiendo estrategias orientadas a neutralizar, reprimir y criminalizar a la oposición política y a quienes critican el Gobierno. Además, un conjunto de leyes, políticas y prácticas que ha reducido el ámbito democrático, ha desmontado el sistema de control institucional sobre el poder ejecutivo y ha permitido la reiteración de graves violaciones de derechos humanos (ACNUDH, 2019)

Sobre los factores en Colombia, los cambios progresivos sobre el distanciamiento del gobierno de JMS hacia Maduro en Venezuela, se debieron a las presiones de la oposición del Centro Democrático sobre la necesidad de medidas más drásticas debido, entre otras cosas, a que el gobierno de Venezuela perdía el carácter democrático y la represión y violaciones de Derechos Humanos recaían sobre colombianos residentes en el país vecino. De igual manera, las presiones cada vez más manifiestas por parte de Estados Unidos y la OEA alentaron el distanciamiento y alineación con Colombia, tomando medidas en contra de Venezuela a pesar del progresivo deterioro de dicho país en materia política, económica y social, mientras que Colombia atraviesa el proceso de construcción de paz domésticamente (Polo, Serrano y Triana, 2018)

En ese sentido, se gestaron las condiciones de inestabilidad multidimensional en Venezuela, que generaron una relación cada vez más deteriorada y tensa con Colombia debido a

migración forzosa y al distanciamiento del gobierno colombiano con el venezolano como manera de rechazar la represión ejercida por este. Como respuesta a la crisis y a la represión que comenzaba a emplear el gobierno de Venezuela en contra de la población, provocó que tanto venezolanos como colombianos residentes en ese país comenzaran a inmigrar a Colombia, algunos de tránsito hacia otros países de la región y la gran mayoría con vocación de permanencia en Colombia.

Migración y relación bilateral

Por lo anterior, es pertinente abordar el tema de la migración en relación con el manejo de la PEC y sus decisiones en materia bilateral con Venezuela por ser un asunto que repercute en el escenario interméstico y, por ende, en el electoral, administrativo y político referente al Acuerdo de Paz. Lo expuesto, bajo el problema central que exige para su análisis y comprensión un enfoque de carácter interméstico, desde la migración y del tratamiento bilateral con Venezuela a partir del reconocimiento de las prioridades cambiantes entre JMS e IDM.

Concretamente, el proceso migratorio de población venezolana y colombiana en condición de retorno a Colombia dada la crisis multidimensional en Venezuela, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019), de 2016 a 2019, 4,5 millones de personas han salido de Venezuela equivalente al 8.73% de la población total de dicho país. Del total de emigrantes, según Migración Colombia (2020) a mayo de 2019 hay 1'764.883 millones de venezolanos y colombianos retornados que se encuentran de manera irregular y regular residiendo definitivamente en Colombia.

Las cifras de Migración Colombia demuestran que en el 2014 ingresaron de manera definitiva a Colombia 23.573 migrantes, en 2015, con un aumento del 34% ingresaron 31.471 migrantes. Para el año 2016, el incremento del 71% indicaría la entrada de 53.747 personas del vecino país y para el 2017 el incremento porcentual alcanzaría el 651% ubicando a la población migrante en 403.702 para dicho año. En el año 2018, con un aumento del 191%, ingresaron 1.174.743 migrantes a Colombia, frente a 1.771.237 equivalente a un aumento del

51% para el año 2019 y para el corte del 28 de febrero de 2020, habrían ingresado 1.825.687 migrantes, con un crecimiento del 3% del año 2019. No obstante, el crecimiento en el flujo de entrada a Colombia de población migrante decrece a corte del 31 de mayo de 2020 en un -0.4 % debido a condiciones sanitarias del COVID-19 con un registro de 1.764.883 con respecto al mismo mes del año anterior.

Frente a lo anterior, como causa del fenómeno migratorio y la crisis humanitaria que se vive en Venezuela, el problema se inscribe en la agenda gubernamental y político/electoral en Colombia. Sin perder de vista que las migraciones contemporáneas en las condiciones de incertidumbre y violencia simbólica e incluso física de refugiados, exiliados, apátridas y migrantes que vagan ilegal o legalmente en la geopolítica del orden moderno es imprescindible para estudiar el caso de Venezuela. Lo anterior, dado que, como lo afirma Irazo (2016), las migraciones son la producción de desequilibrios entre lugares, así como las fuerzas productivas que definen las políticas de migración y desarrollo, y que contribuyen también a la perpetuación de los desequilibrios.

A renglón seguido, la relación del proceso migratorio en la agenda pública ha sido bastante significativa a partir de la inscripción de la problemática en medios de comunicación y gubernamentales, ya que indica el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público o incluso la intervención activa de las autoridades (Padioleau, 1982).

En ese sentido, la migración como tema de arribo tardío a la ciencia política en comparación con otras ciencias como la sociología, economía o antropología, conlleva a pensar como lo hacen Calderón Chelius (2006) y Biderbost (2010) sobre la multiplicidad de expresiones políticas que surgen a partir de la migración en más de un Estado nacional. Por ejemplo, como señala Biderbost (2010) las investigaciones sobre las migraciones desde la ciencia política tuvieron un primer acercamiento en el marco sobre las políticas públicas. Interesaba (e interesa) observar cómo los Estados propician, regulan y definen las distintas aristas de estos procesos. La mirada de los estudios politológicos, inicialmente puesta sólo sobre la actuación de las instituciones políticas de las sociedades de acogida, hoy también intenta descifrar cuál es el desempeño de las instituciones políticas en las sociedades emisoras de inmigración.

Sin embargo, si bien los autores expuestos reconocen las implicaciones políticas de los fenómenos migratorios, escapan en ahondar sobre la manera en que las corrientes migratorias afectan y tienen implicaciones políticas institucionales en la vida del país receptor. Por ello, aquí la mirada de afectación o utilización electoral del fenómeno venezolano y su crisis humanitaria en la política nacional sea relevante, puesto que el modelo económico y político en Venezuela fue utilizado e instrumentalizado por medio de una retórica del miedo con fines electorales (Cardona y Londoño, 2018) durante el plebiscito por la paz y la campaña de elección presidencial de Iván Duque (2018-2022)

Contexto político electoral

De la mano con lo anterior, la estrategia de mercadeo político durante el plebiscito y la campaña presidencial 2018-2022 por parte del partido Centro Democrático, demuestra lo señalado por Zepeda (2012) cuando afirma que las campañas electorales exitosas articulan sus estrategias no sólo con base en las propuestas, ideas o proyectos de nación, sino además al utilizar la movilización de las emociones del electorado.

De igual manera, sostiene que: *“La estrategia electoral se centra en comunicar y hacer sentir a los votantes que si los opositores llegan al poder destruirán, acabarán y amenazarán tanto el sistema de creencias, valores o propiedades, y generarán problemas de estabilidad y el confort que hasta ahora tienen, poniendo en riesgo el futuro del país”* (p. 136) (Cita retomada de, Del Busto, P. 2018. Pág. 9)

La implementación de la estrategia electoral basada en el miedo tanto en el plebiscito por la paz en 2016 y las elecciones presidenciales de 2018, tienen como antecedente la planeación y eje estructurador de la campaña para el plebiscito, el castrochavismo. El gerente de campaña por el “no” Juan Carlos Vélez, posterior a los resultados explica en qué consistió el éxito: *“La estrategia empleada para la consecución de votos por el NO fue basada en emociones (...) la indignación. Estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca”* (El colombiano, 2016)

Sumado a lo anterior y en relación con la situación de crisis multidimensional que vive Venezuela, Vélez revela cómo enfocaron y perfilaron los mensajes basados en la indignación

y desinformación en torno al Acuerdo de Paz utilizando a Venezuela como “espejo” de lo que sucedería si ganaba el “SÍ”. Al final, el costo-beneficio del uso del miedo e indignación a través del “castrochavismo” resultó favorable tanto económica y electoralmente para la campaña del “NO”.

“la estrategia era dejar de explicar los acuerdos para centrar el mensaje en la indignación. En emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios. En cuanto al segmento en cada región utilizamos sus respectivos acentos. *En la Costa individualizamos el mensaje de que nos íbamos a convertir en Venezuela.* Y aquí el No ganó sin pagar un peso. En ocho municipios del Cauca pasamos propaganda por radio la noche del sábado centrada en víctimas” (El colombiano, 2016)

Cuantitativamente y en relación con los resultados obtenidos por el “SÍ” y el “NO” en los departamentos y municipios fronterizos entre Colombia y Venezuela, se podría adjudicar el triunfo del “NO” en algunas entidades territoriales de esa zona específica (frontera colombo-venezolana), probablemente por la asimilación del miedo de votantes que perciben lo que sucede en Venezuela y la recepción migratoria en masa que les compete por territorios receptores vecinos. Por ejemplo, según los resultados de la Registraduría General de la Nación (2016) en la principal zona de frontera con Venezuela, Norte de Santander, donde la participación fue del 40,30% (451.080 votos) de 1.119.130 personas habilitadas, 36,07% (159.255 votos) optaron por el “SÍ” y el 63,92% (282.183 Votos) se decidió por el “NO”. De igual forma, en municipios como Cúcuta (ubicación del puente fronterizo Simón Bolívar), Puerto Santander, Villa del Rosario, Ragonvalia, Herrán y Toledo (todos municipios fronterizos) optaron por el “NO” frente al “SÍ” en el plebiscito, contrastado a municipios - también fronterizos y mayormente rurales- como El Carmen, Convención, Teorama y Tibú que votaron mayoritariamente por el “SÍ”.

El otro departamento fronterizo que votó en su mayoría por el “NO” fue Arauca con participación total del 34,58% (61.088 votos) de 176.625 personas habilitadas; un 48,62% (28.653 Votos) por el SÍ y 51,37% (30.274 Votos) por el NO. Municipios fronterizos con Venezuela como la capital, Arauca, Saravena y Cravo norte decidieron mayoritariamente en

favor del NO, mientras que Arauquita votó por el “SÍ”. Lo anterior, según cifras de la Registraduría, 2016.

De otro lado, la Registraduría (2016) arroja en sus resultados del plebiscito 2016 que los departamentos fronterizos con Venezuela de La Guajira, Cesar, Vichada y Guainía optaron por el “SÍ” frente al “NO” con porcentajes del 61,14%, 50, 66%, 50,66% y 55,52%, respectivamente. De igual importancia, resaltar que los municipios fronterizos correspondientes a los mencionados departamentos también votaron en su mayoría por el “SÍ” a excepción de Vichada.

Como datos importantes, corresponde anotar que la participación en ninguna de las entidades territoriales fue superior la abstención, pues en ninguno de los casos sobrepasó el 50% del total de personas habilitadas para votar. A su vez, la abstención generalizada a nivel nacional y en especial en las entidades territoriales mencionadas se pudo deber al paso del huracán Matthew que provocó lluvias en 180 municipios de la región caribe y avance paralelo a las costas de Venezuela y su inminente llegada a las costas de la península de La Guajira en municipios como Uribí, Manaure y Riohacha, los municipios costeros del departamento (Semana, 2016)

Después del plebiscito, el uso del miedo y del neologismo o figura retórica del castrochavismo enmarcaron el panorama político y electoral que se polarizó por causa del proceso de paz entre los del “SÍ” y los del “NO”. Tras la llegada de la contienda electoral en 2018, el hecho de señalar por parte del uribismo y candidato a la presidencia, Iván Duque, de “castrochavista” al contendor Gustavo Petro se fortaleció con el tiempo otorgándole la victoria al candidato del uribismo. Lo anterior, generó la victoria mayoritaria para IDM en casi todos los departamentos de la zona caribe y fronteriza colombo-venezolana, sumado a ello, se pudo deber -probablemente- a la presunta financiación irregular y compra de votos por parte de la campaña de Iván Duque en el marco de la investigación adelantada por la fiscalía en el caso “Ñeñepolítica” alusivo a José Hernández Aponte, alias “Ñeñe Hernández” quien tendría vínculos con el narcotráfico y lavado de activos (Semana, 2020; El Tiempo, 2020) . Así pues, tanto el “Ñeñe” como presunto aportante irregular como el empresario venezolano Osvaldo Cisneros, habría aportado desde el extranjero un poco más de 300 mil dólares a la campaña de Iván Duque (Forbes, 2020; La Silla Vacía, 2020)

Por lo tanto, los nexos entre la victoria de Iván Duque y el uso del miedo con el “castrochavismo” hacia el electorado, podría ir más allá, vinculando presuntas irregularidades en la financiación y compra de votos en la costa caribe y, por ende, en algunos departamentos fronterizos con Venezuela. De ahí que, la relación entre la zona fronteriza con Venezuela, la inmigración y todos los vínculos que unen a Colombia con Venezuela adquieran relevancia en el caso electoral, político y migratorio binacional.

Para fines de caracterizar los efectos e implicaciones políticas de fenómenos como la migración, algunos autores proponen analizar la agenda pública, el comportamiento de las autoridades políticas, cómo se moldea la seguridad y soberanía del Estado (Biderbost, 2010). Por otra parte, otros autores proponen observar los efectos en los ámbitos relacionales de la vida social (laboral, económico, religioso,) es decir, todo lo concerniente a las dimensiones de la vida social (Iranzo, D. 2016 y Calderón Chelius, 2006). Por tal razón, elementos como decisiones y acciones en materia de política exterior colombiana son fundamentales frente a la situación diplomática con Venezuela desde la presidencia de Juan Manuel Santos contrapuesta a la de Iván Duque y cómo influye en el agravamiento de la crisis migratoria y la implementación del Acuerdo de Paz.

Incidencia del Acuerdo de Paz

En cuanto al proceso de paz y la repercusión en la PEC frente al gobierno de Venezuela y sus implicaciones en la crisis migratoria e implementación del Acuerdo de Paz, bajo el gobierno de JMS desde 2012 ha tratado de consolidar legitimidad y respaldo internacional (Borda, 2014, p. 35) incluyendo recursos de cooperación internacional para gestionar la implementación (Pastrana y Castro, 2017). Dicha diplomacia para la paz ha cambiado con los gobiernos de JMS e IDM y el manejo de la PEC, donde la diplomacia para la paz se ha trasladado del pragmatismo de JMS buscando aliados de la paz (países garantes y acompañantes) a un relacionamiento ideologizado y de confrontación radical por parte de IDM. En el caso de Iván Duque, la ideologización es evidente, mientras que con Cuba congeló las relaciones diplomáticas por causa de la no extradición de negociadores del ELN, con Venezuela se rompieron definitivamente, ambos países determinantes en la negociación del Acuerdo de Paz del que Duque es contradictor. Mientras que, con Estados Unidos

demuestra gran afinidad y sumisión ideológica con el impulso de PROSUR del cual son miembros países con mandatarios de derecha: Argentina, Mauricio Macri; Brasil, Jair Bolsonaro; Ecuador, Lenín Moreno; Paraguay, Mario Abdo Benítez; Perú, Martín Vizcarra, y Chile, Sebastián Piñera, cuyo objetivo es, entre otros, el de trabajar “en función de los intereses comunes de los Estados y de acuerdo con sus propias realidades nacionales” como el de aislar a Nicolás Maduro en Venezuela de Sur América.

En suma, si bien el Acuerdo de Paz y su implementación ha sido respaldado y catalizado por la comunidad internacional, en el escenario doméstico e institucional se complejiza debido a dos factores: 1) la oposición del Centro Democrático al Acuerdo de Paz. 2) el endurecimiento del gobierno Santos en su discurso hacia Venezuela (país acompañante del proceso de paz). Seguidamente, JMS se suma a las presiones internacionales que lidera en el hemisferio el secretario general de la OEA, Luis Almagro (Pastrana y Castro, 2017, p, 106). Finalmente, con la transición al gobierno de Iván Duque y su reiterada oposición al Acuerdo de Paz y su intención de modificar aspectos sustanciales como la Jurisdicción Especial de Paz, Gutiérrez Sanín (2018) manifiesta:

“El uribismo durante sus ocho años de gobierno y para el período de negociación, aprobación e implementación de los acuerdos de paz con las FARC, ha entablado un discurso que pretende exacerbar los sentimientos de odio y miedo hacia este grupo guerrillero: “El uribismo tiene una base inorgánica pero muy enfurecida, radicalizada, llena de odios, que la cúpula ha alimentado meticulosamente”. (cita retomada de Cardona y Londoño, 2018, p. 59)

Lo anterior, se traduce en una desfinanciación del Acuerdo de Paz o en una inacción del gobierno de Iván Duque a través del cambio de mirada en las prioridades, donde los recursos, decisiones y momentos adecuados de la implementación se caracterizan por la incertidumbre.

Por ejemplo, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) que se encarga - como herramienta- de monitorear los indicadores, productos y metas de las políticas públicas requeridas para la implementación del Acuerdo de Paz, demuestran que la implementación en los años 2017 y 2018 durante el gobierno de Santos tuvo un déficit de inversión del 41, 8%, según la Contraloría General de la Nación (2018). Para el 2019, con Iván Duque como presidente, el Plan Plurianual de Inversiones (PPI-Paz) en el Presupuesto General de la

Nación (PGN) presentó una desfinanciación del 40% agravando la situación que había dejado Santos (Razón Pública, 2019). En ese sentido, la implementación del acuerdo se desplaza a otro plano en las prioridades de Duque, ya que, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no explicitó los recursos para la paz, desconociendo el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, que exige un capítulo especial de inversiones en el PND (Razón Pública, 2019)

En esa línea, se evidencian las prioridades en la agenda del gobierno de Duque en torno a la seguridad. Según el sociólogo Armando Borrero Mansilla (2017) algunas de las amenazas que se encuentran relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz y representan retos, son: a) las amenazas tradicionales: derivadas de situaciones entre Estados; b) las insurgencias armadas: como factor de desregulación de los conflictos que amenaza la institucionalidad de los estados; c) el terrorismo: utilizado para generar miedos sociales, rompiendo la solidaridad social y de esta manera, la estabilidad política; d) el crimen organizado transnacional: desarrollando aparatos de violencia y mecanismos para el control del territorio y de la población, poniéndolo en competencia con la soberanía estatal en relación con el monopolio de la fuerza; e) las migraciones incontroladas: problema social que se convirtió en un medio para el tráfico de personas y bienes ilícitos (cita retomada de Cubides, Caldera y Ramírez, 2018. P. 11)

La implementación del Acuerdo de Paz como la migración proveniente de Venezuela se convierten en asuntos intermésticos y bisagra entre Santos y Duque que como jefes del Estado colombiano deben gestionar desde las entidades correspondientes por la relevancia que representan para el país. No obstante, cada presidente ha asumido de manera diferenciada ambos temas. Por un lado, JMS utilizó la diplomacia para la paz para otorgarle legitimidad, recursos y su prioridad en la agenda tanto nacional como internacional al Acuerdo de Paz. Por otro lado, IDM y el Centro Democrático les han otorgado un tratamiento a ambos temas en función de la seguridad, fines electorales y discursivos -utilizando tanto el Acuerdo de Paz como la situación venezolana (generadora de del fenómeno migratorio) – a partir de la difusión del miedo y la construcción social del fenómeno castrochavista como efecto destabilizador nacional e incluso internacional.

Lo anterior, genera que dos proyectos políticos divergentes (uribismo vs santismo) utilicen mecanismos diferentes para ubicar y gestionar los temas en la agenda nacional e

internacional, provocando domésticamente una polarización que permea todo el sistema político y que constituye un obstáculo para los retos del posconflicto, como puede ser la reconciliación nacional y la reincorporación de excombatientes a la vida civil.

De ahí que sea importante para la ciencia política e incluso para la ciudadanía, abordar lo expuesto hasta el momento para entender la estabilidad, profundidad y calidad del sistema a partir de fenómenos particulares como el manejo de la PEC hacia Venezuela y su incidencia en la migración e implementación del Acuerdo de Paz. Lo anterior, generado por condiciones coyunturales donde la elite de reformadores que acceden al poder decide tomar decisiones que impactan de arriba hacia abajo sobre la sociedad, de acuerdo con sus intereses y posturas políticas.

1.5. Problema de investigación

Los estudios en materia de política exterior abordados desde la ciencia política han estado enmarcados en los estudios de políticas públicas, relaciones entre Estados y cómo se insertan o no al sistema internacional. De igual modo, se tienden a analizar problemas, tensiones y soluciones sobre asuntos internacionales, los efectos que los propician y la manera en que se regulan sus efectos. En suma, los estudios redundan en la forma en que los Estados y gobiernos dan manejo a la política exterior en función de sus intereses internacionales.

Por lo tanto, resulta pertinente ahondar bajo la dimensión teórico-analítica interméstica, cómo la interacción entre Colombia y Venezuela varía del gobierno de Santos a Duque a través de la PEC de cada gobierno. Es decir, teniendo en cuenta la transición de gobierno dilucidar las diferentes formas de direccionar la PEC, impactando en los asuntos intermésticos como la inmigración y la implementación del Acuerdo de Paz. Ello, teniendo en cuenta la agenda pública gubernamental (tanto nacional como internacional), logrando ir más allá del accionar de un gobierno específico, analizando otras aristas como partidos políticos y la opinión ciudadana que tiende a polarizarse en posiciones divergentes frente a mencionados temas.

En ese sentido, el problema radica en no estimar en el estudio de la PEC y su incidencia frente a Venezuela, aquellos efectos derivados del ejercicio del poder entre actores

gubernamentales de dos países sobre una ciudadanía que es instrumentalizada a partir del miedo y la crisis que atraviesa Venezuela como una amenaza doméstica y así, usufructuar electoralmente dicha situación. Por ejemplo, Garzón, M (2017), Aranda y Bórquez (2016) y Alvarado, Cárdenas, Burgos, Godoy y Olaya (2007) se han encargado de ofrecer miradas de la cuestión venezolana en un escenario latinoamericano, trayendo a estudio las relaciones variantes con Colombia tanto a nivel diplomático como migratorio, donde en algún momento Venezuela fue receptor de ciudadanos colombianos por causa del conflicto armado que desplazó externamente a miles de colombianos. Otros autores como López (2019) analizan la situación migratoria de Venezuela a Colombia desde el enfoque de la seguridad.

Así pues, lo que se intenta aquí es que a partir del enfoque interméstico de la migración se estudie la manera en que cambia la PEC y el relacionamiento con Venezuela, desde el gobierno de Santos al de Duque. Algo que parece relevante, ya que, permitirá un mayor análisis teórico de un fenómeno social y político como la migración y la paz que atraviesa por ambos gobiernos. Lo expuesto a la luz de la ciencia política, para que no solo recaiga en el análisis de las realidades institucionales exteriores, sino, en aspectos políticos domésticos logrando dilucidar en cierta medida los efectos e impactos de problemáticas como la disputa de poder a nivel interno, la xenofobia que es susceptible de florecer por consecuencia de objetivos partidistas/electorales y la instrumentalización a causa de la situación venezolana.

De igual manera, dado el ingreso acelerado de personas provenientes de Venezuela en búsqueda de mejores condiciones de vida, ya sea en Colombia o en otros países de la región, según Biderbost (2010), quien estudia la institucionalización del proceso migratorio en el país receptor, afirma que es oportuno conocer -desde la ciencia política- cuál es la relación existente entre el fenómeno de las migraciones y la actuación de los Estados o cómo el poder político actúa como generador de cambios sociológicos (tanto a nivel de expulsión como de atracción de población inmigrante).

En otra instancia, se hace evidente cómo el proceso migratorio tiene un peso político rastreable que permite entender la forma en que se incorporan, relacionan y son asimilados a la vida política del país receptor. Por ejemplo, la nacionalización de más de 24.000 menores e hijos de padres venezolanos migrantes durante el gobierno de Iván Duque (El Tiempo,

2019). Reconociendo así, que prácticas positivas o negativas como respuesta a la problemática acarrear efectos políticos (Biderbost, 2010).

En dicho sentido, lo que se pretende es que, a partir de la revisión de la literatura se logre poder desarrollar desde una nueva perspectiva teórica y desde la ciencia política cómo el manejo de la política exterior colombiana -cambiante o no ante la transición de gobierno- frente al gobierno de Venezuela, influye de manera directa domésticamente. Ahora sí, aduciendo a mecanismos causales sobre la manera en que un fenómeno social exterior incide a interiormente y viceversa, donde la PEC y sus decisiones políticas son la variable por estudiar.

1.6. Pregunta problema

¿Cuáles son los principales cambios en la PEC frente a la República Bolivariana de Venezuela en la transición de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018) a Iván Duque (2018-presente) y sus efectos en las relaciones diplomáticas, la crisis migratoria y la implementación del Acuerdo de Paz?

1.7. Hipótesis

Los cambios, tensiones y crisis diplomática entre los estados de Colombia y Venezuela tienen origen en el carácter interméstico de las problemáticas que afectan a ambos países: la migración, el narcotráfico y la implementación del Acuerdo de Paz.

1.8. Estado del arte y enfoque teórico

En la ciencia política los estudios e investigaciones se basan en las relaciones de poder internacionales o domésticas. Sin embargo, la necesidad de combinar ambos campos se ha cobijado bajo el concepto de “*interméstico*”, concepto acuñado por Bayless Manning (1977) como un neologismo que articula los ámbitos de la realidad internacional y doméstica

proyectando una nueva visión de conocimiento más amplio en las ciencias sociales y la ciencia política.

Precisamente, los asuntos intermésticos se consideran “profunda e inseparablemente tanto internacionales como domésticos”, requiriendo un estudio paralelo de lo que sucede al interior y exterior de las fronteras sobre un mismo fenómeno. Ello, sin desconocer que los asuntos que se engloban bajo dicho enfoque, tales como las migraciones, el comercio internacional, el crimen transnacional, etc., no son nuevos. Al contrario, el enfoque interméstico representa una propuesta metodológica que permite una visión analítica pertinente al momento de realizar comparaciones y analizar fenómenos que tienen una naturaleza dual (internacional y doméstica) con el fin de comprender -como en este caso- el tema sobre comparación de políticas exteriores de un mismo Estado, pero de diferentes gobiernos a partir de elementos intermésticos como la migración y de disputas bilaterales entre países vecinos.

Adicionalmente, si bien el concepto era acuñado por Manning (1977) en el contexto de la discusión entre el ejecutivo y el congreso estadounidense sobre la política exterior, Manning consideraba que, aunque los vínculos entre lo nacional e internacional siempre han existido, esos nexos se intensificaban a partir de la interdependencia global que repercutía cada vez más a nivel interno.

Si se contempla la intermesticidad como el escenario donde confluye lo internacional y lo doméstico, también habría que contemplarlo como el escenario donde se encuentran múltiples actores con diversos intereses. En ese orden de ideas, la política exterior como mecanismo o herramienta de interacción entra a determinar las intenciones, acciones y en definitiva, decisiones sobre los asuntos por tratar o problemáticas a resolver. Ante lo anterior, Tom Long dice: *“los asuntos intermésticos tienen efectos generalizados sobre los intereses, las instituciones y la información, y que éstos complican los esfuerzos de la diplomacia exterior”* (Long, 2017. P 12).

En cuanto a los actores y sus intereses en el campo interméstico, Helen Milner (1998) sostiene que los principales actores suelen ser el ejecutivo, el legislativo, grupos de interés y las instituciones que estructuran y toman las decisiones sobre el asunto que se considere. Mientras que, la intermesticidad plantea una situación para el caso latinoamericano y

específicamente en el colombiano (como aquí se intenta dilucidar) como aquel que expresa una gran intensidad debido a que los asuntos de la agenda interméstica como migración, narcotráfico y comercio se resienten con mayor intensidad en naciones pequeñas debido a su geografía, economía e interdependencia asimétrica (Long, 2017) (Keohane, 1988)

Ahora bien, con base en el enfoque interméstico, se entenderá aquí como cualquier asunto que evidencia el carácter dual (doméstico e internacional) y su afectación e influencia en dos o más países en ambos escenarios requiere de la interacción y negociación a dos niveles. Por ejemplo, el asunto interméstico de la negociación del Acuerdo de Paz como un asunto de seguridad y paz regional o mundial, u otro como la migración colombo-venezolana que se extiende, involucrando e interfiriendo en los intereses de dos o más actores del escenario internacional que también se convierten en receptores. En ambos casos, la intermesticidad recobra visibilidad en el escenario internacional, dado que Colombia ha tenido altibajos históricamente debido a su discreto perfil como actor internacional y dentro de sus intenciones no estaba generar un liderazgo mundial ni regional, tanto así que el presidente JMS con el proceso de negociación del Acuerdo de Paz se propuso insertar a Colombia en el escenario internacional, de manera que en 2012 fue portada de la revista estadounidense *Time* bajo el titular “El regreso de Colombia. De Estado casi fallido a un jugador global emergente en menos de una década”. Posteriormente, con el surgimiento de la oleada migratoria proveniente de Venezuela, el protagonismo regresó al hacer pública la necesidad de ayuda internacional para gestionar la problemática.

De ahí que, la PEC entre a jugar un papel decisivo en el escenario interméstico como una política pública extrapolada al escenario internacional, donde Roth menciona su función:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2017: 38)

Mientras que, Hernández (1999) define la Política Exterior de manera más amplia y en función de lo aquí planteado, como:

[...] el conjunto de políticas a nivel teórico decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basados en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trasciendan sus fronteras o que puedan repercutir al interior de los suyos, ya que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encausar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación así como de la búsqueda del mantenimiento de las relaciones armoniosas con el exterior (Hernández, 1999: 24)

Por lo anterior, pudiera existir un consenso, al menos conceptual sobre Política Exterior al definirse como lineamientos, decisiones y orientaciones domésticas que constituyen unos intereses de acción colectiva a ser reflejados en la arena internacional a través de puntos estratégicos claros. No obstante, el vacío en la literatura indicaría que si bien la política exterior expresa acciones institucionales domésticas referentes a temas comerciales, diplomáticos, de pobreza, medio ambiente y estrategias militares; temas como la paz y la migración requieren ser abordados como temas que se encuentran inmersos en dicha política y permean ambos escenarios; el doméstico e internacional. Ello, debido a que, por ejemplo, el tema de la paz ha requerido apoyo de la comunidad internacional para su negociación y consolidación. Por su parte, la migración interna y externa implica acciones y decisiones multilaterales para su atención.

Ahora bien, la política exterior será definida aquí como el campo de acción gubernamental que se encarga de las decisiones del Estado en el plano internacional e interacción con otros Estados, en función de lineamientos, estrategias e intereses domésticos. No obstante, dado que la política exterior se enmarca en el plano internacional, no es exclusiva a este, pues al provenir de la acción gubernamental interna depende del contexto doméstico donde hay una burocracia y encargados de la formulación de esta, conocidos como *policy makers*.

En pocas palabras, la política exterior será entendida aquí como una política pública doméstica que se extrapola y ejecuta en el escenario internacional en función de los objetivos

relacionados con temas domésticos y de interés nacional como lo pueden ser las relaciones con países fronterizos, un proceso de paz, la migración o el narcotráfico.

Cabe mencionar para el caso colombiano, que la política exterior responde a lineamientos del gobierno de turno y no del Estado, lo cual la hace muy presidencialista y cambiante e impide una visión a largo plazo. En contribución a la definición de política exterior en el caso colombiano, Vergara señala:

En el caso colombiano, la política exterior ha sido vista como un mecanismo por medio del cual, el gobierno define los elementos primordiales de conducción política, en el marco de sus intereses comerciales e históricos, desarrollando estrategias de acción que permiten movilizar los intereses de los actores sociales más representativos (gremios, mandos militares y clase empresarial, entre otros estamentos sociales) como referentes de la política de Estado (Vergara, 2012. P 155)

Entonces, analizar la PEC de los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque en su dimensión intermística en el escenario mundial interdependiente, exige coordinación para la ejecución de las decisiones teniendo en cuenta el contexto nacional, organismos bilaterales y multilaterales, que exigen soluciones conjuntas para problemas comunes.

Con respecto al plano internacional, con sus dinámica y problemas, es cada Estado quien define la agenda bajo la cual decide tomar las decisiones. En el sistema internacional contemporáneo, tan dinámico y complejo, la agenda ha estado enmarcada en acuerdos comerciales, cooperación internacional y en Colombia, la agenda bajo el enfoque enmarcado en la seguridad le ha permitido visibilidad internacional sobre el conflicto armado interno, el narcotráfico y el terrorismo, problemas a los que Estados Unidos ha brindado apoyo en cooperación bilateral con fines estratégicos para la seguridad regional.

De igual manera, teniendo presente la anotación de Roth (2017), los problemas y soluciones son construcciones sociales y corresponde a los gobiernos definir cuáles consideran problemas prioritarios y la manera de resolverlos. Por ende, problemas como la solución al conflicto armado interno con las FARC y la migración, son ejemplos y resultados permanentes de controversias y conflictos entre autoridades y grupos organizados para definir cómo se deberían tratar. A su vez, determinante para el presente trabajo, se tiene en

cuenta que los gobiernos de JMS e IDM construyeron su agenda según los problemas que priorizaron, conduciendo sus acciones por medio de políticas públicas específicas en lo doméstico e internacional.

A partir del año 2010 con JMS como presidente, la agenda internacional de la PEC traslada su prioridad hacia la diplomacia por la paz y a partir del año 2014 lo hace con la migración tras la aparición y crecimiento exponencial de esta proveniente de Venezuela. Ambos asuntos, hacen parte de problemas que permiten liderazgo sectorial, tanto para el gobierno de JMS como de IDM, dada su prolongación en el tiempo, permitiendo el tratamiento a ambos temas por cada gobierno a partir de políticas e intervenciones diferenciadas en espacios multilaterales en función del apoyo, tanto al proceso de paz como a la migración como asuntos intermésticos en la región.

En el plano interméstico de las decisiones o conducción de la PEC durante los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque en un contexto migratorio y de posconflicto, es pertinente desglosar cada uno. La migración por su parte, como tema interméstico involucra el diseño institucional internacional y nacional, sobre la manera en cómo se crean las condiciones para gestionar o no movimientos migratorios que suelen desencadenar -como en el caso de Colombia y Venezuela- en crisis humanitarias. De igual modo, es interméstico ya que la migración puede llegar a alterar el orden, favorecer o no a los países de transición o acogida, en conclusión, cambiar la realidad de los países expulsores, de tránsito y receptores.

En cuanto a la definición de migración, existe dificultad para definirla y aún más teniendo en cuenta la multiplicidad de dinámicas que puede presentar. Para ello, acogiendo una visión oficial y no problemática sobre el concepto y objeto de estudio, la OIM define las migraciones como: “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (OIM, 2006).

Otra perspectiva de la OIM entiende la migración como “el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su origen” (OIM, 2016, citado por Pacheco, 2016, p. 18). Lo expuesto, es a su vez una condición de desarraigo e inestabilidad

de las personas provenientes del lugar emisor que genera afectación al funcionamiento del Estado, tanto del sistema político y población del lugar receptor.

Por su parte, las migraciones internacionales se definen así: “Movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera” (OIM, 2006)

Sin embargo, hay unas miradas mucho más limitadas sobre la migración con respecto a sus efectos en la vida política del país receptor, como el caso de abordar la migración de manera macro tras la globalización e incluso considerarla como fenómeno enigmático a ser estudiado (Durand, J. 2016). Otras perspectivas sobre la migración ahondan en la naturaleza misma del fenómeno, llegando a tipificar o caracterizar el proceso según el tiempo, modo de vida, edad de los sujetos y grado de libertad que confrontan (Micolta, L. 2005). Desde el campo político, otros abordan la migración desde lo administrativo, social y/o factores causales que conllevan a migrar y retornar (Durand, J. 2016).

Si bien mencionadas miradas teóricas sobre la migración hacen un análisis del proceso, en varios casos no hallan factores causales o profundizan en efectos posteriores (al menos los políticos) como el uso de la crisis y la evidente oleada migratoria. No obstante, y con fines de aportar conocimiento al fenómeno mencionado, lo que aquí se intenta al analizar la migración desde la PEC es evidenciar cómo la migración y sus efectos políticos impactan decisiones electorales, agendas públicas y aspectos legales en el orden interno (Calderón, C. 2006).

En ese sentido, la migración colombo-venezolana como fenómeno que históricamente ha tenido cambios en la intensidad, dirección, intención y dinámica migratoria, desde el 2014 ha cambiado. Lo anterior, debido a que ya no se da la movilidad de colombianos hacia Venezuela a causa del recrudecimiento del conflicto armado interno, sino que el patrón cambió debido a las precarias situaciones en cuestiones de derechos humanos, sociales e incluso sanitarias a causa del Covid-19 en Venezuela. A partir de eso, generando un escenario de migración forzada no como acto voluntario de venezolanos o colombianos residentes en Venezuela, sino que se ven obligados a emigrar por problemas estructurales que son

motivadores para inmigrar a Colombia con vocación -en su mayoría- de permanencia y un pequeño porcentaje en condiciones de tránsito.

Por último, la migración será entendida como aquel proceso de desarraigo de una población de un territorio a otro que requiere de una institucionalidad tanto doméstica como internacional que cambie la realidad de los migrantes que se encuentran en lugares sin una ciudadanía legítima, inmersos en condiciones de segregación, racismo y expulsión, que, con el Covid-19 se exacerban aún más. Es decir, el territorio, la ciudadanía y las instituciones se ven permeados por el cambio que ejerce la migración, sin exceptuar las prioridades en la agenda tanto doméstica como internacional (interméstica), ya que, un mundo sin fronteras es concebible si se tiene en cuenta problemáticas como la migración que se ha tornado global a pesar de las disputas ideológicas o políticas entre naciones.

Lo mencionado, teniendo en cuenta que el contexto migratorio se desarrolla en paralelo al contexto del posconflicto y de implementación del AF que confluyen en la agenda interméstica. Con respecto al posconflicto, se considera como *“aquel período de tiempo que se inicia con el cese de hostilidades entre las partes previamente enfrentadas y en el que se resuelven los temas estructurales de la sociedad de tal forma que garanticen la no repetición del conflicto”*. (Rettberg, 2003, p. 20). Sin embargo, la implementación del Acuerdo de Paz como garantía de no repetición del conflicto ha demostrado que los propósitos de gestión de lo pactado pueden ser desviados, no ejecutados o incluso que el problema se acreciente o se haga rentable políticamente.

Por consiguiente, el Acuerdo Final contribuye al concepto de posconflicto como *“la fase que continúa a la terminación de un conflicto armado oficialmente reconocida mediante la firma de paz; lo cual no implica la desaparición de otras formas de violencia o la posibilidad de generación de nuevas dinámicas de conflicto”*. (Medina, 2013)

El posconflicto armado, se entiende entonces, como el periodo que va desde el momento en que los procesos de concertación y negociación del conflicto armado interno se tornan en irreversibles, hasta cuando se desarrollan certámenes electorales bajo las nuevas condiciones pactadas en la negociación, se da el reacomodo dentro de la institucionalidad de los actores armados irregulares y el

gobierno inicia el desarrollo de las políticas públicas que apuntan a la reconciliación de la sociedad. (Vargas, A. 2003, p. 1)

Lo mencionado, trae consigo una reforma institucional y el desarrollo de políticas en pro de la implementación de lo pactado donde hay actores que crean representaciones, promueven etiquetas a través de símbolos, lenguaje y narrativas en función de sus intereses (Edelman, 1997; Roe, 1994, citado por Roth, 2017). Lo expresado, podría reflejarse, por ejemplo, en el caso del partido de gobierno del presidente Iván Duque (Centro Democrático) con la etiqueta castrochavista y de impunidad que ha colgado al Acuerdo de Paz y su implementación en la agenda pública y gubernamental a través de la “paz con legalidad” o, de manera opuesta, el proyecto político emprendido por el nuevo partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, ex Farc-ep.

Por tanto, se reconocerá la relevancia del Acuerdo de Paz pactado con las Farc como aquella etapa de postconflicto que requirió -y requiere- una mirada interméstica por cuenta de la inserción de actores internacionales tanto en la etapa de negociación como de implementación. Países garantes y acompañantes como Cuba, Venezuela, Chile, Noruega y otros organismos como la ONU, son algunos ejemplos de actores internacionales que permiten reafirmar el carácter interméstico del Acuerdo de Paz. De otro lado, según Vicenç Fisas (2010) “Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros” (Fisas, 2010, pág. 5)

Por lo tanto, se reconoce aquí al Acuerdo Final como el convenio que realizaron las partes en conflicto (Estado colombiano y FARC-EP) para la terminación de la confrontación domésticamente, el cual creó las condiciones para la paz a través de puntos pactados y firmados por las partes para su respectivo cumplimiento en el cual la participación internacional cumple un papel de acompañamiento y verificación.

2. Marco metodológico

El presente trabajo es una monografía de carácter empírico-analítico y hermenéutico crítico ya que partirá de conocer lo que ha sucedido en torno a las decisiones en PEC por parte de dos gobiernos colombianos y su relacionamiento con el gobierno de Venezuela, centrando la atención en la migración colombo-venezolana y la implementación del proceso de paz. A partir de esas realidades se pasará a teorizar con base en la revisión de la literatura y fuentes secundarias. Frente a la perspectiva hermenéutica-crítica, se busca estudiar la realidad a partir de la reflexión teórica con base en una panorámica de la literatura e investigación de fuentes secundarias, como documentos oficiales de políticas públicas, informes gubernamentales de oficinas de migración, así como de organizaciones no gubernamentales, investigaciones académicas, de medios de comunicación y prensa para la interpretación de esta. Lo anterior, utilizando bases de datos que cumplan un estándar de confiabilidad académica con el fin de recolectar la información referente del objeto de estudio (PEC, migración y lo concerniente a los sucesos coyunturales) para cumplir los objetivos propuestos.

Esta investigación tiene como función la interpretación y comparación de las políticas exteriores del Estado colombiano durante dos gobiernos frente a Venezuela, llevadas a cabo por dos presidentes con proyectos políticos divergentes, que deben enfrentar la crisis migratoria venezolana. Por su modalidad teórico-empírica, el proyecto está encaminado hacia dos tareas: primero, comparar los efectos que genera el manejo de la política exterior colombiana del gobierno de Juan Manuel Santos e Iván Duque frente al gobierno de Venezuela en el fenómeno migratorio e implementación del Acuerdo de Paz colombiano. Segundo, dar respuesta al vacío que acarrea la PEC en cuanto a su dimensión interméstica a partir de la interacción con Venezuela en el caso migratorio. De esta manera, se tendrá en cuenta la forma en que se han abordado este tipo de fenómenos de investigación (PEC y migración).

Lo anterior, desde un enfoque interméstico y agencialista, pensando que son los actores sociales y los funcionarios públicos, especialmente estos últimos, los que piensan y ejecutan las políticas públicas, ya que estas no se desarrollan por sí solas como un medio en sí mismo para solucionar una problemática, sino que se desarrollan por agentes que actúan en función del Estado. Desde otra perspectiva, evidenciar cómo las decisiones individuales de dos

agentes diferentes (JMS e IDM) generan resultados colectivos, es decir, desde un análisis micro en las interacciones entre actores estratégicos cómo terminan produciendo un análisis macro de resultados de la acción colectiva como la migración o posiciones de apoyo político/electoral a partir de dichas decisiones, específicamente en PEC.

Por lo anterior, se ha optado por emplear una metodología inductiva, ya que primero se realizarán observaciones sobre hechos coyunturales particulares (domésticos e internacionales) y a partir de ahí, se realizará el estudio comparativo de la PEC de los gobiernos mencionados. Es decir, a partir de la observación de los hechos sobre el asunto aquí abordado, se llegará a conclusiones que conectarán las variables y permitirán el alcance de los objetivos planteados.

Asimismo, el estudio se guiará bajo el método mixto de investigación; cualitativo, debido a que se ahondará en la interpretación de literatura y fuentes secundarias. Cuantitativo, ya que se acudirá a cifras concernientes a la dinámica migratoria y cifras relacionadas con presupuesto para la implementación del Acuerdo de Paz. Finalmente, será también descriptivo en la medida en que se recopile información de casos ya estudiados para realizar una aproximación sobre la intermesticidad de Colombia en el plano migratorio y diplomático con Venezuela.

La idea anterior, surge ante el fenómeno nunca vivenciado por la sociedad colombiana; la masiva entrada de migrantes provenientes de Venezuela con vocación de permanencia y tránsito. En este contexto, se identifica que la situación en Venezuela se convierte de alguna manera en un problema de agenda interna y además es el enclave de diferencias entre el uribismo y santismo, junto con el proceso de paz. Ahora, contrastar las maneras de priorizar la agenda interméstica colombiana del gobierno de JMS e IDM como fenómeno novedoso implicará una contextualización e introducción al lector sobre acontecimientos de coyuntura nacional e internacional e intervención de algunos actores que han permeado las respectivas agendas hacia posiciones diferentes.

3. Objetivos

3.1. Objetivo principal:

Analizar comparativamente la PEC durante los gobiernos de JMS (2010-2014; 2014-2018) e IDM (2018-actual) con el Estado de la República Bolivariana de Venezuela en cuanto a sus efectos en la crisis diplomática, desarrollo e implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP y la masiva inmigración población venezolana hacia Colombia.

3.2. Objetivos Específicos:

- Identificar cómo las prioridades en política interna durante los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque condicionan la PEC de los respectivos gobiernos frente al Estado de la República Bolivariana de Venezuela referente a la crisis diplomática, la implementación del Acuerdo de paz Colombiano y la inmigración colombo-venezolana.
- Comparar las repercusiones de la PEC durante el gobierno de JMS e IDM frente a Venezuela en la implementación del Acuerdo de Paz y el fenómeno migratorio colombo-venezolano.

4. Capítulo 1: temas y prioridades de la agenda en la política exterior colombiana durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018) en un escenario interméstico.

El ascenso a la Presidencia de la República de Juan Manuel Santos en el 2010 con el aval político del partido de la Unidad Nacional y el respaldo del expresidente Álvaro Uribe, sucede bajo el contexto domestico enmarcado por una mejoría en la percepción e indicadores de seguridad. Lo anterior, a raíz de las decisiones en materia política de seguridad por medio de la denominada “seguridad democrática”, que ejecutó diferentes operaciones militares que debilitaban a los grupos ilegales y delincuencia común organizada. Sin embargo, se venían incrementando los cuestionamientos por parte de ONG’S por el uso excesivo de la fuerza,

las violaciones a los DDHH y las numerosas ejecuciones extrajudiciales, el lenguaje común llamadas “falsos positivos”.

Internacionalmente, el panorama se caracterizaba por un aislamiento de Colombia en la región, en especial frente a vecinos como Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina. Todos los mencionados, por compartir proyectos ideológicos semejantes con Hugo Chávez (expresidente de Venezuela) del bolivarianismo en la región. Mientras que, Colombia con Álvaro Uribe como presidente, fortalecía sus relaciones con Estados Unidos (tema del que Brasil fue reacio) con el propósito de combatir el narcotráfico y el accionar de las FARC, ambos temas como amenaza regional y global. Lo expuesto en materia exterior, generó dos resultados: 1) el condicionamiento -ya presente- de la PEC a los intereses de Estados Unidos y 2) el aislamiento de Colombia en Sudamérica.

En ese sentido, se podría hablar de un giro o cambio en la PEC con el gobierno de Santos a partir de la necesidad de: 1) cambiar la imagen de Colombia ante el mundo, recuperando las relaciones diplomáticas con los vecinos. 2) recuperar el tiempo en el que Colombia había enfocado todos sus esfuerzos frente a la comunidad internacional en la lucha -más que solución- del conflicto armado interno y el problema del narcotráfico.

El cambio en las prioridades de la PEC surge a partir de condiciones internas y de la modificación en el manejo del lenguaje y discurso por parte del gobierno, donde conceptos como “seguridad democrática” pasan a “seguridad para la prosperidad”, entendiendo más la seguridad como un medio y no fin, a diferencia del gobierno anterior. En ese orden de ideas, las prioridades domésticas permitieron que la seguridad fuera desplazada por el crecimiento económico a partir de la diversificación de la economía, mayor competitividad, productividad e innovación y por la igualdad de oportunidades para la consecución y consolidación de la paz.

En síntesis, la llamada “prosperidad democrática” y la “prosperidad para todos” por el gobierno de Santos se alcanzaría por medio de los pilares expuestos en el PND 2010-2014: crecimiento económico, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz (PND, 2010-2014, p 23).

En alineación con lo que se esbozaba como un giro en la agenda a partir de un cambio en las prioridades, Santos consideraba cambiar el tono pugnaz y la confrontación tanto a nivel interno como externo que su predecesor había empleado. En su lugar, Santos convocaba al diálogo y conciliación nacional. En coherencia con lo mencionado, en el discurso de posesión el 7 de agosto de 2010, Santos señaló: “El llamado que he hecho a la unidad nacional supone dejar atrás confrontaciones estériles, pendencias desprovistas de contenido, y superar los odios sin sentido entre ciudadanos de una misma nación” (Semana, 2010).

De igual manera, Santos en su posesión como presidente anunció algunos puntos sobre las que serían sus prioridades u objetivos en política exterior, las cuales, se podrían resumir en las siguientes: 1) mayor apertura internacional. 2) recomposición de las relaciones con la región. 3) construcción de una diplomacia para la paz.

En cuanto al primer objetivo, se esperaba la diversificación de mercados, generando mayor cooperación y alianzas estratégicas que permitan ampliación diplomática y comercial como el tratado Asia-Pacífico. Las decisiones en esta materia incluyeron la apertura de nuevas embajadas en el continente asiático y oceánico, el ingreso al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) con el fin de cristalizar acuerdos comerciales con esa región (la de mayor crecimiento económico internacional) Todo ello, también ligado a la vinculación a la OCDE y al CIVETS (países miembros de la OCDE considerados economías emergentes) lo cual contribuiría a la adopción de prácticas domésticas que permitieran la incursión en espacios internacionales.

Respecto al segundo objetivo, con el fin de superar las tensiones y confrontaciones del pasado se logró emplear la política del buen vecino, Santos se propuso reinsertar a Colombia en la región por medio del restablecimiento de relaciones con países como Ecuador, Venezuela, Argentina y Brasil. Este punto podría considerarse un cambio en la doctrina simbólica de *Respice Polum* (mirar al norte) siendo EE. UU este norte a un *Respice Similia* u *Omnia* como una mirada a los semejantes y al mundo por igual.

La reconciliación regional, le permitiría a Santos reconfigurar el poder internacional en favor de una América Latina y el caribe con vecinos -ya no- “divorciados” y conflictivos dadas las

diferencias ideológicas. Por el contrario, a partir de las oportunidades compartidas y una integración latinoamericana más convergente que estipula la Constitución nacional.

En esa línea, tras la voluntad expresa del gobierno de Santos en darle mayor relevancia a las relaciones con América Latina y el Caribe, el presidente desde el día de posesión no reconoció “enemigos internos ni externos” y en su lugar decidía abrir espacios de cooperación enfocados al futuro y no al pasado. Es decir, Santos optaba por una reconciliación regional que superara las crisis, rupturas y congelamientos de relaciones diplomáticas con otros países, en especial, con los gobiernos Bolivarianos de ese entonces del Ecuador, Venezuela y Nicaragua, además de Brasil y Argentina con quienes las relaciones eran frágiles.

Sobre lo mencionado, las primeras gestiones diplomáticas de Santos estuvieron encaminadas a la recomposición de relaciones con Ecuador, Venezuela, Argentina con quienes las relaciones estaban enmarcadas por hondas diferencias ideológicas y, por ende, las profundas tensiones diplomáticas. Fue así como en los primeros cinco meses de gobierno (de agosto a diciembre de 2010) Santos aprovechó varios encuentros multilaterales y bilaterales para reinsertarse a las dinámicas sudamericanas.

Frente al tercer objetivo, para optar por una salida dialogada y negociada al conflicto armado interno entre el Estado colombiano y las FARC-EP, Santos debió en lo doméstico generar ciertas condiciones necesarias para extrapolar el escenario de postconflicto y así, dar a conocer internacionalmente que las condiciones en Colombia estaban dadas para acabar con un conflicto tan longevo y anacrónico como el que representaban las FARC-EP y el Estado colombiano.

Primero, Santos comenzó (siendo ministro de defensa durante el gobierno de Álvaro Uribe) comandando operaciones militares como la Operación Jaque, Fénix, Camaleón que debilitaron militar y moralmente a las FARC y equilibraron la balanza en favor del Estado para lograr el escenario propicio para una salida negociada a la confrontación. Segundo, generar las primeras aproximaciones con la guerrilla de manera discreta donde personajes como Henry Acosta, Frank Pearl y Hugo Chávez fueron determinantes en las aproximaciones a lo que serían los primeros encuentros -inicialmente discretos- con las FARC y posterior establecimiento de la agenda de negociaciones punto a punto en la Habana, Cuba.

Cabe resaltar que, a pesar del cambio en la PEC con el gobierno Santos, este no abandonó los temas en la agenda de seguridad nacional, pues continuó con la estrategia militar enfocada en el debilitamiento de las guerrillas a raíz de los actos terroristas, nexos con el narcotráfico, secuestros y demás delitos (incluso de lesa humanidad) que aún seguían siendo cometidos por las contrapartes al margen de la ley. De igual modo, Santos tuvo siempre la intencionalidad de negociar y dialogar la salida del conflicto; aludiendo que, *la puerta del dialogo nunca estará cerrada con llave* bajo el gobierno Santos y por ello mencionó durante su posesión: “mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa” (Discurso de posesión, Semana, 2010)

Los tres puntos anteriores concretarían unas estrategias específicas en el accionar del Estado colombiano desde la visión de las prioridades en PEC del gobierno de Santos. Dichas prioridades -por su naturaleza- interméstica, repercutían sobre la agenda gubernamental, ya no desde el enfoque -anterior y exclusivo- de seguridad, intervención y confrontación militar que había predominado en la última década, sino, ahora, desde una visión diversificada como mecanismo de solución a los problemas domésticos. En otras palabras, la PEC condujo a la apertura hacia la región y el mundo bajo la premisa de erradicar la fuerte interdependencia que tuvo el país en los gobiernos anteriores frente a Estados Unidos buscando en la comunidad internacional cooperación para enfrentar los problemas internos.

En esa línea, Santos se comprometió “por la razón o por la fuerza” intermésticamente a construir las bases de una negociación que diera paso a una seguridad nacional, regional y global perturbada por el conflicto armado colombiano que se tornaba constantemente en asunto de interés internacional por las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario durante la guerra. Así pues, posicionando a Colombia como un actor internacional sin conflicto armado interno y reconciliado con actores significativos a partir de alianzas estratégicas, sería la apuesta del gobierno Santos, aunque en lo interno no haya logrado dicho consenso.

Cabe destacar que, frente al tercer objetivo o prioridad en la agenda exterior de Santos, se buscaba la legitimación del proceso de paz en la comunidad internacional, más no su intervención ni mediación, a excepción de los países garantes que intervendrían en asuntos

concretos. Esto, con el fin de equilibrar o moderar -estratégicamente- el poder a nivel doméstico que representaba la oposición al proceso y que lo ponía en riesgo.

4.1. La nueva política exterior colombiana hacia Venezuela: Santos y Chávez, nuevos mejores amigos.

Como bien se mencionó, la recomposición de relaciones entre Colombia y Venezuela derivó de las prioridades en la PEC del gobierno Santos, además, porque la extensa y porosa frontera colombo-venezolana de 2.219 kilómetros relaciona en diversos temas a ambos países. Temas económicos, de seguridad, energía y frontera como la migración recurrente (que no implica mayores controles) son asuntos que el gobierno estaba dispuesto a mejorar y fortalecer.

Para fines de conseguir los objetivos propuestos por la administración Santos, entre ellos, negociar la paz con las Farc y reestablecer las relaciones con países vecinos como Ecuador y Venezuela, JMS reconocía:

“éramos vistos (Colombia) por la mayoría de las naciones de la región como la oveja negra, un país que prefería ser aliado de Estados Unidos que un socio de sus propios pares. Esta opinión se vio fortalecida por la suscripción de un acuerdo para incrementar la cooperación en seguridad entre Colombia y Estados Unidos. Chávez se empeñó en exagerar el alcance del acuerdo, repitiendo por doquier que permitía el uso ilimitado, por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses, de siete bases militares en nuestro suelo” (Santos, 2019, pág. 196)

La percepción que tenían vecinos como Ecuador y Venezuela eran justificables, pues JMS siendo ministro de defensa trabajó en cooperación militar con Estados Unidos ante la falta de cooperación con los vecinos en ese sentido. Sumado a ello, JMS había ordenado el bombardeo a un campamento de las Farc en Ecuador, según eso, señala:

“No era de extrañar que dos líderes (Correa y Chávez) me tuvieran en el centro de sus odios y me consideraran como uno de sus principales enemigos (...) ¿era posible para mí lograr la paz en Colombia mientras subsistieran esas enemistades? Ciertamente, no. La paz no se construye en el vacío. Somos parte de una comunidad internacional; las naciones son interdependientes, y yo no podía ignorar el hecho de que Venezuela

y Ecuador, nuestros vecinos, eran en ese momento actores claves en el juego estratégico regional” (Santos, 2019, pág. 196)

La primera aproximación, en ese sentido, fue por medio de la invitación de Santos a Chávez a la posesión presidencial el 7 de agosto de 2010. Sin embargo, Chávez no asistió y en su reemplazo y representación decidió enviar al canciller de ese entonces y ahora presidente de Venezuela, Nicolás Maduro. Posterior a la posesión, con la mediación del secretario general de UNASUR de ese entonces, el expresidente de Argentina Néstor Kirchner, Santos y Chávez pudieron realizar una reunión el 10 de agosto de 2010 en Santa Marta para reestablecer canales diplomáticos entre ambos países.

La reunión, sirvió entonces para reestablecer la comunicación y canales diplomáticos de alto nivel sobre cinco asuntos puntuales para los que se crearon cinco comisiones de seguimiento (acompañadas por UNASUR): 1) el pago de la deuda y reimpulso de las relaciones comerciales. 2) complementación económica entre ambos países. 3) plan de trabajo en inversión social en la zona de frontera. 4) desarrollo conjunto de obras de infraestructura y 5) seguridad. (El Tiempo, 2010)

Posterior al encuentro y restablecimiento de relaciones binacionales, Santos demostraba querer seguir “jugando” en tableros de negociación diferentes al de la dependencia con Estados Unidos y así, jugar en diversos tableros para lograr cierta autonomía en los dos polos hemisféricos. Dicho “juego” como señala el modelo de Putnam (1988) exige concertación debido a su dificultad de dos niveles: por un lado, el externo donde se encuentran las contrapartes extranjeras que actúan y negocian en función de grandes poderes estatales y sociales. El segundo nivel, corresponde al doméstico donde los actores tienen la capacidad de ratificar o rechazar cualquier negociación. Ese último escenario reduce las posibilidades de concertación o “conjuntos ganadores” (*win-sets*) como el conjunto de acuerdos aceptables para los dos niveles, ya que, intervienen, por lo general, miembros del ejecutivo, legislativo y grupos de interés (Putnam, 1988)

Por tal razón, el restablecimiento de reglas del juego confiables con Venezuela ha sido importante teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre ambos países: por un lado, en Venezuela, por simpatías ideológicas protegían y auxiliaban a las guerrillas

colombianas (FARC-EP y ELN) cuestión que permitía que estas se fortalecieran (ACNUDH, 2019) (HRW, 2020)

De otra parte, en Colombia, la desconfianza por parte de Venezuela era alta debido a que Chávez acusaba a Colombia de contar con la presencia de «paramilitares, narcotráfico, secuestros, guerrilla, migraciones de gente huyendo de la guerra» y lo más inquietante para Venezuela: la gran cercanía de Colombia con Estados Unidos, en especial por la intención del país del norte al que se le pretendía otorgar uso de bases militares colombianas para cooperación en seguridad. Sin embargo, el acuerdo de cooperación con Estados Unidos y que generaba tensiones entre Ecuador, Venezuela, Brasil frente a Colombia, suscrito el 30 de octubre de 2009 (meses antes de la llegada de JMS a la presidencia), tuvo como resultado según la Corte Constitucional y el presidente magistrado de la institución en ese entonces, Mauricio Gonzales, determinar que dicha cooperación no tenía efecto por no haber pasado por el Congreso, además, que concebía “nuevas obligaciones” y “excedía” lo ya pactado (Semana, 2010) (BBC, 2010) Entonces, a pesar de la inconstitucionalidad del proyecto y de las mayorías con las que empezaba a gobernar JMS, éste decidió no insistir en la idea y como alternativa, optó por reestablecer las relaciones con los países vecinos.

En suma, la situación de ese entonces en la frontera impedía mayor coordinación o negociación bilateral debido a que los gobiernos locales de Táchira y Zulia -en Venezuela- se encontraban administrados por la oposición. Es decir, la fractura entre el oficialismo y oposición en Venezuela impactaba a Colombia y dificultaba el restablecimiento, al menos en materia económica que era uno de los puntos del acuerdo colombo-venezolano que pretendía regresar o superar los indicadores de intercambios comerciales -históricos- registrados en 2008 por un valor de US \$7.200 millones (Portafolio, 2009)

Al final, la situación entre ambos países fue de gana-gana; mientras que el gobierno colombiano con Santos consiguió restablecer las relaciones con Chávez en Venezuela y así, tener un aliado clave en la búsqueda de paz en Colombia como tema doméstico. Chávez por su parte, logró evitar a través de una decisión externa a él que se impidiera el incremento de presencia militar de Estados Unidos en la región y así darle tranquilidad a él y a países como Brasil y Ecuador que también estaban en desacuerdo.

En esas condiciones, la Venezuela de Hugo Chávez implicaba un respaldo importante para los primeros acercamientos y posterior negociación con las FARC-EP. Lo mencionado, por dos factores: 1) dadas las similitudes ideológicas de Chávez con la guerrilla. 2) en el sistema internacional, es indispensable la convergencia regional y su respectivo apoyo a salidas negociadas a la guerra asimétrica como el conflicto entre el Estado Colombiano y las Farc y así impedir su creciente internacionalización. Además, si se tiene en cuenta que los países de la región son garantes y firmantes de la jurisprudencia del Estatuto de Roma, de la Corte Penal Internacional y otras instancias internacionales que garantizan que Estados firmantes o vinculantes a dichos acuerdos no intervengan en guerras y, por el contrario, estén a favor de la paz.

4.2.El escenario cambia: la República Bolivariana de Venezuela gobernada por Nicolás Maduro frente a la Colombia de Juan Manuel Santos

Teniendo en cuenta que la reconstrucción de las relaciones bilaterales con Venezuela fue difícil por el contexto de los gobiernos Uribe-Chávez donde las tensiones llegaron al punto de insinuar una guerra entre ambos Estados, una vez se reestablecieron las relaciones bajo la diplomacia y prioridad de la PEC de Santos de reintegrar Colombia en la región, ocurre el fallecimiento del presidente de Hugo Chávez en 2013.

Dadas las circunstancias, era de reconocer que las relaciones entre JMS y Hugo Chávez fueron determinantes en el apoyo del mandatario venezolano a la negociación de paz entre Colombia y las Farc, incluso, a pesar de las enormes diferencias políticas e ideológicas que representaban ambos; Chávez opositor al proyecto neoliberal que impulsaba Santos y éste sobre la Revolución Bolivariana invocada por Chávez. El reemplazo del presidente Hugo Chávez fue Nicolás Maduro, quien en el pasado había ejercido como canciller de Venezuela y fungía en ese entonces como vicepresidente y aunque la Constitución Venezolana en artículo 223 mencionaba que debía ser el presidente de la Asamblea quien asumiera como presidente de la República bolivariana de Venezuela, fue Maduro quien asumió como presidente. Lo anterior, aunque el artículo 229 menciona “No podrá ser elegido Presidente o Presidenta de la República quien esté de ejercicio del cargo de Vicepresidente Ejecutivo o

Vicepresidenta Ejecutiva, Ministro o Ministra, Gobernador o Gobernadora y Alcalde o Alcaldesa, en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección el vicepresidente en el ejercicio de su cargo no puede presentarse a las elecciones.”

Posteriormente, celebradas las elecciones en las que ganó Nicolás Maduro por un estrecho margen frente al líder opositor Henrique Capriles, los cuestionamientos sobre desventaja sobre el líder opositor se hicieron expresas en medios de comunicación. Un vez Nicolás Maduro asume la presidencia el 19 de abril de 2013, continuó con el legado de izquierda basado en el proyecto revolucionario bolivariano y Santos continuaba defendiendo su proyecto de centro denominado la Tercera Vía (el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario) que reafirmó las diferencias políticas entre ambos países sin desconocer al apoyo de Chávez y Maduro a la negociación de paz en Colombia.

No obstante, ante el gobierno de Maduro, los indicadores del país vecino comenzaron a tornarse complejos ocasionando una crisis multidimensional: por ejemplo, el país con las reservas petroleras más amplias del planeta demostradas y uno de los principales productores del crudo en años anteriores comenzó a experimentar una baja en la producción y por ende exportación, ocasionando la caída en los ingresos y generando en 2019 una producción por debajo del millón de barriles de petróleo (incluso por debajo de Colombia). Lo anterior, según informes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

En otro tema, a pesar de la falta de información que se ha dejado de divulgar por parte del gobierno de Venezuela, organismos internacionales e independientes estiman una inflación del 2013 de 52.3% a una de más de 10.000.000% en 2019 (El País, 2019) En cuanto a las exportaciones, estas pasaron de 57.183 millones de dólares en 2013 a 14.886 millones en 2018.

Ante ese panorama, cabe mencionar que los precios volátiles del barril de petróleo no ayudan al saneamiento de la crisis en Venezuela y perturba la adquisición y abastecimiento de los venezolanos que importan prácticamente la totalidad de los bienes que consumen y es 96% dependiente de los recursos del petróleo (El país, 2019). En términos de pobreza, una encuesta de la Universidad Católica Andrés Bello y el Instituto de Estudios de Investigaciones Económicas y Sociales que fue censurada, publicaron los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Población Venezolana, donde, entre 2005

y 2019, la incidencia de la pobreza monetaria pasó de 34,4% a 96,2% y la pobreza extrema aumentó de 10,7% a 79,3% (La República, 2020)

Por lo tanto, se podría considerar que Maduro a pesar de su continuidad en la cooperación al proceso de paz, al que también contribuyó Chávez hasta su consolidación con la firma final, comenzó a hacer expresas sus diferencias con el gobierno de Santos en Colombia, tildándolo de responsable de los problemas de su país. Además, tomó una actitud agresora tanto verbal como militar, ello, al tener en cuenta que ha sido varias denuncias por parte de población civil colombiana de incursión de miembros de las Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela en territorio colombiano. Es decir, ha habido múltiples ocasiones de violación a la soberanía de Colombia por parte de Venezuela (La opinión, 2016)

A manera de ilustración; un suceso que deterioró la relación colombo-venezolana fue cuando en 2015 la institucionalidad de Venezuela decidió optar por solucionar y fijar de manera unilateral la frontera marina y submarina con Colombia. De igual modo, la violación a la soberanía implicó la presunta incursión de militares venezolanos tanto en La Guajira en 2015 (Ejército Nacional, 2015) como en Arauca en 2017 (El Heraldó, 2017) y, Norte de Santander en 2018 (Cancillería, 2018), situaciones que fueron catalogadas como provocadoras al gobierno de Colombia. Ese mismo año, la tensión diplomática se traslada a la tensión migratoria, ya que el gobierno de Maduro tras sus arremetidas en contra del gobierno Santos acusa a ciudadanos colombianos en ese país de paramilitares decidiendo demarcar sus viviendas con las letras “D” de demoler o “R” de revisión en lo que se conoció como Operación para la Libertad del Pueblo (OLP) (BBC, 2015). Dicha situación, generó la expulsión de más de 20.000 colombianos y miles de ciudadanos venezolanos que por nexos familiares e incertidumbre por la situación degradante en materia económica, política y social del país, también decidieron migrar.

La situación de represión expuesta conllevó además a la decisión del cierre de frontera por 72 horas en el puente internacional Simón Bolívar en Cúcuta por parte del gobierno de Maduro y decretando estado de excepción en los estados federales fronterizos de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, desencadenando un embudo migratorio. Así pues, comienza de manera más visible la crisis humanitaria entre ambos países -desde 2013 cuando comenzaban a emigrar los primeros venezolanos y colombianos residentes en Venezuela-.

A pesar de las tensiones binacionales que se empezaban a gestar, Santos no desconocía la voluntad que tuvo el gobierno Maduro en darle continuidad a la culminación del proceso de paz, pero reconocía que “la revolución bolivariana se estaba autodestruyendo” y culpar a Colombia de todos sus problemas era un error.

Si bien la mayoría de los problemas que comenzaron a resurgir se debieron a sucesos fronterizos, en especial por la deportación forzosa en el año 2015, el gobierno colombiano de JMS el 22 de agosto de ese año le pidió una salida diplomática y efectiva a la crisis frente a la que se concretó una reunión el 26 de ese mes entre las cancilleres de ambos países que no tuvo mayores resultados. Adicionalmente, cabe mencionar que el 24 de agosto, el presidente Santos convocó a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores para informar y escuchar diferentes opiniones sobre la salida diplomática a la crisis binacional, mientras que, paralelamente la OEA mencionaba que la única salida a la crisis bilateral sería la vía del diálogo o la diplomática.

Hacia mayo del año 2017, tras varios sucesos que fueron deteriorando las relaciones diplomáticas con Venezuela, Maduro tomó una decisión que convocó una Asamblea Constituyente por encima de los demás poderes y bastante cuestionada por la comunidad internacional que terminó por aniquilar la institucionalidad democrática (DW, 2017), agrietando así, las ya deterioradas relaciones con Colombia. Por lo tanto, varios gobiernos de la región -incluyendo al colombiano en cabeza del embajador ante la OEA, Andrés González- instaron a la OEA tomar decisiones por la grave situación de la democracia y derechos humanos en Venezuela, es decir, optar por aplicar la Carta Democrática a Maduro ante la violación de ésta.

No obstante, si bien la crisis diplomática es binacional, Venezuela también afronta problemas intermésticos que repercuten en Colombia y la región como la migración, economía regional, seguridad, etc. Por ello, Santos intenta hacer una aproximación a la resolución de la situación en Venezuela, no buscando una negociación de alianzas con alguna de las partes en disputa (oficialismo u oposición), sino, crear confianza como mediador. El punto de partida fue el liderazgo de ese entonces en UNASUR con Ernesto Samper como secretario general que generaba confianza y acercamiento con el oficialismo, situación que generó el debilitamiento de ese organismo de integración debido a que la oposición venezolana e incluso países no

afines a Venezuela y que rechazaban el deterioro de la democracia, deslegitimaron a UNASUR dando su respaldo al Grupo de Lima y OEA. Es decir, el organismo multilateral del Grupo de Lima surge -casi- exclusivamente para condenar la situación de quiebre al orden constitucional y democrático en Venezuela, así como por medio de la OEA activar la Carta Democrática Interamericana hacia dicho país, tratando así, de construir y consolidar una salida a la crisis de Venezuela a través de un esfuerzo multilateral sin acercamiento a ninguna de las partes.

A pesar de los esfuerzos de UNASUR, el Grupo de Lima y la OEA, se podría decir que el multilateralismo no ha eficaz y solo ha fortalecido al aislamiento de Venezuela en la región y su precarización en cuestiones económicas. Por ende, reafirma el poder de Estados Unidos -que además de voto- tiene capacidad e influencia sobre la conformación de coaliciones que favorezcan sus intereses, especialmente al interior de la OEA donde los países dentro del Consejo Permanente votan en alineación con la diplomacia norteamericana.

En síntesis, la relación diplomática Santos-Maduro enmarcada por una desconfianza mutua, desinstitucionalización gradual de las relaciones y falsas acusaciones por parte del mandatario venezolano, provocaron el deterioro definitivo y congelamiento unilateral de Venezuela hacia Colombia. El apoyo de Chávez y Maduro a la negociación con las Farc acarrió un costo-beneficio bastante alto para el gobierno Santos, demostrando una actitud pasiva frente al deterioro democrático en el país vecino, siendo el asunto de inflexión en las relaciones la deportación y represión de colombianos residentes en Venezuela, situación que conllevó a que se elevara la denuncia de violación en derechos humanos por parte de Maduro ante organismos internacionales.

4.3.La relación Colombia-Estados Unidos: el factor Obama-Trump en la agenda de política exterior colombiana de Juan Manuel Santos

Con Estados Unidos, aliado de gran peso para Colombia, Santos tuvo que lidiar una relación históricamente ligada al poder de la diplomacia estadounidense en la definición de temas en la agenda en la política exterior de varios países de América Latina, muestra de ello es la promoción de la democracia, seguridad y lucha contra el narcotráfico que siguen atrapadas

en las políticas intermésticas entre EE. UU y América Latina. Adicionalmente, Santos en un comienzo demostró no querer depender tan estrechamente de Washington y en su lugar tender lazos estratégicos con América Latina y el Caribe. En ese sentido, la primera relación que tuvo que construir Santos en que búsqueda del equilibrio y la reciprocidad fue con Barack Obama, ello, a pesar del papel que históricamente ha desempeñado Estados Unidos en diseñar la agenda bilateral basada en la seguridad, como lo fue el “Plan Colombia”, priorizando temas como narcotráfico, cooperación económica y seguridad militar.

En el año 2015, debido a la situación en Venezuela y a la presión que empezaba a generar el tema de la migración a Colombia -principal aliado en la región- y la presencia de aliados al régimen de Maduro como Irán, Rusia y China, generaron que Estados Unidos, con Obama como presidente, decidiera firmar una orden ejecutiva declarando “emergencia nacional” por la amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional y a la política exterior causada por Venezuela (BBC, 2015).

La decisión de Obama hacia Venezuela además del respaldo jurídico pretendía disuadir a Maduro de seguir coartando las libertades y la democracia en ese país, de ese modo desequilibrar la balanza de poder que venían ejerciendo los países mencionados que apoyaban al régimen de Venezuela y comenzaban a influir sobre América Latina. De manera concreta, la decisión le permitía a Estados Unidos de manera excepcional amenazar y/o eventualmente confrontar a Venezuela, así como perseguir o sancionar personas e instituciones (dentro y fuera de Estados Unidos), confiscar fondos y activos, hasta ejecutar acciones militares. En esa línea, eso ha venido sucediendo, adicional a las múltiples sanciones y bloqueos económicos que intentan presionar a Maduro de reestablecer la democracia en Venezuela por medio de una transición del poder basada en elecciones transparentes.

No obstante, el pragmatismo de Santos de la mano con el proceso de paz le permitió equilibrar el apoyo de Estados Unidos con Obama a Colombia en temas de intercambio comercial e inversión social, sin dejar de ser EE. UU. el principal destino de las exportaciones colombianas y el primer origen de las importaciones e inversiones externas. Además, Obama afianzó el respaldo de Estados Unidos a la paz a través de la inversión en asistencia extranjera bilateral por US \$450 millones por medio del “Plan paz”, aludiendo a la cooperación en tiempos de guerra y ahora en tiempos de paz (BBC, 2016; El País, 2016)

Dicho lo anterior, el proceso de paz se convirtió en un asunto clave que permitió ampliar la perspectiva en la agenda bilateral con Estados Unidos, donde, otro aspecto relevante fue el espaldarazo de Obama al proceso de negociación designando como enviado especial y de acompañamiento al proceso a Bernie Aranson quien había sido subsecretario de Estado para asuntos de América Latina entre 1989-1993 y conoce muy bien la región. Desde ese entonces, el gobierno de Obama jugó un papel propositivo y de apoyo a través del consenso en el Congreso de los Estados Unidos para apoyar el proceso de paz en beneficio de la democracia y solución de problemas como el narcotráfico e inseguridad relacionados al conflicto armado entre el Estado colombiano y las Farc-Ep.

Con el cambio de gobierno en Estados Unidos, la posición del nuevo presidente Donald Trump frente al tema de la lucha contra el terrorismo, las drogas y los emigrantes, entre otros, era mucho más radical. Sin embargo, continuo con su apoyo al proceso de paz que encontró finalizado y en fase de implementación.

Como asunto adicional y relevante en el presente trabajo, el 18 de mayo de 2017 Trump recibió en Washington a Santos para tratar temas que Trump consideraba importantes en la agenda bilateral como: comercio, lucha contra el narcotráfico, proceso de paz y la grave crisis en Venezuela. Frente al tema de la lucha contra el narcotráfico, Trump en esa ocasión intento presionar para que volviera la fumigación aérea y meses más tarde Trump emitió un memorando oficial al gobierno Santos acusándolo de haber fracasado en el cumplimiento de sus obligaciones en el marco de acuerdos internacionales sobre la lucha contra el narcotráfico debido al aumento de los cultivos ilícitos (BBC, 2017). Sobre el proceso de paz, Trump cuestionó la falta de entrega de armas por parte de las FARC, su resistencia frente a la entrega de menores y otros temas (El Tiempo, 2017). Es decir, la nueva relación entre Colombia y EE. UU al mando de Trump, se reduciría en ideas de Bernard Aranson a lo siguiente:

“Cuando vino la nueva administración, Donald Trump intentó borrar todo lo que se había hecho. En el único asunto en el que Trump parece estar interesado con respecto a Colombia es cuánta producción de coca hay. Es una preocupación legítima, Estados Unidos ha tenido un gran interés en este tema, pero el presidente Trump parece no estar interesado en nada más que eso” (El Espectador, 2020)

Finalmente, Venezuela volvió a ser tema de agenda entre Colombia y Estados Unidos en la asamblea anual de la ONU en 2017, donde Trump se reunió con varios mandatarios latinoamericanos para debatir las decisiones frente a la compleja situación en Venezuela, ya que, cada vez más los Derechos Humanos y la democracia se veían afectados por cuenta de la represión en el gobierno de Maduro. En dicha reunión, Trump hizo sentir su poder y autoridad frente a la región poniendo sobre la mesa medidas de fuerza o acciones militares frente a Venezuela si era necesario. Sin embargo, la situación no ha sido fácil porque hay muchas razones geopolíticas y económicas de por medio y todas las partes interesadas y actores importantes como China y Rusia no han estado de acuerdo sobre la salida de Maduro de la Presidencia y adicionalmente, ningún país de la región tiene suficiente influencia ni tampoco ha habido intenciones desde la diplomacia sino, por el contrario, desde la seguridad.

Por lo tanto, la estrategia de Trump frente a Venezuela fue más drástica que la empleada por Obama, mientras Trump de manera unilateral empleaba la estrategia tradicional política empleada con Cuba de aislamiento y presión/sanciones de carácter financiero, por ejemplo, sobre embargos a PDVSA o sobre miembros aliados de Maduro. Como menciona Camilleri (2018: 191) luego de la 47° Asamblea de la OEA en junio de 2017 donde no se alcanzó el número de votos para la adopción de una decisión sobre la situación en Venezuela, las medidas unilaterales se convirtieron para la Administración Trump en la opción predilecta. De manera multilateral, la estrategia de aislamiento se fue fortaleciendo alrededor del papel de la OEA, a pesar de que los consensos se volvían difíciles de establecer y donde Luis Almagro optaba por moldes no tradicionales para propiciar soluciones conjuntas en la región.

En síntesis, el factor Estados Unidos es determinante en la mirada interméstica de la PEC durante el gobierno de Santos, demostrando la capacidad de persuadir en el respaldo del gobierno de Obama hacia el proceso de paz bajo un enfoque económico y social más integral al problema del narcotráfico, superando el tratamiento solo punitivo y militar. Es decir, Santos logró darles una relación más diversificada a las relaciones bilaterales con ayuda del Acuerdo de Paz bajo el gobierno Obama y de manera exógena, Venezuela contribuyó a fortalecer la relación colombo-estadounidense y la posición moral hegemónica de Estados Unidos sobre la región bajo el gobierno Trump. Paralelamente, Santos exploraba consolidar vínculos con aliados más semejantes (réspice similia) como Chile, México y Perú, sin

desconocer que Colombia nunca ha dejado de desconocer la relevancia estratégica de Estados Unidos en la región y el panorama mundial.

4.4. Posturas y decisiones intermésticas del gobierno de Juan Manuel Santos en el contexto migratorio

Entre la confrontación diplomática y la explosión migratoria tras el evidente desplome económico de Venezuela, se suman graves problemas sociales y políticos que se han traducido en una masiva migración de venezolanos a toda la región, siendo Colombia el país más afectado. Ello, dado que Venezuela afronta “cada día problemas más graves como falta de abastecimiento de productos, inflación desbordada, mercado cambiario distorsionado, aparato productivo cada vez más pequeño, falta de reservas y un déficit fiscal creciente” (ANDI, 2017).

En cuanto al fenómeno migratorio que comparten -históricamente- Colombia y Venezuela, no se debe perder de vista que las migraciones contemporáneas en las condiciones de incertidumbre y violencia simbólica e incluso física de refugiados, exiliados, apátridas y migrantes que vagan ilegal o legalmente en la geopolítica del orden moderno es ineludible para el caso de Venezuela. Lo anterior, dado que, como lo afirma Iranzo (2016), las migraciones son la producción de desequilibrios entre lugares, así como de las fuerzas productivas que definen las políticas de migración y desarrollo, y que contribuyen también a la perpetuación de los desequilibrios. Es decir, a nivel doméstico Colombia juega un papel muy importante al recibir definitiva y transitoriamente a miles de migrantes que, dependiendo de su manejo, puede tener importantes externalidades positivas en la economía (Rozo y Vargas, 2018)

Cabe resaltar que, como antecedente a la gestión de la migración o regularización de tránsito fronterizo entre Colombia y Venezuela siempre ha habido vacíos, por ejemplo, el gobierno de Santos en 2011 reconoce “la inexistencia de una política integral para las fronteras y una oferta institucional que reconozca sus características y realidades” (Cancillería, 2013, p. 1) donde la cancillería de acuerdo con sus competencias en política exterior crea la política sustentada en el plan de desarrollo como Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) con el fin

de mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos de frontera (Cancillería, 2013, p. 3)

Desde un enfoque retrospectivo y holístico si se quiere, la primera oleada migratoria no fue la ocasionada en 2015 tras la represión de Maduro a casas de colombianos como se mencionó anteriormente. Tras los nexos históricos e historia compartida con Venezuela, lo que suceda en su interior, trasciende la frontera con Colombia, la migración es muestra de ello, pues relaciona, acerca y vincula a ambos Estados y de ahí que los desafíos y complejas relaciones sean intermésticas como maneras de encontrar oportunidades.

La primera crisis, comienza después de la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela con su proyecto del socialismo del siglo XXI y fue entre 2000-2005 de industriales y políticos como emigración educada, que llegaron a Colombia bajo unas condiciones positivas para Colombia atrayendo un bonus demográfico de población y mano de obra calificada. La segunda ola migratoria, tras la inestabilidad del país venezolano y la crisis de PDVSA (Petróleos de Venezuela) comenzó en 2005, donde trabajadores y empresarios de la petrolera decidieron migrar junto con su capital para crear empresa en Colombia, Chile y Argentina mayoritariamente. La tercera ola se inició en 2010 y también consistió en el éxodo de empresarios y profesionales de diferentes clases sociales por las medidas cada vez más radicales del gobierno de Chávez. Respecto a la cuarta ola, que se caracterizó por ser más compleja que las anteriores fue hacia el 2013 con la llegada de Maduro al poder y acompañada por los indicadores en materia económica y social en declive, en la cual la población migrante se encontraba en condición de pobreza.

La quinta ola comenzó en el 2016 con la reapertura de la frontera donde el éxodo aumento de manera exponencial y en la actualidad no cesa, incluso, a pesar de las condiciones de inseguridad en la frontera y la situación sanitaria del Covid-19 en ambos países.

Según Mazuera. et. al (2019) la migración venezolana cuenta con altos niveles de profesionalización, siendo un 48.5% de los migrantes quienes cuentan con estudios profesionales y solo el 14% lleva consigo sus títulos apostillados, lo que perjudica sus posibilidades para conseguir trabajos cualificados que permitan mejorar sus condiciones laborales y diversificar los espacios de trabajo, haciendo que exploten sus habilidades y conocimientos en espacios adecuados para ellos y el sistema económico nacional. Además,

para el 2018 el 73,6% de los migrantes se encontraba en el grupo etario de 18 a 29 años, siendo una edad de gran productividad laboral.

Ante la evidente entrada de migrantes venezolanos al país y en función de la atención doméstica con respecto al factor social donde hay necesidades básicas insatisfechas y carencia de políticas que las neutralice, la sentencia T-073-2017 del 6 de febrero de 2017 dispuso lo siguiente:

“El Estado colombiano no puede desconocer las normas internacionales en materia de protección de derechos humanos de migrantes, por más que estas personas se encuentren de manera ilegal en nuestro territorio. Se deben valorar las razones por las que decidieron venir a Colombia [...] En consecuencia, Migración Colombia, la Defensoría del Pueblo y cualquier autoridad con competencia en el asunto deben procurar que los migrantes sean protegidos de forma plena, que puedan ejercer sus derechos, obtener la documentación para permanecer en el territorio” (Sentencia T-073, expediente T-5.872.661, 2017. Retomado de Louidor, 2018)

Por lo tanto, es pertinente ahondar en el tema migratorio y las decisiones en la PEC frente al gobierno de Venezuela durante el gobierno Santos teniendo en cuenta la intermesticidad. Al ser un problema bilateral, la conexión fronteriza y extensa longitud y porosidad de esta, Colombia es la principal afectada en la región ya fuera porque es el principal destino de recepción o de tránsito para la totalidad de migrantes que deciden refugiarse por fuera de Venezuela. En adición, el tema migratorio progresivamente se ha convertido en un asunto de responsabilidad fiscal, teniendo en cuenta el componente de pobreza y la obligación que como Estado Colombia tiene ante la ONU y ACNUR en el cumplimiento de tratados internacionales como La Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos, de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Bajo el escenario expuesto, la migración como factor interméstico requiere analizar la institucionalización del proceso migratorio (Biderbost, 2010) con el fin de conocer la relación existente entre el fenómeno y la actuación de los Estados o cómo el poder político podía erigirse en disparador de estos cambios sociológicos (tanto a nivel de expulsión como de

atracción de población inmigrante) y, por el otro, cuál era su comportamiento una vez que las corrientes migratorias se institucionalizaron.

Por ejemplo, diplomática y domésticamente, Juan Manuel Santos utilizó la situación para mejorar su imagen incidiendo la cultura, valores, tradiciones e identidad (Ardila & Clemente, 2019) arraigado a la solidaridad debido al papel del gobierno como receptor y quien debió afrontar el reto tanto de su institucionalidad nacional y territorial, como de la sociedad civil y el sector privado, para atender la llegada de esta población y gestionar el fenómeno de la manera más exitosa, ordenada y segura posible.

A renglón seguido, la relación del proceso migratorio en la agenda ha sido bastante significativa a partir de la inscripción de la problemática en la agenda internacional, pública/mediática y gubernamental, ya que indica el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público o incluso la intervención activa de las autoridades (Padioleau, 1982). Por tal razón, las respuestas del Gobierno nacional han estado enfocadas a la regularización y a la atención humanitaria de los migrantes.

La decisión de Santos sobre el manejo de la recepción migrante estuvo enmarcada en la idea de que el manejo de los problemas sociales debe de estar en concordancia con las fuerzas globales y los diferentes actores que se vean involucradas en las mismas. Alcock (2007) por ejemplo, tiene en cuenta el impacto de la globalización a las dinámicas sociales y cómo esta influye de forma constante en las ideas de bienestar que pueden ser objeto de intervención.

En ese orden de ideas, el gobierno Santos junto con la canciller de ese entonces, María Ángela Holguín, optaron por recibir de manera solidaria a los migrantes. Las primeras decisiones surgieron en agosto de 2015 tras la expulsión de más de 22.000 colombianos en Venezuela con la declaración de emergencia social y económica en la zona fronteriza (La Guajira, Norte de Santander y Arauca) para lograr dar atención rápida y oportuna, creando el Puesto de Mando Unificado (PMU) compuestos por entidades nacionales, locales y de agencias internacionales como: UNGRD, FF.MM. (Policía, Ejército, Armada), ICBF, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, secretarías de salud y educación, alcaldías y gobernaciones, Procuraduría, ACNUR y el Equipo Local de Coordinación (ELC) de la ONU. La articulación anterior, para la debida recepción y caracterización de los venezolanos y colombianos retornados y expulsados. A partir de ese

entonces, nace el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como salto cualitativo y base de la identificación y caracterización de la población migrante, ello, con el fin de regularizar a aquellos que no contaban con pasaporte o identificación de entrada.

El PEP atiende a los migrantes desde un enfoque de derechos y les permite adquirir beneficios laborales y de salud en igualdad de condiciones para ingresar al sistema contributivo y así no generar un recibimiento netamente asistencial. Sin embargo, el PEP es insuficiente ya que cuenta con un límite de tiempo y no permite regularizar a tantas personas eficazmente, ello, teniendo en cuenta que la inmigración -en su mayoría- tiene vocación de permanencia, entrando irregularmente o por tránsito. Es decir, el gobierno de Venezuela puede cambiar, pero las personas que ya ingresaron a Colombia llegaron para quedarse y eso implica la incertidumbre frente a si la migración generará desarrollo o conflictividad.

Otra decisión a nivel doméstico que acarrió la entrada masiva de migrantes al país fue la instalación de más de 700 mesas en todo el país conocidas como Registro Administrativo de Migrantes en Colombia (RAMVC) con el fin de solventar vacíos del trámite del PEP en la zona de frontera. De igual manera, en zona de frontera y entre entidades territoriales del nivel local, regional y nacional, se incrementó la coordinación para procesos de vacunación y regularización. En resumen, se gestó el tratamiento integral a la mayor cantidad de inmigrantes posibles.

Sin embargo, es solo hasta marzo de 2018 en que se crea el RAMV como mecanismo de mayor precisión en la identificación y caracterización de migrantes con el Decreto 542, emitido el 21 de marzo de 2018 por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que deberá servir «como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria» (Loudior, 2018, pág. 25)

Posteriormente, otra decisión positiva con efectos políticos en favor del gobierno de Santos fue la nacionalización de aquellos miembros de familiares colombianos nacidos en Venezuela, un proceso que además de regularizar y formalizar a aquellos inmigrantes indocumentados, revertía la fragmentación familiar para su respectiva reunificación en Colombia.

Sin embargo, y nuevamente desde el enfoque interméstico, Colombia no es el único Estado responsable de la recepción de migrantes teniendo en cuenta que “los países latinoamericanos y Colombia en particular responden de diferente manera a los factores sistémicos e individuales, debido a que es una región heterogénea que presenta diversas vulnerabilidades y sensibilidades” (Ardila, 2020, pág. 118) Ante esa situación, la canciller Holguín, elevó la gestión de necesidad de cooperación por parte de la comunidad internacional a la Alta Comisionada para los DDHH, ACNUR y al secretario general de la ONU aduciendo “ceguera de la comunidad internacional” ante la situación que vive Colombia por cuenta de la crisis en Venezuela.

La ayuda elevada por Holguín a organismos internacionales estuvo respaldada por la idea de que otros países de la región como Ecuador, Perú y Brasil reforzaron las medidas y criterios de ingreso a los migrantes venezolanos, generando que muchos de ellos se queden en Colombia como una solución a la crisis que se vive en su país. Lo paradójico entonces, es que esos Estados internacionalmente acompañaron las denuncias hacia Venezuela/Maduro, domésticamente implementaron medidas restrictivas y poco comprometidas con el recibimiento de migrantes. Es decir, a nivel doméstico se acomodaron a políticas xenófobas donde lo pertinente sería que adoptaran los mismos principios de Colombia como el de la solidaridad y equidad en la distribución de responsabilidades.

Pero ¿Por qué Colombia no pudo materializar ese liderazgo y lograr que la comunidad internacional apoye la crisis de manera contundente? La respuesta se podría deber a que debido a las diplomacias latinoamericanas tan presidencialistas e influenciadas por factores ideológicos o intereses nacionales, dificultan la ayuda recíproca. Contrario al escenario latinoamericano en la atención a la crisis migratoria, EE. UU y la Unión Europea han contribuido por medio de cooperación directa, aunque no ha sido suficiente teniendo en cuenta la dimensión de la crisis. Además, considerando que durante el segundo mandato de Santos (2014-2018) hay un crecimiento exponencial de 23.573 inmigrantes en 2014 a 1.174.743 en 2018 lo que podría deberse al incremento de sucesos de tensión diplomática y militar entre ambos países y al deterioro de las condiciones en Venezuela por causa de factores endógenos y exógenos como las medidas unilaterales de EE. UU hacia esta.

Continuando en el ámbito internacional, se impuso como prioridad en la PEC del gobierno Santos el desafío de adquirir recursos de cooperación bilateral y multilateral, así como el trabajo articulado, inversión y operación logística en materia de recepción con el fin de equilibrar las cargas en una dinámica migratoria de tales dimensiones como la que Colombia empezaba a gestionar por primera vez en su historia y que de lejos es la migración transfronteriza más grande de la región en la historia (ACNUR, 2020) (BBC, 2018)

No obstante, las respuestas a la inmigración por parte del gobierno de Santos podrían considerarse pragmáticas, tardías y permeadas por factores institucionales y coyunturales, debido a la presión que a nivel interno imponía el proceso de paz que alentaba al gobierno a ser flexible y actuar como mediador en Venezuela, ya que, Chávez y Maduro actuaban como país garante del proceso y lo conveniente para Santos era contar con dicho apoyo hasta la firma del Acuerdo de Paz. Por su parte, factores institucionales como incapacidad en la regularización migratoria, que no ha logrado ser superior frente a la irregular, impide la atención integral y basada en derechos a la mayoría o totalidad de inmigrantes frente a los que Colombia presenta vacíos jurídicos e institucionales por falta, por ejemplo, de una política pública integral migratoria o CONPES que dé lineamientos estratégicos para la atención al fenómeno migratorio.

Fue hasta junio de 2018 (terminando el mandato del gobierno Santos) cuando el gobierno decide dar el primer paso hacia el diseño de la Política Pública Integral Migratoria ante la crisis humanitaria (Loudor, 2018, pág. 27), donde la estrategia correspondería a no actuar diplomática ni reaccionariamente en contra del gobierno de Maduro en Venezuela a pesar de su responsabilidad por la crisis, violaciones a los derechos humanos y deportaciones masivas y violentas de colombianos en Venezuela, en reconocimiento del apoyo brindado por Venezuela al proceso de negociación del Acuerdo de Paz.

Por lo tanto, el gobierno Santos emite el decreto 1288 de 2018 con el fin de marcar las bases de la política pública migratoria de carácter estatal y no gubernamental enfocada en los derechos humanos de la población migrante, marcando así, un precedente para el continente y próximo gobierno.

En ese contexto, la situación que enfrentaba Santos a nivel doméstico podría ser resumida en palabras de Loudor (2018) como:

“A través de las comunicaciones diplomáticas, el Gobierno colombiano mantuvo una postura conciliadora que los medios de comunicación, los políticos afines al expresidente Álvaro Uribe Vélez, e incluso gran parte de la ciudadanía colombiana, calificaron de “blanda” y “pasiva” frente a los abusos y a las violaciones de los derechos humanos de los “compatriotas” (Loudior, 2018, pág. 29)

5. Capítulo 2: temas y prioridades de la agenda en la política exterior colombiana durante el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-actual) en un escenario interméstico.

Con el cambio de gobierno en 2018 y la llegada de Iván Duque del Centro Democrático (partido de oposición al gobierno anterior), la elección estuvo enmarcada por una fuerte polarización que tenía antecedentes en el marco de negociación del Acuerdo de Paz en la Habana entre el gobierno Santos y las Farc. En esa coyuntura, el partido del presidente Iván Duque -Senador de la República en ese entonces- tomó las banderas de la oposición tanto al gobierno como al Acuerdo de Paz con el fin de impulsar la campaña del “NO” en el plebiscito del 2016 donde sería refrendado dicho acuerdo y ganarían por un estrecho margen frente al “SI”.

Tanto izquierda como derecha utilizaron intencionalmente el miedo, el pasado de un intenso conflicto armado colombiano, el pasado de las FARC-EP y por supuesto, la situación de crisis multidimensional de Venezuela. En el caso de Iván Duque, promotor del “NO” y férreo opositor al régimen de Maduro, en el año 2017 -durante el incremento de las tensiones con Venezuela- denunció junto con 76 congresistas colombianos y otros de Chile a Nicolás Maduro frente a la Corte Penal Internacional por violación en derechos humanos. Dichos sucesos han sido empleados para recrear la construcción de significados negativos que traería consigo la victoria electoral del candidato opuesto y así consolidar apoyo del electorado a partir de las emociones y no de los argumentos. En otras palabras, los votantes toman sus decisiones en función de las presiones y condiciones sociales en que se desenvuelven (Roche, 2008, p, 3)

La situación de estrategias electorales basadas en los ataques de falacias hacia el contrincante y la movilización del electorado propone dos cosas: 1) el deterioro de la democracia a partir de elecciones basadas en falta de información que adquiere el electorado para tomar su decisión. 2) la intensa polarización desencadenada por parte de candidatos opuestos y de extremos que cierran espacios a posiciones moderadas y que harían lo que fuera por cautivar al electorado, los cuales, desde el apasionamiento podrían acarrear en la intolerancia y violencia hacia el adversario que piensa políticamente diferente.

Casos derivados de las proposiciones anteriores se vivieron a partir del Plebiscito para la refrendación popular del Acuerdo de Paz en el año 2016 que sentó un precedente de división electoral entre quienes apoyaban el Acuerdo de Paz para la terminación definitiva del conflicto entre el Estado colombiano y las Farc-Ep (avalando al *sí*) y aquellos que se oponían a este (avalando al *no*). Los primeros, integrados en una coalición de partidos de centro derecha e izquierda y la izquierda. Por su parte, los segundos, que resultaron ganadores por un pequeño margen, se aglutinaron en partidos de derecha, cristianos y conservadores.

Como resultado, el plebiscito del 2 de octubre de 2016 bajo la pregunta ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera? Generó una participación de tan solo el 37,43% de los ciudadanos habilitados para votar y una abstención del 62,59%. Respecto a los votaron, un 49,78% votó por el *sí* y el 50,21% votó por el *no*, según los resultados de la Registraduría General de la Nación (2016)

Así pues, la campaña para la presidencia de 2018 donde resultaría ganador Iván Duque por el Centro Democrático tuvo una estrategia discursiva enmarcada en gran parte por la señalización castrochavista al candidato y contendor en segunda vuelta, Gustavo Petro del movimiento Colombia Humana. El concepto y eje estructurador del “castrochavismo” por parte de la oposición al Acuerdo de Paz y al candidato presidencial Gustavo Petro por parte del Centro Democrático nace al interior del mismo partido, liderado por el senador Álvaro Uribe Vélez, expresidente del país y principal vocero e impulsor del “NO” y el Castrochavismo en campañas como el Plebiscito, la consulta anticorrupción y elecciones presidenciales (Aristizábal, 2019)

En suma, el concepto será importante en el análisis teniendo en cuenta el contexto internacional de apoyo al proceso de paz al que Santos de alguna manera comprometió a

varios Estados, como fue el caso de los países garantes, acompañantes y la comisión de verificación de la ONU. Entonces, la comunidad internacional, entre los cuales se encuentran Cuba y Venezuela (con Hugo Chávez como presidente) que fueron países acompañantes y decisivos en ayudar a sentar a las FARC en la mesa de negociación se convirtió en el eje del castrochavismo. Aristizábal (2019) anota:

“La esencia de este dispositivo recae en la utilización mediatizada de la situación actual de Venezuela como espejo social y político, sin ningún tipo de análisis crítico a fondo. Está adherida a la imagen de Castro y Chávez principalmente y al gobierno actual de Maduro, todo revuelto sin ningún tipo de distinción entre sus contextos, revoluciones e ideologías” (Aristizábal, 2019, pág. 55)

De igual manera, teniendo en cuenta que el contendor del uribismo en campaña a Iván Duque, Gustavo Petro, catalogado de izquierda y defensor del proceso de paz, sufrió las consecuencias al ser involucrado con el concepto “castrochavista” por su cercanía en el pasado con Hugo Chávez.

Frente a ello, se podría decir que a medida que el “castrochavismo” se ligaba a Petro y al Acuerdo de Paz, en beneficio por parte del uribismo, la estrategia se convertía en una estrategia de mercadeo político basada en el miedo y mentiras, favorable electoralmente para Iván Duque, donde Aristizábal (2019) añade:

“el uribismo concentró sus esfuerzos en desprestigiarlo por medio de distintos dispositivos discursivos y retóricos, todos vinculados de forma directa al Castrochavismo, el nuevo “gran enemigo” de Colombia. El uso de esta palabra se hace con la intención de activar marcos referenciales de connotación “negativa”, los cuales son alimentados con frases y adjetivos como las siguientes durante distintos momentos electorales; Santos le entregara el país a las Farc, paz sin impunidad, Timochenko presidente, expropiación, dictadura, comunismo, terrorismo, ideología de género, entre otras” (Aristizábal, 2019, pág. 55)

En ese orden de ideas, Duque llegaba a la Presidencia por medio de la estrategia de manipulación del electorado a través del miedo y de la férrea oposición al Acuerdo de Paz, tema bandera del gobierno de Santos interméricamente y que de alguna manera, le había

permitido diversificar su agenda en política exterior y salir del parroquialismo histórico de la misma. En otras palabras, la oposición al Acuerdo de Paz es uno de los temas divergentes entre el gobierno Santos y Duque a pesar de la construcción del liderazgo internacional frente a este, ya que, el proceso de paz fue una iniciativa que permitió a la PEC trasladar la inserción internacional de Colombia -ligada al conflicto y lucha contra las drogas- a una posición de liderazgo en el tema de la paz.

Paradójicamente, mientras la comunidad internacional apoyaba el proceso de paz, en el país la polarización en torno a este era evidente. Como ejemplo, Duque y el partido de gobierno hicieron campaña y comenzaron a gobernar con la promesa de reformar el acuerdo con el fin de corregir sus fallas a pesar de la batalla jurídica que eso implicaba, además, teniendo en cuenta que gran parte del acuerdo contaba con disposiciones consagradas como ley y ratificadas por tribunales (International Crisis Group, 2018)

En cuanto a alcances específicos en materia exterior, Duque recibía por parte del gobierno Santos la ampliación de la agenda con Estados Unidos, consenso internacional frente a la paz, ampliación de relaciones diplomáticas y comerciales con países de Asia y Oceanía y el ingreso a la OCDE por mencionar los más relevantes.

En la primera rueda de prensa del canciller de ese entonces, Carlos Holmes Trujillo, el 10 de agosto de 2018, anunció la orientación de la PEC donde a propósito del enfoque interméstico comenzó diciendo lo siguiente: *“La vieja frontera entre lo nacional y lo internacional desapareció, todos los grandes temas colombianos son a la vez grandes temas internacionales y todos los grandes temas internacionales son temas colombianos”* (Rueda de prensa Cancillería de Colombia, 2018)

Así pues, la estrategia del gobierno Duque se enmarcaría bajo el modelo Putnam (1988) en el juego de dos niveles: por un lado, promoviendo negociación y acuerdos con actores internacionales en función de los intereses colombianos. Por otro lado, los actores domésticos como miembros del partido centro democrático y otros interesados, aceptarían o rechazarían mencionados acuerdos.

De esa manera, el gobierno de Duque demostraba querer emplear una política exterior indisoluble entre lo internacional y nacional acogiendo como prioridades: 1) participación y

de liderazgo en el escenario internacional a través del multilateralismo en temas de paz, seguridad y democracia. 2) fortalecimiento en el tema migratorio. 3) relevancia al tema de fronteras y soberanía nacional. 4) desarrollo de poder blando y diplomacia con actores no tradicionales.

Con respecto al primer punto, el gobierno Duque se propuso como primera medida retirar a Colombia de UNASUR y en su lugar, crear PROSUR, fortalecer las relaciones con la OEA, la Alianza del Pacífico, Unión Europea, OCDE y Asia-pacífico con el fin de “hacer converger las políticas públicas internas que adoptará para estimular el emprendimiento, aumentar la competitividad, mejorar la productividad y dinamizar la inserción de la economía colombiana en la global” (PND 2018-2022, pág. 77)

De igual manera, en el plano de mantener el liderazgo internacional que se había adquirido durante el gobierno Santos, Duque retoma el asunto de la lucha contra las drogas a través de la criminalización y retoma de nuevo la necesidad de implementar las fumigaciones aéreas con glifosato bajo la influencia de Estados Unidos y continua la diplomacia para la paz gestionando mayores recursos de cooperación para la financiación de la implementación del proceso de paz. Lo anterior, en contravía al Punto 4 del Acuerdo de Paz que contempla la “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” y que considera indispensable promover una nueva visión en donde impere un “tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género” (Acuerdo Final, 2016, pág. 98).

Sobre el segundo punto, teniendo en cuenta las dinámicas migratorias en aumento provenientes de Venezuela, se propuso adoptar la política pública integral -con las bases que dejó el gobierno de JMS- que gestione la atención a la población inmigrante incentivando la atracción de migrantes calificados en tránsito y en condición de arraigo. De manera transversal, fortalecer el fondo humanitario y de emergencia para la atención migratoria donde se ha evidenciado que la agenda ha concentrado especial atención en buscar apoyo ante la ONU y OEA por la masiva migración.

Respecto al punto de fronteras y soberanía nacional, se priorizó el fortalecimiento de organismos jurídicos y el fomento en la integración con los países vecinos teniendo en cuenta

las asimetrías, vulnerabilidades y sensibilidad en temas de cooperación binacional. Lo anterior, con énfasis en la diferencialidad de las fronteras y disminución de externalidades negativas a las que han estado expuestas históricamente estas a raíz de las tensiones diplomáticas con los países vecinos. En suma, fortalecer los asuntos limítrofes como complemento al desarrollo fronterizo y así comprender las dinámicas lícitas e ilícitas en torno a estas.

Por último, el punto sobre desarrollar el poder blando podría significar una novedad en la PEC del gobierno Duque en pro de identificar, fortalecer, consolidar y desplegar recursos de poder blando como aquellos que permitan generar atracción, emulación e inspiración; y así, ir más allá de los puramente políticos, jurídicos, económicos e, incluso, militares (PND 2018-2022, pág. 82) Este punto, con el fin de promover la agenda diversificada en relación con la economía naranja colombiana.

Institucionalmente, la cancillería dentro de los lineamiento de la PEC durante el gobierno Duque decide reactivar y dar mayor protagonismo a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, consultando diversas voces expertas en el manejo de los asuntos internacionales e intermésticos con el fin de generar mayor esfuerzo para la elaboración, ejecución y control de la política exterior y la manera de llevar a cabo las interacciones entre los diversos órganos político-administrativos y grupos sociales del Estado. Sin embargo, a pesar de la contribución de la CARE a la conducción de la PEC, durante dos años del gobierno no se ha convocado a dicho órgano consultivo.

Cabe resaltar que, ante la falta de convocatoria de la CARE, el Senador miembro de la comisión segunda del Senado y también de la CARE, impuso una acción de tutela ante el Consejo de Estado que falló a su favor. Por lo tanto, la CARE será convocada por orden judicial para analizar temas -desde diversas posiciones- como la aparente injerencia de miembros del gobierno en la campaña reeleccionista de Donald Trump, el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, las posturas hacia Venezuela, la crisis migratoria y las relaciones con la región. Lo anterior, cobra relevancia en el enfoque interméstico de la PEC dado que permite gestionar las diferencias e intereses intermésticos con el fin de enriquecer la PEC desde el Estado y no exclusiva al gobierno, fortaleciendo la

participación en dos niveles (doméstico e internacional) hacia el plano multilateral desde una posición activa, propositiva y no pasiva ni reactiva.

Referente a intereses y aspectos implícitos, el gobierno Duque y la cartera de relaciones exteriores desarrollan como pilares en la PEC el retorno al enfoque de la seguridad y narcotización de la agenda que desarrolló la administración Uribe. Demostrando así, ideologización en el acercamiento a países afines y reduccionismo de la agenda a temas de drogas ilícitas y migración con actores como Estados Unidos y Venezuela. Es decir, hay nuevamente un cambio del *Respice Omnia* o *Simila* (centrarse en las relaciones con semejantes o mirar a todo el mundo por igual) a un *Respice Polum* (mirar al norte) siendo EE. UU aquel norte que brinda apoyo con base a intereses recíprocos.

En ese sentido, se evidencia el cambio en la PEC del gobierno de JMS a IDM donde los visos de política estatal son mínimos, por el contrario, es muy presidencial. De igual manera, contrario a Santos, Duque orienta la PEC basada en factores coyunturales e ideológicos reducidos al problema del narcotráfico y Venezuela, ello, con el apoyo de Estados Unidos y algunos países de la región. Es decir, la PEC del gobierno de Duque redujo las preocupaciones intermésticas al problema con Venezuela y al narcotráfico (securitización de la agenda), muestra de ello es la delegación de tareas en esas materias al excanciller y ahora ministro de defensa, Carlos Holmes Trujillo.

De igual manera, los cambios de gobiernos en América Latina como en Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y México que configuran y reconfiguran una polaridad intrarregional impide consensos y un multilateralismo en función de las soluciones conjuntas a diferentes problemáticas regionales. Muestra de lo expuesto, corresponde a la existencia de dos bloques de países en el seno de la OEA que con relación a Venezuela, demuestran afinidades políticas e ideológicas.

5.1.La política exterior colombiana hacia Venezuela: Duque y el “cerco diplomático” hacia Nicolás Maduro

En contraste con la aparente pasividad del gobierno Santos frente a Venezuela, al menos intentando buscar una salida pacífica y negociada a la situación en Venezuela, Iván Duque llega a la presidencia con un discurso más vehemente con la intención de demostrar liderazgo

frente al restablecimiento de la democracia en Venezuela. Añadiendo que, Álvaro Uribe e Iván Duque han sido cercanos a la derecha opositora en Venezuela (incluso a la más radical), conllevó a Maduro en no considerar ninguna opción de negociación o cooperación con Colombia tras la asunción de Duque como presidente. Lo expresado, representa solo un factor coyuntural que profundiza problemas estructurales para restablecer relaciones diplomáticas con el gobierno de Maduro que iniciaron mal desde que Duque fue elegido presidente y quien se distanció por cuestiones políticas e ideológicas.

En la posesión del 7 de agosto de 2018, Iván Duque se refirió al tema de Venezuela con las siguientes palabras: *“Haremos respetar la Carta Democrática Interamericana, promoveremos la libertad de los pueblos de la región y denunciaremos en los foros multilaterales, con otros países, las dictaduras que pretenden doblegar a sus ciudadanos. Lo haremos con palabras y argumentos, sin ninguna actitud bélica”* (El País, 2018)

La invocación a la Carta Democrática Interamericana frente a Venezuela ya había tenido el fracaso de aplicación durante el gobierno Santos por falta de consenso entre miembros de la región. Por lo tanto, Duque quería demostrar e insistir en la coordinación y eficacia de la Carta Democrática liderando el Grupo de Lima e insistiendo a los países firmantes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en endurecer medidas frente a Venezuela. En la resolución aprobada el 23 de septiembre de 2019 del TIAR, se subrayaba: “con grave preocupación, que el territorio venezolano se ha convertido en refugio, con la complacencia del régimen ilegítimo, de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional, Grupos Armados Organizados Residuales y otros, que amenazan la seguridad continental, contraviniendo las obligaciones establecidas en la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (OEA, 2019)

Pese a las intenciones, el liderazgo de Iván Duque frente a la región de motivar el restablecimiento de la democracia en Venezuela ha tenido contraste: por una parte, la intención de generar presión a través de decisiones conjuntas hacia Venezuela a través de fuertes medidas económicas y diplomáticas a través de lo que Duque denominó “cerco diplomático” ha deteriorado aún más las condiciones de la población venezolana. En suma, la estrategia en sus primeras decisiones no negó -incluyendo a Colombia- las posibilidades de intervenir militarmente a Venezuela (El Tiempo, 2018) La no negación a una intervención

militar podría considerarse un error teniendo en cuenta la confianza ya inexistente y la imposibilidad de generar un acercamiento con Maduro, generando así, tensiones latentes en aumento por parte de ambos países.

Por otra parte, los aires de guerra y la falta de embajador de Colombia en Venezuela, siendo éste el vecino más importante, frenaba las posibilidades de coordinación en la toma de decisiones institucionales para la cooperación bilateral. Frente a ese panorama, una de las acciones vinculadas al “cerco diplomático” fue el reconocimiento del gobierno Duque al presidente de la Asamblea venezolana, Juan Guaidó como presidente legítimo e interino de Venezuela el 23 de enero de 2019. Posteriormente, una de las acciones entre Duque-Guaidó y el apoyo de países como Chile, fue la “operación Cúcuta” en febrero de 2019 respaldando y otorgando legitimidad al presidente de la Asamblea Nacional Venezolana y presidente interino, Juan Guaidó, en adelantar el cruce de la frontera con camiones cargados de ayuda humanitaria hacia Venezuela. Al final, hubo dos resultados opuestos; por una parte, la frontera presenciaba el despliegue militar y de ayuda humanitaria como foco de atención doméstico e internacional. Por otro lado, tras el fracaso de la operación por la arremetida de militares venezolanos y el incendio de gran parte de la ayuda se generó la posterior ausencia de fuerza pública y ayuda humanitaria dando paso al endémico surgimiento de múltiples formas de criminalidad organizada, economías informales, contrabando y en general, de caos y ausencia total de autoridad y Estado de derecho por parte de ambos países.

Con base en lo expuesto, el factor de la burocracia encargada de la PEC también es problemático debido a la ausencia de embajador en Venezuela y el reconocimiento del embajador de Guaidó en Colombia, Humberto Calderón, tuvo pocos efectos prácticos en las relaciones diplomáticas. Adicionalmente, la noción existente de la poca profesionalización en los cargos diplomáticos refleja que la PEC requiere de un aparato profesional diplomático que implique meritocracia, contrario a ello, en Colombia el servicio exterior no ha sido mecanismo de inserción internacional, sino, instrumento de favores políticos internos (Ramírez, 2011) Por ejemplo, con el gobierno Duque se expresa la “mermelada política” comprendida como el intercambio de favores políticos o prebendas políticas del nivel doméstico al internacional, donde el designado embajador de la OEA (organismo multilateral importante en el debate sobre Venezuela) fue Alejandro Ordoñez; excandidato presidencial

del partido conservador que perdió en consulta interpartidista con Duque y adhirió a la campaña de éste. El embajador entonces, a propósito de la situación en Venezuela y la migración como prioridad en la PEC del gobierno Duque se refirió ante la OEA diciendo: “la dictadura de Nicolás Maduro hace parte de una agenda global para irradiar en la región el socialismo del siglo XXI. Para ello la migración, y las alianzas transcontinentales son parte de la estrategia para concretar ese propósito” (El Espectador, 2019)

Frente a las declaraciones de Ordoñez, tanto el presidente Duque como el canciller Carlos Holmes Trujillo, tuvieron que rectificar su posición, donde el canciller expresó: “ese fenómeno migratorio obedece a la tiranía de Nicolás Maduro, a la dictadura, al deterioro de las condiciones económicas, políticas y sociales que ha generado el flujo migratorio que naturalmente representa un gran desafío para Colombia” (Cancillería de Colombia, 2019) Mencionados sucesos, han producido que la OEA y Colombia no sean percibidas como neutrales diplomáticamente frente a una posible negociación con las partes en conflicto en Venezuela.

De esa manera, el problema con Venezuela pareciera ser que, ante la falta de tratamiento diplomático, con diversas estrategias erráticas como el “cerco diplomático”, la “operación Cúcuta” y la presión por parte de la OEA y el Grupo de Lima, el resultado correspondería a intromisión de Colombia en asuntos externos. El argumento de Duque para cruzar esa delgada línea de incursionar en la política de Venezuela o al menos en el problema del quiebre de la democracia, es que ha intentado -implícita y explícitamente- incursionar en las fronteras o soberanía de Venezuela aduciendo una superioridad moral por el hecho de ser presidente de un país democrático.

Ante esa situación, se podría interpretar la posición de Iván Duque como aquel presidente que al igual que con el proceso de paz en Colombia, se opone a negociar con criminales. Lo anterior, bajo el precepto del Grupo de Lima de considerar al gobierno de Maduro como ilegítimo y la afirmación de entes internacionales como Human Rights Watch (2020) de que el gobierno Maduro alberga a grupos criminales como presuntamente lo estaría haciendo con la autodenominada “Segunda Marquetalia” a la que pertenecen miembros desertores del proceso de paz colombiano como Jesús Santrich e Iván Márquez (El Tiempo, 2020)

Por ende, es claro que las decisiones bajo el liderazgo de Iván Duque frente a la salida de crisis con Venezuela no han sido fructíferas, además por consecuencia de las fuertes divergencias políticas con Nicolás Maduro con quien Duque pierde terreno en liderazgo y se acoge a las decisiones que ahora son impartidas por Estados Unidos. Por tal razón, se reitera nuevamente la interdependencia de Colombia frente a Estados Unidos para optar por la estrategia de la zanahoria (salida negociada) y el garrote (contemplar posible intervención militar) del gobierno Trump frente a Venezuela. En otras palabras, se evidencia el discurso ambiguo por parte de Duque: por una parte, se expresa fuertemente en la región con sus pares, pero, por otra parte, alude un discurso suave y de acomodación ideológica dadas las circunstancias de errores cometidos por su parte e innegable autoridad de Estados Unidos.

No obstante, el tablero de negociación frente a Venezuela no es exclusivo el tema de democracia, pues teniendo en cuenta el enfoque interméstico, el único tema donde está claro qué hacer y qué decisiones tomar en PEC se relaciona con la migración a través de mantener las fronteras abiertas para la recepción. De manera paralela y paradójicamente, tanto con Estados Unidos como con Venezuela, Duque maneja la misma agenda: con Estados Unidos el tema de la lucha contra las drogas, la situación en Venezuela, migración y paz. Con Venezuela, la disputa con Maduro es referente al crimen transnacional en cuanto al narcotráfico, la paz debido al presunto albergue que reciben grupos como el ELN y disidencias de las FARC en ese país amenazando la seguridad colombiana, y la migración. En definitiva, los mismos temas que prioriza Duque con Trump, son los que debería priorizar con Maduro.

Ante la pérdida de margen de maniobra de Duque para ejercer liderazgo o mediación con Maduro (para su derrocamiento) ante la comunidad internacional, Duque ha denunciado en múltiples ocasiones frente a la CIDH, CPI y Asamblea General N°74 de la ONU (El Espectador, 2020) que Maduro viola los DDHH e intenta adquirir armas de mediano y largo alcance de Irán -país que EE. UU. tiene incluido en la lista de organizaciones terroristas- generando así, una amenaza para el continente y para los planes de inversión de los Estados Unidos en Colombia. Planes como “fortalecer el Estado de derecho, la gobernabilidad, mejorar oportunidades económicas, infraestructura vial y, aún más importante, combatir el narcotráfico”, como lo afirmó el señor O’Brien. (El Espectador, 2020)

En ese sentido, el contexto internacional con EE. UU. y Colombia presionando fuertemente con múltiples medidas, acuñadas por el Presidente Duque como “cerco diplomático contra la dictadura en Venezuela”, han conllevado a una gran incertidumbre en la transición hacia la estabilización política, económica y social de Venezuela. Lo anterior, con intenciones de actuar por vías de hecho que permean el debate y no escapan de las opciones lideradas por EE. UU y Colombia, las cuales, conllevarían a una situación más crítica para el país venezolano y colombiano y por supuesto para la población de ambos países que acarrearían con la ya crisis humanitaria y migratoria más grande del continente americano en la historia.

A renglón seguido, ante la infructuosa estrategia de “cerco diplomático” y la falta de intención de negociación, el contrapeso creado a nivel internacional es insuficiente para darle solución a la crisis de Venezuela y sacar a Maduro y el gabinete de la presidencia. Todo lo contrario; Maduro con apoyo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, es decir, el ejército venezolano más los denominados “colectivos”, han apoyado y fortalecido al régimen a través del poder militar, incluso, acudiendo a la represión civil.

Como lo menciona, Sckocpol (1979), es la autoridad ejecutiva la base estatal del poder y ese poder puede ser usado autónomamente en contra de la clase dominante o en contra de situaciones pacíficas o beligerantes interiores o exteriores. Lo expuesto, corresponde a la estrategia que han venido desarrollando los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela con el propósito de consolidar la Revolución Bolivariana.

Según el último informe de Human Rights Watch (HRW) (2020), se evidencia la expansión de la represión militar y paramilitar a partir del establecimiento del estado de excepción para combatir el COVID-19, donde, según José Miguel Vivanco, director para las Américas de HRW “El estado de excepción ha hecho que las fuerzas de seguridad y los grupos armados partidarios del gobierno, que ya cuentan con un récord deplorable de torturas y ejecuciones extrajudiciales, sientan que tienen la facultad de reprimir con mayor ferocidad a los venezolanos” (El Tiempo, 2020)

La situación de represión presenta antecedentes expuestos por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el informe de 2019:

“Durante al menos una década, el Gobierno, así como las instituciones controladas por el Gobierno han aplicado leyes y políticas que han acelerado la erosión del estado de derecho y el dismantelamiento de las instituciones democráticas, incluyendo la Asamblea Nacional. Estas medidas tienen como objetivo neutralizar, reprimir y criminalizar a opositores/as políticas y críticas al Gobierno. Esta tendencia se ha aumentado desde 2016, después de que la oposición ganara la mayoría de los escaños de la Asamblea Nacional, lo cual llevó a un incremento de la represión selectiva de la oposición política y a una restricción incesante del de por sí limitado espacio democrático” (ACNUDH, 2019. P 7)

Dicho así, si bien la oposición venezolana ha adquirido el apoyo parcial de la comunidad internacional con Colombia y EE. UU. liderando la iniciativa, domésticamente, la situación en Venezuela no mejora. Mientras tanto, la situación del éxodo venezolano aumenta mientras Duque y los impulsores del “cerco diplomático” aumentan las presiones hacia Venezuela por las condiciones democráticas y económicas que se cercenan aún más a partir de los constantes bloqueos económicos y quiebre de las relaciones diplomáticas de Venezuela con varios países como Israel, Honduras, Panamá, Bolivia, Paraguay, Guatemala, Colombia y Estados Unidos. Dicho así, más de 60 países no reconocen a Nicolás Maduro como presidente de Venezuela y por el contrario si lo hacen con Juan Guaidó (El Espectador, 2020)

En ese escenario complejo, donde el gobierno colombiano de Iván Duque no tenía cabida como mediador en una salida a la crisis, el gobierno Maduro y la oposición de Guaidó iniciaron a finales del 2019 una negociación en Barbados la cual resultó infructuosa por la falta de voluntad y cooperación por parte del oficialismo y la desconfianza y oposición radical de la opositores venezolanos y actores externos. Entonces, en la Asamblea General de la ONU N°75, Duque volvió a referirse a la situación en Venezuela aludiendo el peligro que representa Maduro para la estabilidad de la región y asegurando que las elecciones convocadas para diciembre de 2020 son “prefabricadas” para perpetuar la dictadura.

La internacionalización de la crisis en Venezuela es evidente y Colombia con el gobierno Duque ha sido participe de ello, a través de intereses y presiones (tanto de adentro como de afuera de Colombia y Venezuela) ha generado un empate negativo y catastrófico que impiden

la salida negociada a la crisis, adicionando la crisis del Covid-19 y la caída de los precios del petróleo (Hirst, M., Lujan, C Y Tokatlian, J, g, 2020)

En síntesis, la orientación de la PEC del gobierno Duque frente a la coyuntura de agravamiento de la relación Colombia-Venezuela se puede enmarcar en tres puntos: 1) se da la transformación en el tratamiento de la relación con Venezuela a partir de una orientación de la PEC (Santos) basada en el pragmatismo, la negociación y salida pacífica a la crisis en Venezuela, a una posición de mano dura, ideologizada y aparente confrontación (Duque) apoyando una salida abrupta de Maduro del poder como respuesta a la base electoral del Centro Democrático a través de la estrategia de “cerco diplomático” basada en sanciones -unas más radicales que otras- con el fin de hacer inviable al gobierno de Maduro. 2) ante el fracaso de la estrategia de “cerco diplomático”, Duque se acoge -ideológica y pragmáticamente- a la postura de negociación de Estados Unidos, ello, ante el escepticismo de su partido que siendo cercano a la oposición venezolana no confían en el gobierno de Maduro y en su lugar, apoyan la salida abrupta del oficialismo. Es decir, ante la falta de una propuesta alternativa al “cerco diplomático”, la estrategia fue acogerse a la decisión de Trump para no marginarse del juego de la transición venezolana (juego de dos niveles de Putnam (1988). 3) si bien la iniciativa de Duque es doméstica, el giro en la política exterior es influenciada internacionalmente por Estados Unidos demostrando una vez más, la histórica alineación de la PEC con los intereses de EE. UU.

Así pues, la expectativa internacional frente al “cerco diplomático” se desvaneció, la legitimidad de Guaidó se reduce con el tiempo, la migración y crisis humanitaria se intensifica a nivel interméstico y el discurso del gobierno Duque sigue siendo ambiguo al poner todas las posibilidades sobre la mesa (al igual que Estados Unidos).

5.2. La relación Colombia-Estados Unidos: Iván Duque alineado con Trump.

En contraste con la política exterior de Juan Manuel Santos frente a Estados Unidos en el intento basado de establecer una agenda más independiente y recíproca, Iván Duque con base en lo expuesto sobre la relación con el gobierno de Maduro evidencia que se ha dejado influenciar por los Estados Unidos en emplear la estrategia de sacarlo del poder por la fuerza.

La historia demuestra que para la política exterior de EE. UU., tanto la diplomacia coercitiva como la decisión de llegar a una acción extrema están siempre sobre la mesa, así provenga de demócratas o republicanos (Parsi, 2017) Donald Trump por su parte, ha convertido en una de sus prioridades de política exterior (y estrategia de reelección) sacar a Maduro del poder a través de presiones y sanciones radicales siempre mediada por una importante campaña mediática internacional. Campaña liderada por Colombia y EE. UU., algunos aliados de la región y oposición interna venezolana al régimen chavista que acusan constantemente a Maduro de su relación con el terrorismo internacional y parte del narcotráfico mundial, lo que justificaría considerar que el régimen forma parte de lo que algunos autores definen como “Estados condenados” (Camilleri, 2019)

Sin embargo, cabe resaltar dos momentos en la relación Duque-Trump frente a Venezuela: primero, se aplicó la estrategia abrupta de fuertes sanciones e incluso sin dejar de contemplar intervención militar. Segundo, con el fracaso del “cerco diplomático” liderado por el gobierno Duque, Trump decide darle un giro a la estrategia -continuando con la política del garrote y la zanahoria (*Big Stick Policy*)- acusando a Maduro de narcoterrorista solicitando su captura a cambio de una recompensa de US\$15 millones y sancionar algunos de los miembros del gobierno venezolano (CNN, 2020). Estas últimas decisiones, bajo la estrategia liderada por Trump denominada Marco para la Transición Democrática y Pacífica en Venezuela (U.S Department of State, 2020).

La nueva estrategia liderada por Trump y apoyada por el gobierno Duque, quien manifestó que dicha estrategia estaba alineada con la PEC en cuanto a Venezuela que busca “*el fin de la usurpación, un gobierno de transición con participación amplia, la convocatoria de elecciones libres y la activación de un plan de recuperación económica*” (Presidencia de la República, 2020) Mencionada estrategia incluiría exigencias de Washington sobre el escenario geopolítico al exigir el abandono de tropas rusas y cubanas en Venezuela. Todo lo anterior, enmarcado en el contexto preelectoral en Estados Unidos y en la pandemia del Covid-19 que podría favorecer a Trump en la base electoral de latinos e inmigrantes venezolanos radicados en el Estado clave de Florida que aportará 29 votos del colegio electoral para las elecciones de 2020.

Adicionalmente, las relaciones con Estados Unidos desde la orientación de la PEC del gobierno Duque se enmarcan en un retroceso en cuanto prohibicionismo y condicionamiento a los intereses de Estados Unidos en la guerra contra las drogas. Es decir, hay pérdida de acción y autonomía que se venía gestando en el gobierno de Juan Manuel Santos que permitía lograr pensar a Colombia en el escenario internacional como un país sin el condicionamiento al tema del narcotráfico.

Tras la nueva estrategia de apoyo bilateral “Colombia crece” entre el gobierno de Estados Unidos y Colombia con Trump-Duque, se pretende fortalecer la lucha contra el delito, narcotráfico y llevar inversión extranjera a las zonas rurales del país. No obstante, lo más importante es combatir el narcotráfico según el asesor de seguridad nacional de Estados Unidos Robert O'Brien (Presidencia de la República, 2020)

Nuevamente, hay un escenario paradójico; aunque el gobierno Duque parezca ser la antítesis al gobierno Santos por su respectiva oposición y la de su partido a los ocho años de gobierno de su antecesor, se repiten los patrones de inserción a nivel internacional como durante el gobierno de Uribe permeados por estrategias geopolíticas y de seguridad, donde la dependencia hacia Estados Unidos y la imposición hacia su agenda en la lucha contra las drogas es prioridad en la PEC. Mientras que, regionalmente, la inserción en organismos multilaterales se configura en función de cercanías políticas e ideológicas por parte Duque, contrario a Santos que lo hacía en función de la integración regional.

Con respecto hacia Venezuela, la política exterior de los países, en especial los de la región, tienen dos caminos como lo señala Hirst, M., Lujan, C Y Tokatlian, J, g. (2020):

“los países de la región pueden recorrer dos senderos: si su política es una reacción a la política exterior de EE. UU. hacia Venezuela o si es un impulso propio, proactivo, de generación de una alternativa pacífica, democrática, negociada y con apoyo regional a la crítica situación económica, política y social que vive Venezuela. Pareciera que Colombia se decidió por el primer camino, con un abierto apoyo político y militar a EE. UU. y a ciertos sectores opositores venezolanos, acompañado por un mimetismo retórico y un notable sentido de la oportunidad. De hecho, la escalada de la ofensiva de Trump contra Venezuela ha profundizado el

compromiso del gobierno colombiano y su apoyo incondicional a Washington” (Hirst, M., Lujan, C Y Tokatlian, J, g, 2020, pág. 9)

Referente al apoyo e intervención de Estados Unidos hacia Colombia en el tema de Venezuela, es de carácter geopolítico dado que, a medida que se degrada la situación en Venezuela, mayor es el apoyo que recibe ese gobierno de China, Rusia e Irán que son actores internacionales de peso -y que por afinidades ideológicas con Venezuela- tienen intereses de influencia sobre el país bolivariano y sobre la región. De igual manera, la relación de Venezuela con dichos países está enmarcada por objetivos de carácter cooperativo y estratégico como salida a la presión de las sanciones por países de la región, ello, con el fin de lidiar con las carencias venezolanas en derechos humanos, alivio humanitario y cooperación económica.

5.3. Posturas y decisiones intermésticas del gobierno de Iván Duque en el contexto migratorio.

Mientras JMS enfocó la mayor parte de los esfuerzos de la PEC en favor del proceso de paz y en cuanto a la inmigración, en comenzar a gestionar sus primeras dinámicas desde la institucionalidad del Estado, tuvo que recurrir a organismos internacionales para elevar la voz de ayuda para la obtención en recursos de cooperación internacional para la atención de la crisis que se ha tornado masiva con el paso de los años. Duque por su parte, como se mencionó anteriormente, redujo la agenda a la situación en Venezuela y al problema del narcotráfico.

En ese orden de ideas, teniendo como contexto el auge de la movilidad migratoria entre Colombia y Venezuela, es precisamente la migración aquel tema que le permite al gobierno Duque inscribir el liderazgo a nivel internacional con el fin de salir de su papel monolítico a nivel doméstico. El presidente reconoce lo benéfico que puede resultar la recepción de migrantes en cuestiones económicas, laborales, culturales acompañados por una institucionalidad y diplomacia activa a nivel multilateral que coopere con la situación para fines de no generar ninguna presión fiscal o xenofobia a nivel doméstico, pues ante un buen manejo de la crisis y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de gestionar e

incentivar la apropiada incorporación de los migrantes al sistema, esta tendría efectos en la potencialización económica, social e incluso cultural del país.

Por ejemplo, la inmigración generó un aumento en el consumo de bienes y servicios en Colombia que posicionaron al PIB en 2019 como uno de los más altos en la región con un 3,3 por ciento según el Fondo Monetario Internacional (BBC, 2020) En cuanto a la inversión, la Cámara de Comercio Colombo Venezolana calcula que de 2012 a 2020, los venezolanos han invertido US\$700 millones en Colombia teniendo en cuenta que cada venezolano entra al país con US\$1.500 en promedio, aportando así un 2,5 por ciento al presupuesto del Estado (BBC, 2020) Tal como lo anota la OCDE (2019): “La migración puede ayudar a elevar el crecimiento potencial [...]. Sin embargo, esto requiere continuar con las políticas de integración que ayuden a absorber a los migrantes en el mercado de trabajo, así como inversiones en los sistemas de educación y salud”.

Desde otra perspectiva, aunque pareciera que el enfoque migratorio del gobierno Duque pareciera alejarse del asistencialismo, hay una contradicción como lo manifiesta Ciurlo (2015) que reflexiona acerca del papel del Estado en garantizar a la población vulnerable el acceso al conocimiento y al ejercicio efectivo de sus derechos y por el contrario, la mirada hacia los migrantes se ha derivado y restringido a que estos sean agentes de desarrollo o clientes de los servicios que el mismo, junto con el sector privado, ofrece. Por lo tanto, ha de obedecer a la condición de los migrantes en cuanto a ciudadanos titulares de derechos que el Estado debe respetar de acuerdo con los estándares del derecho internacional (Ciurlo, 2015)

A pesar de la intencionalidad del gobierno Duque en aplicar a su política exterior el principio de solidaridad con la población inmigrante, a nivel discursivo la misma ha sido reducida los estragos migratorios de la crisis venezolana como efectos *castrochavistas* (El Espectador, 2020). Asimismo, la crisis ha sido útil electoralmente para aludir al éxodo venezolano como fenómeno “*castrochavista*” ocasionando un doble discurso; el positivo a nivel internacional, pero el negativo y con fines electorales en el ámbito doméstico, que, al final podría resultar siendo insostenible y generando progresivamente percepciones de xenofobia hacia población migrante.

Electoralmente, podría haber cierto excepcionalismo debido a que estudios sugieren que los votantes de los países receptores no prefieren a los gobernantes que son abiertos a la

migración porque estos migrantes constituyen un riesgo para la estabilidad económica por medio de sus efectos en el empleo, los salarios, el crimen, y el gasto público (Mayda, 2006; Facchini y Mayda, 2009)

El escenario de recepción por parte del gobierno Duque como lineamiento en la PEC puede incurrir entonces en una estrategia de incentivos al migrante para apoyar electoralmente al partido de gobierno a futuro, caso contrario a como sucede en países receptores donde parte del electorado se siente amenazado y vota en contra de quienes promueven políticas migratorias laxas. De lo contrario, si los migrantes representaran costos electorales demasiado altos, el presidente no sería tan abierto a la inmigración.

A propósito de la xenofobia, mientras que a diciembre del año 2018 el 61 por ciento de los colombianos tenía una posición desfavorable hacia los venezolanos, en abril de 2020 la cifra asciende al 81 por ciento mientras que solo un 15 por ciento tiene una percepción favorable (Caracol e Invamer, 2020; Proyecto Migración Venezuela, 2020) el crecimiento exponencial de la xenofobia y la percepción de los colombianos frente a la presencia de migrantes en condición de permanencia se podría deber entonces a las manifestaciones de noviembre de 2019, actos de delincuencia con protagonista venezolano y el uso del lenguaje y discurso a través de gobernantes, medios de comunicación y encuestadoras que repercuten estigmatización e imagen negativa en la ciudadanía/audiencia hacia los venezolanos.

Lo anterior, podría ser respaldado por el señalamiento del expresidente y exsenador Álvaro Uribe quien tras el declive del gobierno Duque acusó al Foro de Sao Paulo y al gobierno de Venezuela de financiar e infiltrar las protestas de noviembre como un "intento de desestabilización en América Latina" (Open Democracy, 2019) Por tanto, las encuestas de opinión comenzaron a evidenciar que la mayoría de los colombianos se empezaban a sentir alarmados por el alcance de la inmigración venezolana incluso antes de la pandemia (El Espectador e Invamer, 2019)

A nivel institucional y de gestión de la crisis migratoria, a pesar del cierre fronterizo entre Colombia y Venezuela, el gobierno Duque decidió continuar con el mismo equipo de gobierno que comenzó y venía manejando la crisis desde el gobierno Santos a pesar de que continúan las deficiencias en el equipamiento o preparación para la recepción. Ante ello, el gobierno Duque fortalece programas y ayudas a partir del CONPES 3950 de 2018 que busca

ofrecer un plan de acción a largo plazo para la atención de la población migrante desde que fortalezca las capacidades del Estado a nivel nacional y territorial, incluyendo estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad (CONPES 3950, 2018)

El desequilibrio en la atención a la población migrante no corresponde únicamente al plano institucional, también en el plano presupuestario y fiscal teniendo en cuenta la inscripción del problema en la agenda internacional de la PEC con el fin de gestionar recursos de cooperación multilateral para la atención de tan masiva y dramática crisis. A manera de ilustración, según cálculos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (2018) el peso anual de la migración en el fisco colombiano corresponde entre el 0,3 y 0,6 por ciento del PIB equivalentes a unos US\$1.500 millones (Portafolio, 2019)

Según el Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región de 2019, Colombia ha recibido US\$270 millones de los cuales el 60 por ciento es cooperación de Estados Unidos equivalentes a una ayuda por migrante de US\$200. En contraste, en el caso de Siria los fondos superan los US\$5.000 por migrante (OEA, 2019)

Evidentemente, la crisis migratoria proveniente de Venezuela adquiere prioridad en la agenda internacional del gobierno Duque teniendo en cuenta que es la crisis humanitaria más apremiante en la historia reciente del país y de la región, siendo aquella que afecta a una mayor cantidad de países al mismo tiempo en comparación con otras crisis migratorias como la de Centro América (El Salvador, Nicaragua y Honduras) en los años 80's y 90's que ocurrió en un periodo de tiempo más larga y entre países más pequeños. De ahí que, la cooperación internacional sea de gran relevancia en la PEC dado que Estados como Colombia pueden desbordar sus capacidades en un escenario de incertidumbre como el de Venezuela donde es incierto el tiempo que tarde la estabilización económica, política y social de ese país.

No obstante, tras la expedición de decretos como el 452 de 2017, el CONPES 3950, la Política Pública Integral Migratoria (CONPES 3603) contrastan con la realidad en las zonas de frontera y en las principales calles de las principales ciudades receptoras que demuestran desbordar sus capacidades en otorgar el cubrimiento de las principales necesidades de la

población migrante. De igual manera, la extensa frontera y la falta de regularización de la población da paso a una recepción poco ordenada o segura.

A manera de ejemplo sobre la gravedad en la gestión y articulación de medidas para la adecuada atención y recepción migratoria; mientras Norte de Santander (principal zona de entrada migratoria) tiene una población de 1,346,806 habitantes (DANE, 2018) acoge a 195.079 migrantes (11,27%) (Migración Colombia, 2020). La Guajira por su parte cuenta con 825,364 habitantes (DANE, 2018) y ha recibido 150.943 inmigrantes (8,72%) (Migración Colombia). Lo anterior, en comparación con una ciudad de las capacidades institucionales y financieras como Bogotá que tiene 7,181,469 habitantes (DANE,2018), ha acogido a 339.132 migrantes equivalentes al 19,59% (Migración Colombia, 2020) Es decir, los desequilibrios que puede generar la falta de atención en la recepción a la inmigración en territorios con baja capacidad conllevaría en un futuro cercano a un estallido social o el desbordamiento total de las capacidades en el sector salud, educación, laboral, etc.

Al mismo tiempo, la cooperación internacional y apoyo regional se complejiza teniendo en cuenta que la pandemia del Covid-19 genera mayor presión fiscal e incita a los países a ser más restrictivos en movilidad transfronteriza teniendo en cuenta el problema sanitario. Aunque, las tensiones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, al menos a nivel de frontera entre los gobiernos regionales de Táchira y Norte de Santander, han tenido que pasar a un segundo plano para gestionar el manejo de la migración y Covid-19 donde cerca de cien mil venezolanos han retornado a su país desde que se decretó la pandemia en marzo de 2020 (Presidencia de la República, 2020)

En síntesis, la debilidad institucional y la falta de priorización a la crisis migratoria yuxtapuesta con el enfrentamiento entre Duque-Maduro ha generado una sobrepoblación y crisis de gobernabilidad en ciudades o municipios con baja capacidad para el cubrimiento parcial o total de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Como lo mencionan Polo, Serrano y Triana (2018) sobre el escenario colombo-venezolano:

“la existencia de un entorno fronterizo difícil de escaso monitoreo, que es una ventana de oportunidad para la proliferación de diversas actividades criminales, conjugado con un escenario de crisis socioeconómica y una desarticulación interinstitucional en el control fronterizo y migratorio, crea un área gris de latente afectación negativa para

el curso normal de las actividades cotidianas dentro de la zona” (Polo, Serrano y Triana, 2018, pág32)

En ese orden de ideas, si bien la continuidad en medidas y acciones institucionales por parte de Duque han estado concordantes con las precedentes y establecidas durante el gobierno Santos, la diferencia radica en que Duque yuxtapuso la confrontación diplomática hacia Maduro sobre la atención integral y articulada con los entes territoriales para la atención a la crisis migratoria. Ello, a pesar de la constante búsqueda de recursos de cooperación para la atención fiscal de la crisis. De igual modo, teniendo en cuenta que desde que se tiene registro por parte de Migración Colombia, del 2014 al 2018 se dio la entrada de 1.174.743 migrantes provenientes de Venezuela, mientras que, durante el 2018, 2019 y lo corrido del 2020, se ha dado el incremento a 1.722.919 inmigrantes, es decir, 548.173 más en tan solo dos años y medio en comparación al 1.174.743 en 5 años durante el gobierno Santos.

Lo expresado, lleva a pensar que mientras más crítica es la posición del gobierno colombiano, primero con Santos y luego con Duque, al igual varios países de la región y Estados Unidos frente a Maduro en torno al “cerco diplomático” genera que -sumado a las condiciones deplorables en Venezuela- las personas se vean forzadas a emigrar en su mayoría a Colombia y la región.

5.4. Acuerdo de Paz e implementación: elementos de análisis en la política exterior colombiana del gobierno de Iván Duque.

Teniendo en cuenta que la estrategia del partido de gobierno frente al proceso de paz se vincula con Venezuela y su efecto migratorio a través de la difusión del miedo con la figura del “castrochavismo”, donde el presidente el presidente Duque fue participe tanto en el plebiscito como en elecciones presidenciales 2018, es pertinente mencionar sus repercusiones en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz que se entrelaza con la coyuntura migratoria. En congruencia con lo expuesto, la idea es demostrar -nuevamente- cómo elementos externos como la situación en Venezuela y la inmigración, repercuten en elementos internos o domésticos como la implementación de la paz con las Farc-ep.

Además, cabe resaltar que la sociedad colombiana viene experimentando cambios profundos y multidimensionales desde la negociación del Acuerdo de Paz como por la llegada de venezolanos, especialmente porque el proceso de paz abrió espacios para nuevas demandas diferentes al conflicto como las económicas, culturas y políticas, sean de interés y prioridad nacional (BBC, 2020)

Por consiguiente, teniendo en cuenta las decisiones y postura del gobierno Duque en la PEC frente al escenario migratorio, también es relevante analizar el escenario de compromiso e inversión del Estado en la implementación del Acuerdo de Paz. Frente al segundo escenario, teniendo en cuenta que en lo doméstico el acuerdo final cuenta con antecedentes de respaldo jurídico expresados en el Acto Legislativo 01 de 2016 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Congreso de la República, 2016). Es decir, el Acto 01/16 crea los mecanismos jurídicos para darle legitimidad al acuerdo final y su respectiva implementación por medio de lo que se conoce como “*fast track*” (vía rápida) para la reducción en el tiempo de debate y aprobación de leyes o normas constitucionales que permitan la implementación del acuerdo.

No obstante, el siguiente antecedente fue el Acto Legislativo 02 de 2017 “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Congreso de la República, 2017). En otras palabras, el artículo transitorio concebido en el Acto 02/17 tiene como finalidad otorgarle estabilidad o “blindaje” jurídico al acuerdo final con la idea de asegurar su implementación independientemente del cambio de gobierno, donde se establece lo siguiente:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de

implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. ***Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.*** En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” (Congreso de la República, Acto Legislativo 02/2017, Art. 1°)

Como resultado, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-630/17 terminó por declarar constitucional dicho Acto Legislativo 02/17 dado que el acuerdo final cumple con las disposiciones de la Constitución y aquellos delitos y crímenes de guerra que hayan infringido DDHH o disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, Corte Penal Internacional o CIDH, tendrán lugar a investigación, enjuiciamiento y sanción a través del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) que crea a instituciones como la JEP a través del Acto 01 de 2017. En palabras simples, el gobierno debe -por obligación jurídica y constitucional- cumplir con el acuerdo final tanto interna como externamente donde la legitimidad internacional sobre el acuerdo deriva de países garantes, acompañantes y veedores de que el acuerdo final permita garantizar justicia ante violaciones de derechos humanos y actos ocurridos en la guerra (contemplados en el Estatuto de Roma, Corte Penal Internacional y Comisión Interamericana de Derechos Humanos) que Colombia garantiza dar procedimiento legal e impedir la impunidad.

Frente al carácter internacional de los acuerdos y la responsabilidad de las partes ante instancias internacionales en materia de justicia, respetando Convenios y Protocolos, quedó enmarcado en el Acuerdo Final lo siguiente:

“(…)las partes, siempre y en cada momento, se han ceñido al espíritu y alcances de las normas de la Constitución Nacional, de los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, y demás sentencias de

competencias reconocidas universalmente y pronunciamientos de autoridad relativos a los temas suscritos” (Acuerdo Final, 2016, pág. 2)

Conviene subrayar que, a pesar de que el conflicto armado interno en Colombia entre el Estado y las Farc-Ep no sea de carácter internacional, la legitimidad alrededor del acuerdo final es innegable dado que como se mencionó anteriormente el gobierno Santos logró construir una legitimidad internacional sólida que equilibrara el apoyo hacia el acuerdo que en lo doméstico no era tan sólido a causa de la oposición incesante por parte del uribismo o centro democrático.

En comparación, el gobierno Duque si bien ganó las elecciones se encontró con un Acuerdo “blindado” jurídicamente ante el cual prometía corregir sus falencias en cuanto a su implementación y mecanismo de justicia. De modo que, Duque comenzó por realizar cambios semánticos a la concepción del Acuerdo de Paz por un acuerdo basado en la cultura de la seguridad y legalidad que también sería orientación a su política exterior basada en la seguridad y lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, el Acuerdo de Paz bajo el gobierno Duque ha tenido una doble dimensión discursiva: por un lado, el discurso a nivel doméstico se torna esquizofrénico ya que el partido de gobierno propone proyectos de ley (como la derogación a la ley estatutaria de la JEP) que debilitan la legitimidad del acuerdo, hace más lento e incluso paraliza su implementación, al tiempo que miembros del congreso del centro democrático califican y señalan a exguerrilleros y ahora senadores como terroristas, intensificando el maniqueísmo en un escenario de posconflicto y reconciliación. Por otro lado, a nivel internacional el presidente Iván Duque se pronuncia en encuentros multilaterales frente a actores de gran peso internacional aludiendo al compromiso con el Acuerdo y la Paz en Colombia. A manera de ejemplo, los pronunciamientos del presidente Duque ante la Asamblea General de la ONU N° 74, 75 y el Foro de París en 2018 donde sus visos sobre la paz con legalidad son pocos y son desplazados por prioridades como el narcotráfico y la crisis en Venezuela (Presidencia de la República, 2018; 2019; Cancillería, 2020)

En cuestiones prácticas, la implementación del acuerdo final desde el 2016 ha tenido déficit en inversión; durante el gobierno Santos (2016 a 2018) el déficit fue del 41, 8%, según la Contraloría General de la Nación (2018). Para el 2019, con Iván Duque como presidente, el

Plan Plurianual de Inversiones (PPI-Paz) en el Presupuesto General de la Nación (PGN) presentó una desfinanciación del 40%. Lo anterior, generando falencias en el avance y cumplimiento de indicadores y metas para cada año fiscal en los seis puntos del acuerdo final, demostrando la continuidad en la falta de presencia integral por parte de instituciones del Estado en solucionar a largo plazo lo propuesto en el acuerdo.

Si bien la paz no fue prioridad en la campaña de Duque, tampoco se encuentra muy presente en la agenda doméstica a pesar de las condiciones jurídicas que lo comprometen con la implementación. Prueba de ello, el desplazamiento semántico de lo relacionado con la paz hacia lo denominado por el gobierno Duque como “Política de Paz con Legalidad”. Además, como se mencionó, las prioridades nacionales del presidente Duque han estado relacionadas con el emprendimiento, equidad y legalidad o seguridad; en este último se incorpora la corrección del acuerdo al que el partido Centro Democrático no ha legitimado en su totalidad.

Es pertinente recalcar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no se especificaron los recursos para la paz, desconociendo el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 y el CONPES 3932 de 2018 que exigen un capítulo especial de inversiones en el PND (Razón Pública, 2019). De igual manera, la ley invoca al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de señalar dichos recursos en un capítulo aparte con el fin de realizar seguimiento y control en el Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO) creado por el acuerdo final que aún no se ha puesto en marcha (CEPDIPO, 2019). En cuanto a la violencia e inseguridad en los territorios en su mayoría rurales y donde habitan gran parte de excombatientes (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación-ETCR) como comunidades, defensores de Derechos Humanos y líderes sociales han sido hostigados y asesinados por otros grupos ilegales, según investigaciones que se adelantan, por miembros de la “Segunda Marquetalia”, ELN y demás grupos vinculados al narcotráfico. En suma, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios como herramienta clave del proceso ha tenido falencias ya que han sido asesinados 224 excombatientes desde la firma del Acuerdo de Paz, según Carlos Ruiz, jefe de Verificación de la ONU en Colombia (El tiempo, 2020) (ONU, 2020)

En el más reciente informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para el trimestre julio-septiembre, presentado en octubre de 2020 ante el Consejo de

Seguridad de las Naciones Unidas se encuentran dos visiones opuestas: Por un lado, el gobierno que a través del Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se declara lo siguiente en dicho informe:

“sobre cuestiones relacionadas con la paz, los esfuerzos del Gobierno se habían centrado en fortalecer la planificación, diversificar las fuentes de financiación y ejecutar acciones para cumplir el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, particularmente en cuanto a la reincorporación de los exmiembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), la estabilización, las víctimas y la sustitución de cultivos ilícitos” (ONU, 2020, pág. 1)

Por otro lado, miembros del partido FARC y civiles desmovilizados reconocen “preocupaciones respecto del enfoque del Gobierno sobre la implementación del Acuerdo Final, tales como que el ritmo de implementación es lento, que se hace un uso insuficiente de las instituciones creadas por el Acuerdo y que la implementación no es integral” (ONU, 2020, pág1)

Paralelo al proceso de implementación del proceso de paz, la inestabilidad jurídica y la falta de voluntad e intencionalidad decisiva del gobierno en apoyar el acuerdo, ha generado que grupos residuales de las Farc regresen a las armas, adicionando la presión que genera la guerrilla del ELN y demás grupos armados organizados (GAO) que han encontrado refugio en Venezuela. En suma, la vulnerabilidad de la frontera colombo-venezolana ha generado que guerrillas, grupos paramilitares venezolanos (conocidos como colectivos y fuerza vertebral del chavismo) ejerzan presencia y poderío en ambos países dinamizando el fenómeno del narcotráfico, contrabando y generando desconfianza política entre ambos países (Polo, Serrano y Triana, 2018, pág. 31) incluso reclutando a migrantes venezolanos que quedan en medio del conflicto y son instrumentalizados (El Diario, 2020)

De los 13.577 exmiembros de las Farc-ep son reconocidos como acreditados (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) (OACP) y de ese total, 9.300 siguen enfrentándose a mayores vulnerabilidades en lo que respecta a seguridad, oportunidades productivas y acceso al apoyo institucional (ONU, 2020) Es decir, el 68% presentan problemas por causa de la

implementación efectiva y una política de seguridad efectiva hacia esta población desarmada. De otro lado, el punto 4 del acuerdo sobre el problema de las drogas ilícitas como prioridad del gobierno en erradicar cultivos de uso ilícito por compromiso con el acuerdo y presión desde Estados Unidos, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se han erradicado voluntariamente 42.339 hectáreas por 99.097 familias que han continuado recibiendo los pagos, la entrega de suministros y la asistencia técnica por parte del gobierno, pero hasta ahora menos del 2% se beneficia de los proyectos productivos en ejecución (ONU, 2020)

A nivel presupuestal, el proyecto legislativo sobre el Presupuesto General de la Nación para 2021 presentado en julio de 2020 demuestra que las inversiones hacia la paz incrementarán un 9%, pero en entidades clave como la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Desarrollo Rural, el presupuesto disminuirá (ONU, 2020) Por otro lado, según el cuarto informe de seguimiento de la Contraloría General de la República a los recursos destinados para el posconflicto (2020) la financiación prevista para la implementación presentó ejecución de recursos menor a lo estipulado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017/2018 durante las vigencias 2019 y 2020, lo que podría retrasar la ejecución de la implementación del Acuerdo de 15 años a 25 (Contraloría, 2020)

En suma, el informe de la Contraloría aprecia la concentración del gasto de inversión en los puntos 2 (Participación Política) y 6 (Mecanismos de Implementación y Verificación) del acuerdo, presentando un déficit considerable en el punto 1 (Reforma Rural Integral) (Contraloría, 2020)

En síntesis, la implementación del acuerdo final presenta puntos disruptivos con la realidad, donde existe como precedente la oposición e intención de corregir e incluso acabar con el Acuerdo de Paz con las ex farc-ep dado el proyecto opositor y de pugna política entre el proyecto del centro democrático frente al del expresidente Santos. En rasgos generales, la PEC del gobierno Duque en cuanto al tema de paz presenta un doble discurso desconectado de la realidad -al menos en el escenario doméstico- donde el compromiso con la implementación del acuerdo no ha sido institucionalmente acorde con lo expresado a nivel internacional, de manera que, entre el periodo de diciembre de 2018 y noviembre de 2019 la implementación avanzó solo 6% (Instituto KROCK, 2020)

En el asunto de implementación, surge entonces una fractura en la agenda interméstica, donde a nivel internacional se presenta un discurso en favor de la cooptación de recursos en cooperación para la implementación y de compromiso frente a países garantes y veedores como la ONU, mientras que, domésticamente el gasto del Presupuesto General de la Nación se prioriza en el pago de la deuda, defensa, seguridad y programas de corte asistencial. De acuerdo con el PGN 2021, el monto del gasto en la implementación del Acuerdo de Paz ascenderá a \$6,7 billones; once veces menos que los recursos a la deuda, seis veces menor al gasto en defensa y seguridad, y dos veces más bajo que el destinado a la financiación de programas de corte asistencial (CEPDIPO, 2020)

6. Conclusiones

En este trabajo se analizó y demostró de manera comparativa, desde el enfoque interméstico, la política exterior colombiana durante los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque hacia la República Bolivariana de Venezuela. Ambos gobiernos colombianos, enmarcaron la PEC a partir de toma de decisiones que oscilaron entre el pragmatismo y la concertación, por parte de la administración de JMS y, desde la actual administración de IDM, desde la ideologización y la confrontación en un escenario latinoamericano fragmentado debido a la relevancia que adquiere la crisis migratoria, humanitaria y multidimensional de Venezuela.

Lo anterior, a la luz del enfoque interméstico que engloba, vincula y relaciona asuntos insoslayables de carácter tanto internacionales como domésticos, tales como el Acuerdo de Paz y la masiva migración venezolana con destino a Colombia.

La PEC al mando del gobierno de JMS osciló entre el pragmatismo y una agenda diversificada que implicó cambios en la manera de inserción en el escenario internacional y relacionamiento con actores decisivos e importantes como Venezuela y Estados Unidos, en su mayoría, en función del Acuerdo de Paz con las ex Farc-Ep y la inmigración venezolana.

Mientras tanto, la PEC y agenda internacional durante el actual gobierno de Iván Duque se reduce e ideologiza en función de la alineación con Estados Unidos, bajo las directrices de Trump y la OEA, promoviendo el llamado “cerco diplomático” para el desconocimiento de

la legitimidad del gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela. Mientras Santos funge intermésticamente con un discurso conciliador y de gran acomodamiento pragmático a los asuntos de interés nacional, Duque acude a un discurso ambiguo e incierto que se torna virulento y polarizador en torno a la salida diplomática de la crisis en Venezuela.

Ambos mandatarios colombianos, desde las respectivas decisiones en la PEC tienden a analizar problemas, tensiones y soluciones sobre asuntos internacionales que repercuten y tienen efectos tanto positivos como negativos domésticamente. Muestra de ello, es la constante interacción interna y externa que ambos de manera diferenciada emplean con diversos actores para propiciar y regular los efectos que tienen la inmigración e implementación del Acuerdo de Paz. Por lo tanto, el efector globalizador conlleva a requerir el apoyo de los mandatarios colombianos hacia canales intermésticos con actores sudamericanos, instancias multilaterales y otros actores como Estados Unidos. Es decir, se requiere de una gobernanza interméstica para gestionar asuntos domésticos.

Tanto el fenómeno migratorio, como la relación en crisis con un país tan estratégico como Venezuela y la implementación del Acuerdo de paz, requieren una PEC efectiva, imaginativa y configurada en función de los intereses del Estado-Nación y no presidenciales partidistas, así como de la consulta y participación de diversas instituciones y actores sociales. Para dichos fines, es relevante la convocatoria y protagonismo de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores que ha sido poco consultada entre el 2010 y actualmente, a pesar de los desafíos en materia migratoria, inserción internacional, despliegue de la institucionalidad del Estado en zona fronteriza colombo-venezolana -donde confluyen múltiples problemáticas históricas- y la implementación del Acuerdo, que requiere propiciar las condiciones intermésticas en función de la gobernabilidad hacia los actores vinculados al proceso, migrantes y población afectada por la obstaculizada PEC que oscila entre el pragmatismo e ideologización.

Lo anterior, expresado bajo la idea y conclusión que arrojan las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela, recientemente caracterizadas como una relación confrontacional cada vez más radical y agresiva que conlleva a mayor desestabilización e incremento en la inmigración en Colombia bajo la premisa de derrocar a Nicolás Maduro en Venezuela por medio del “cerco diplomático”. Al final, dos resultados: 1) Incremento exponencial en el

flujo inmigratorio y crisis humanitaria en zona de frontera. 2) Tensiones latentes entre el gobierno de Colombia con el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los disidentes del Acuerdo de Paz y la guerrilla del ELN apoyados y refugiados en Venezuela.

Por último, el Estado colombiano enfrenta un gran desafío en la construcción de una política exterior con orientación de carácter público y estable, es decir, que esté construida a partir del reconocimiento de las dinámicas globales que requieren de una diplomacia interméstica que incluya la realidad de actores sociales afectados por las decisiones en las relaciones internacionales del país. Lo expuesto, para contribuir a superar la visión maniquea, inhibida y parroquial de una PEC que no prioriza en el orden, la justicia y los conflictos sociales que conllevan los fenómenos migratorios entre países o la implementación de un Acuerdo de Paz que requieren del apoyo interméstico ante una ciudadanía legítima inmersa en condiciones de segregación, racismo y expulsión, que, con el Covid-19, se exacerbaban aún más. Por tanto, el territorio, la ciudadanía y las instituciones se ven permeados por el cambio que ejerce la migración, ya que, en un mundo con fronteras cada vez más porosas es propio de problemáticas como la migración y la paz, que se han tornado globales al igual que el Covid-19.

7. Referencias

- Almond, A., and Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. 1ª ed. 1963. Newbury Park: Sage Publications, 1989.
- ABC (2003) La nueva política interméstica. En: https://www.abc.es/internacional/abc-nueva-politica-intermestica-200306060300-185845_noticia.html
- ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016) Véase en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdo_final.pdf
- ACNUDH (2019). Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos. Recuperado de:

https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx

- ACNUR (2020) Situación en Venezuela. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- ANDI. (noviembre de 2017). Recuperado el 02 de octubre de 2018, de <http://www.andi.com.co/Uploads/ANDIBalance2017Perspectivas%202018.pdf>
- Ardila, Martha y Clemente, Isabel (2019), “Santos: Una Diplomacia Tradicional con cambios”, en revista *OASIS* 29 enero-junio.
- Martha, A. (2020). La Diplomacia Interméstica y Multinivel Colombiana: Dependencia, Pragmatismo e Ideologización. *Latin American Journal of International Affairs*, 10(1), 113-130. Retrieved September 18, 2020, from <https://www.lajia.net/lajia/article/view/111/81>.
- Aristizábal Henao, A. (2019, diciembre 11) ~~SER~~Castrochavista. El papel de los medios en el conflicto armado. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- Bayer, A (2010) El papel de la comunidad internacional en la construcción de la paz de Colombia: Europa, los vecinos de Colombia y las organizaciones internacionales. Corporación nuevo arcoíris y programa de política pública de paz. Instituto Universitario de Relaciones Internacionales y de Desarrollo, Ginebra, Suiza
- B. Manning (1977) “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, pp. 306-324.
- Biderbost, M., P. (2010). El estudio de las migraciones en la Ciencia Política: un intento de sistematización. En *Revista de ciencia política del Instituto de Estudios de Iberoamérica*, Universidad de Salamanca N.º 9. Pp. 9-34.
- Borda, S. (noviembre, 2014). Política exterior de la Administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. Barcelona Centre for International Affairs, 29-39. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/liderazgos_regionales_emergentes_en_america_latina/politica_exterior_de_la_administracion_santos_un_liderazgo_de_via_media_para_colombia

- Borrero Mansilla, A. (2017). Las Amenazas a la Seguridad Nacional, en: Cubides Cárdenas, J & Jiménez Reina, J. (Ed.). Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia: Teoría y Praxis. Bogotá, Colombia: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- BBC (2010) Acuerdo de bases entre Colombia y Estados Unidos queda sin efecto. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100817_0027_colombia_estados_unidos_acuerdo_militar_corte_rb
- BBC (2015) "D", la marca que condena al derrumbe las casas de los colombianos deportados de Venezuela. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825_venezuela_conflicto_frontera_d_p
- BBC (2015) Obama declara a Venezuela "amenaza para la seguridad nacional" de EE. UU. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150309_ulnot_eeuu_venezuela_sanciones
- BBC (2016) Barack Obama anuncia US\$450 millones de ayuda para plan Paz Colombia. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160203_colombia_obama_anuncio_plan_paz_nc
- BBC (2017) Asombro en Colombia por amenaza de Donald Trump ante incremento de cultivos de coca. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41275301>
- BBC (2018) Crisis de Venezuela: "El éxodo de los venezolanos es el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años". Recuperado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45291398> (22 de septiembre de 2020)
- Calderón, C. C. (2006). El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio. En Revista Sociológica, vol. 21, núm. 60. Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 43-73.

- CAMILLERI, M. (2018) “Evolution or Revolution? U.S. Policy on Venezuela from Obama to Trump”, en Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica, Revista Pensamiento Propio, año 23, n° 47, Enero-Junio de 2018, pp. 189-205.
- Camilleri, M. (2019): «Plan B in Venezuela: Washington Must Give up on an Ideal Strategy in Favor of an Achievable One» en Foreign Affairs, 3 de septiembre, ; Moisés Naim y Francisco Toro (2018): «Venezuela’s Suicide: Lessons from a Failed State» en Foreign Affairs, noviembre-diciembre, .
- Cancillería (2013) Plan Fronteras para la Prosperidad. Resumen ejecutivo proyecto de inversión 2013. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-plan-fronteras-la-prosperidad.pdf>
- Cancillería de Colombia (2018) Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre violación territorial en el sector la Pica del Dos en Tibú, Norte de Santander. Disponible en: <https://pbs.twimg.com/media/DranDaRWsAAZ5-j?format=jpg&name=900x900>
- Cancillería de Colombia (2018) Rueda de prensa del Canciller Carlos Holmes Trujillo sobre la orientación de la política exterior. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=KJ9aBRCwWpk&feature=emb_title
- Cancillería de Colombia (2019) Canciller Carlos Holmes Trujillo reitera política en materia de migración proveniente de Venezuela. Disponible en: <https://twitter.com/i/status/1124132586006171648>
- Cancillería de Colombia (2020) Intervención del Presidente Iván Duque ante la 75 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/intervencion-presidente-ivan-duque-75-asamblea-general-organizacion-naciones-unidas>
- Cardona Zuleta, L. M. y Londoño Álvarez, C. A. (2018). La retórica del miedo como estrategia política. El plebiscito por la paz en Colombia. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 14, 43-68.
- Centro de Pensamiento y Dialogo Político (CEPDIPO) (2019) La implementación del acuerdo final en el

- presupuesto general de la nación 2019. La paz desfinanciada. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/doc-diez/>
- Centro de Pensamiento y Dialogo Político (CEPDIPO) (2020) El proyecto de presupuesto 2021: el acuerdo de paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/proyecto-de-presupuesto-2021-el-acuerdo-de-paz-entre-la-desfinanciacion-y-la-continuidad-de-la-simulacion/>
 - Ciurlo (2015) Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. Revista INTERNACIONAL de COOPERACIÓN y DESARROLLO. VOL. 2, NÚM. 2
 - Congreso de la República (2016) ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html
 - Congreso de la República (2017) ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573>
 - Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2018) Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Departamento Nacional de Planeación.
 - Contraloría General de la Republica. (2018). Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones (1 enero 2017 a 30 marzo de 2018)
 - Contraloría General de la República (2020) Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto>
 - CUBIDES CÁRDENAS, J; CALDERA YNFANTE, J; RAMÍREZ BENÍTEZ, W. (2018). La Implementación del Acuerdo de Paz y la Seguridad en Colombia en el Posconflicto Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 23, supl. 2, Universidad del Zulia, Venezuela
 - CNN (2020) Gobierno de Trump acusa a Maduro de narcoterrorismo y ofrece US\$ 15 millones de recompensa. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/barr-acusa-maduro-narcoterrorismo-cocaina-venezuela-recompensa-estados-unidos-brk/>

- DANE (2018) Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. En: <https://www.dane.gov.co/>
- Del Busto, Pinzón, L, P. (2018). El uso de la crisis venezolana como estrategia de mercadeo político en las elecciones presidenciales colombianas del 2018. Pontificia universidad Javeriana de Bogotá. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos. Bogotá: DNP.
- DW (2017) Maduro convoca a Asamblea Nacional Constituyente. Disponible en: <https://www.dw.com/es/maduro-convoca-a-asamblea-nacional-constituyente/a-38657282>
- Ejército Nacional (2015) Comunicado de prensa. Recuperado en: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=384748>
- El colombiano (2016) “Estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca”: Juan C. Vélez. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/entrevista-a-juan-carlos-velez-sobre-la-estrategia-de-la-campana-del-no-en-el-plebiscito-CE5116400#success=false>
- El Espectador e Invamer (2019) El rechazo a los venezolanos que muestra la encuesta de Invamer. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-rechazo-a-los-venezolanos-que-muestra-la-encuesta-de-invamer/>
- El Espectador (2019) Ordóñez dijo ante la OEA que Maduro usa migración para “expandir el socialismo”. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ordonez-dijo-ante-la-oea-que-maduro-usa-migracion-para-expandir-el-socialismo/>
- El Espectador. (2020) ¿Cuáles son los países con los que Maduro ha roto relaciones? Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/cuales-son-los-paises-con-los-que-maduro-ha-roto-relaciones/>
- El Espectador (2020) “El gobierno no es serio con la implementación del Acuerdo de Paz”: Bernard Aranson. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/entrevista-con-bernard-aronson-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

- El Espectador. (2020) La receta Duque. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/la-receta-duque/>
- El Herald (2017) Fuerzas Militares confirman incursión de soldados venezolanos en Arauca. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/fuerzas-militares-confirman-incursion-de-soldados-venezolanos-en-arauca-430604>
- El Nuevo Siglo (2019) Piden que se convoque la asesora de exteriores. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2019-convocara-duque-la-comision-asesora>
- El Nuevo Siglo (2020) Sin expresidentes sesionó Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-27-2020-sin-expresidentes-sesiono-comision-asesora-de-relaciones-exteriores>
- El Tiempo. (2019). Duque da detalles sobre decreto para nacionalizar niños venezolanos. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ivan-duque-da-detalles-sobre-decreto-para-nacionalizar-ninos-venezolanos-397322>
- El Tiempo (2020) Aparece foto de Santrich supuestamente en Venezuela. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/foto-de-jesus-santrich-en-venezuela-es-revelada-por-asesor-de-juan-guaido-499224>
- El Tiempo (2020) De qué hablaron en sesión de Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/de-que-hablaron-en-primer-encuentro-de-comision-asesora-de-relaciones-exteriores-551539>
- El Tiempo (2020) El 'Ñeñe' Hernández, el polémico ganadero de audio sobre campaña. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/quien-era-jose-guillermo-nene-hernandez-376162>
- El País (2016) Obama promete 450 millones para apoyar la paz en Colombia en 2017. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2016/02/04/actualidad/1454626009_673595.html
- El País (2018) Este fue el discurso de posesión del presidente Iván Duque, léalo aquí. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/colombia/este-fue-el-discurso-de-posesion-del-presidente-ivan-duque-lealo-aqui.html>

- El País (2019) El Banco Central de Venezuela admite que el PIB se ha hundido un 52% con Maduro. Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/05/29/actualidad/1559099315_404810.html
- El Tiempo (2010) En cuatro horas, Santos y Chávez solucionaron la crisis bilateral más grave de los últimos años. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7853620>
- El Tiempo (2017) Republicanos y Rusia caldean el ambiente de visita de Santos a Trump. Recuperado de: [eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/analisis-de-la-visita-de-juan-manuel-santos-a-donald-trump-89070](https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/analisis-de-la-visita-de-juan-manuel-santos-a-donald-trump-89070)
- El Tiempo (2018) Colombia no firmó rechazo de Grupo de Lima sobre intervenir Venezuela. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/colombia-no-firmo-documento-de-grupo-de-lima-que-rechaza-intervencion-de-venezuela-269102>
- El Tiempo. (2020) Aprovechando la covid-19, Maduro desata represión contra opositores. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/informe-de-human-right-watch-sobre-represion-en-venezuela-durante-la-cuarentena-534216>
- El Tiempo (2020) 'Los asesinatos son la amenaza más grave para el proceso de paz': ONU. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/como-avanza-el-proceso-de-paz-en-colombia-2020-segun-la-onu-517866>
- Facchini, G. y A. M. Mayda (2009). Does the welfare state affect individual attitudes toward immigrants? Evidence across countries. *The Review of Economics and Statistics* 91(2), 295–314.
- Fisas, Vicenç. (2010) “Introducción a los procesos de paz”. En *Quaderns de construcció de pau*, N° 12.
- Forbes (2020) Campaña de Iván Duque sí recibió aportes de empresa del venezolano Cisneros. Disponible en: <https://forbes.co/2020/07/09/politica/campana-de-ivan-duque-si-recibio-aportes-de-empresa-del-venezolano-cisneros/>
- Forero, R, M. A. (2015) Fundamentos jurídicos de la política exterior colombiana. *Revista Análisis*, 1(6), 25. Recuperado a partir de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/845>

- Gutiérrez Sanín, F. (26 de enero de 2018). Uribe es el único político con capacidad de coordinar los intereses de las élites legales e ilegales. Las Silla Académica, recuperado de <http://lasillavacia.com/silla-academica/uribe-es-el-unico-politico-con-capacidad-de-coordinar-los-intereses-de-las-elites>
- Hernández, V. (1999). Diccionario de política internacional. México: Porrúa, 24
- Hirst, M., Lujan, C Y Tokatlian, J, g. (2020) La internacionalización de la crisis en Venezuela. Fundación Friedrich Ebert
- Instituto KROCK (2020) Tres años después de la firma del acuerdo final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre de 2018 a noviembre de 2019. Informe 4. Disponible en: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/tag/Instituto%20Kroc.html>
- International Crisis Group (2018) Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia. Latin American and Caribbean. Report N°67. En: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/67-risky-business-duque-governments-approach-peace-colombia>
- Iranzo, D. A. (2016). *Presentación: Crisis migratorias y concepciones políticas del movimiento humano*". En Revista UNIANDES: Colombia Internacional, N° 88. Pp. 15-24.
- Jaramillo Jassir, M y Billorou Garzón, J, C. (2007) LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y SU IMPACTO EN COLOMBIA. Observatorio de Política Exterior Colombiana – OPEC. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales - Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Keohane, R y Nye, J. (1988). Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Grupo editorial latinoamericano.
- La República (2020) La pobreza en Venezuela. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/la-pobreza-en-venezuela-3038617>
- Las 2 Orillas (2020) La comisión de asesores que Duque tiene en la banca. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/la-comision-de-asesores-que-duque-en-la-banca/>

- La Silla Vacía (2020) Empresa en que Cisneros es mayor accionista sí aportó al CD en campaña Duque. Disponible en: <https://lasillavacia.com/empresa-cisneros-mayor-accionista-si-aporto-al-cd-campana-duque-77467>
- Loudior, W. E. (2018) La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. En: El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración. Colección OBIMID, volumen N° 4. José Koechlin, Joaquín Eguren, Editores.
- Long, T. (2017). COLOSO FRAGMENTADO: LA AGENDA “INTERMÉSTICA” Y LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA. Foro Internacional 227, LVII, 2017 (1), 5-54.
- Mény, I. y Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel S.A.
- Manning, B (1977) “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, Foreign Affairs, vol. 55, núm. 2, pp. 306-324.
- Mayda, A. M. (2006). Who is against immigration? A cross-country investigation of individual attitudes toward immigrants. The Review of Economics and Statistics 88(3), 510–530.
- Mazuera, R., Albornoz, N., Morffe, M, Ramírez, C. y Carreño, M. (2019). Informe de movilidad humana venezolana II. Realidades y perspectivas de quienes emigran [8 de abril al 5 de mayo de 2019]. San Cristóbal, Venezuela: SJR (Venezuela) - Centro Gumilla - UCAT - IIES-UCAB.
- Medina, C. (2013). Una Reflexión sobre el Posconflicto en el Marco del Proceso de Paz de La Habana. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- Migración Colombia. (2020). Evolución crisis migratoria con Venezuela - 5 años de historia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/evolucion-crisis-migratoria-con-venezuela-5-anos-de-historia-2>
- Milner, H. V (1997) Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations. Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, Vol. 31, No. 3 (Sep. 1998), pp. 621-622.

- Noticias Caracol (2020) Aprobación de Iván Duque y Claudia López cae varios puntos, según encuesta de Invamer. Disponible en: <https://noticias.caracol.com/politica/encuesta-invamer-junio-2020-aprobacion-de-ivan-duque-y-claudia-lopez-cae-varios-puntos>
- OEA (2019) Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol.pdf>
- OEA (2019) Resolución de la Trigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Actuando como Órgano De Consulta en Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-018/19
- OECD (2019). OECD Economic Survey of Colombia 2019. Forthcoming. Paris: OECD
- ONU (2020) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2020/943. Consultado en: <https://colombia.unmissions.org/documentos>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006). Glosario sobre Migración. Ginebra: OIM.
- Open Democracy (2019) Demonización de las protestas en Colombia. En: <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/demonizaci%C3%B3n-de-las-protestas-en-colombia/>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: la OIM y el ACNUR. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-la-oim-y-el-acnur>
- Pastrana, E., & Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, 24(35), 97-118. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/19365>
- Pacheco Ríos, G. (2016). *Idas y venidas: El flujo migratorio entre Colombia y Venezuela*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

- Parsi, T. (2017) *Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy*, Yale University Press, New Haven.
- Polo Alvis, S., Serrano López, E. y Triana Barragán, F. (2018). Nuevos retos en el tercer país: migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana. *opera*, 23, 27-57. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n23.04>
- Portafolio (2009) Intercambio comercial entre Colombia y Venezuela llegó a los US\$7.200 millones en 2008. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/intercambio-comercial-colombia-venezuela-llego-us-200-millones-2008-285300>
- Portafolio (2019) Crisis migratoria le cuesta al país más de US\$1.300 millones al año. En: <https://www.portafolio.co/economia/la-crisis-migratoria-le-cuesta-a-colombia-mas-de-us-1-300-millones-al-ano-533985>
- Putnam, R (1988) *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two- level games*, International Organization, Vol.42, n°3, verano, pp. 427-460.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2010-2014) *Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo (DNP) (2018-2022) *Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Presidencia de la República (2018) En el Foro de París sobre la Paz hablamos de la necesidad de fortalecer la CPI para investigar lo que ocurre en Venezuela: Presidente Duque. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181113-En-Foro-Paris-sobre-Paz-hablamos-la-necesidad-fortalecer-CPI-para-investigar-que-ocurre-Venezuela-Presidente-Duque.aspx>
- Presidencia de la República (2019) Una intensa agenda de trabajo que incluye su participación en la 74° Asamblea de la ONU, bilaterales con Jefes de Estado y su intervención en la Cumbre sobre Cambio Climático, cumplirá el Presidente Duque en EE. UU. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Una-intensa-agenda-trabajo-incluye-participacion-74-Asamblea-ONU-bilaterales-Jefes-Estado-intervencion-Cumbre-Cambio-190921.aspx>

- Roth D., André-Noël (2010). Enfoques para el análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Roth, André-Noël (2017). Estado, política pública y análisis de las políticas públicas. En: INEM. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Pp 23-68. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rozo, S. (2018) Sobre los efectos políticos de la migración venezolana en Colombia. Foco económico. Recuperado de: <https://focoeconomico.org/2018/09/04/sobre-los-efectos-politicos-de-la-migracion-venezolana-en-colombia/> (23 de septiembre de 2020)
- Russell, R. y J. G. Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 85/86, 2009, pp. 211-249.
- Santos, J, M. (2019) La batalla por la paz. Cuarta edición, editorial Planeta.
- Semana (2010) Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos. Recuperado en: <https://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3/>
- Semana (2010) Corte Constitucional le dijo no al acuerdo militar con Estados Unidos. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-dijo-no-acuerdo-militar-estados-unidos/120641-3/>
- Semana (2016) Matthew: El huracán que secó las urnas. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/huracan-matthew-dificulta-votaciones-del-plebiscito-por-la-paz-en-la-costa-caribe/496481/>
- Semana (2020) Exclusivo: Ñeñe Hernández habla de votos comprados a \$50.000. Disponible en: <https://www.semana.com/semana-tv/semana-en-vivo/articulo/exclusivo-nuevos-audios-de-la-nenepolitica-compra-de-votos-cesar/683274/>
- SKOCPOL, T. (1979). States and social revolutions, Ed. Cambridge University Press, Cambridge. [Los Estados y las revoluciones sociales, Ed. FCE, México, 1984]
- U.S Department of State (2020) The United States Proposes a Framework for a Peaceful Democratic Transition in Venezuela. Disponible en: <https://www.state.gov/the-united-states-proposes-a-framework-for-a-peaceful-democratic-transition-in-venezuela/>
- Vargas (2002) Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas. Intermedio editores, Bogotá. En: Cárdenas, M. (2003). La construcción del

posconflicto en Colombia. Enfoques desde la pluralidad. Bogotá D.C: Fondo editorial CEREC - FRESCOL. Pág. 119.

- Vergara Crespo, R. A. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? Equidad y Desarrollo, (17), 149-175. <https://doi.org/10.19052/ed.71>
- Zepeda, A. (2012). El miedo y la ira como estrategia en las campañas electorales Reflexión Política, vol. 14, núm. 27, pp. 134-140 Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11023066010.pdf>

Normas jurídicas

Acto Legislativo 01 de 2016 del Congreso de la República.

Acto Legislativo 02 de 2017 del Congreso de la República.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Constitución de Venezuela, Artículos 223 y 229.

Ley 68/1993.

Ley 955/2005.

Sentencia C-630/17.

Sentencia T-073, expediente T-5.872.661, 2017