

Nuevas Perspectivas en Política Exterior: Transformaciones y Desafíos Contemporáneos para América Latina

Anthony Rolando Medina Rivas Plata *
Juan Fernando Palacio Roldán **

*Instituto de Estudios Políticos Andinos
Universidad de Antioquia*

Prólogo

El presente dossier es resultado de un proyecto de cooperación generado como resultado del programa de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico, en donde se logró un intercambio interesante entre académicos peruanos y colombianos; de un lado vinculados a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Católica de Santa María y el Instituto de Estudio Político Andinos (IEPA), y del otro con los Programas Profesionales de Ciencia Política y Economía de la Universidad de Antioquia. La elaboración de un número especial que discuta los principales problemas de la política exterior latinoamericana fue resultado de un conjunto de discusiones que se realizaron durante el semestre 2023-II en la Universidad de Antioquia; como iniciativa nuestra.

Para esto, se hizo una convocatoria amplia en diversas páginas web y redes sociales; viendo una interesante recepción del proyecto, así como de un riguroso proceso de revisión por pares que nos trae el producto que hoy presentamos a ustedes. Luego del proceso de revisión y selección de los artículos revisados por pares externos, realizamos cuatro selecciones, las cuales presentamos aquí a ustedes.

El primer artículo de Luis Fernando Vargas-Alzate, titulado “*Demystifying Colombia’s Foreign Policy: Exploring Foundations and Practical Implications*”, aborda la conceptualización y ejecución de la política exterior en Colombia, destacando los desafíos que enfrenta el país en el diseño y aplicación de su diplomacia. A través de un enfoque de métodos mixtos, que combina revisión de literatura con entrevistas y encuestas a académicos y funcionarios gubernamentales, el estudio identifica ambigüedades conceptuales que obstaculizan la comprensión profunda de la política exterior. El artículo examina cómo la política exterior en Colombia y en América Latina ha sido objeto de interpretaciones confusas dentro de la literatura académica, muchas veces fusionándose con el concepto de política internacional. Este problema conceptual impide la formulación de estrategias claras y efectivas en el ámbito diplomático. La investigación busca clarificar la distinción entre estos conceptos y proponer un marco teórico que permita mejorar la práctica de la política exterior colombiana.

* Anthony Rolando Medina Rivas Plata es Licenciado En Ciencia Política y MA. en Políticas Públicas. Presidente del Instituto de Estudios Políticos Andinos, contacto: amedina@iepa.org.pe.

** Juan Fernando Palacio Roldán es PhD. en Estudios Organizacionales por la Universidad de St. Gallen, Suiza. Coordinador de Internacionalización de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, contacto: jfernando.palacio@udea.edu.co.

De acuerdo con el autor, uno de los problemas centrales identificados es la falta de claridad en la definición de política exterior, lo que lleva a que en la literatura académica hispanohablante se confunda con otros conceptos como ‘política internacional’ o ‘política pública’. En idiomas como el inglés, la distinción entre ‘*politics*’, ‘*policy*’ y ‘*polity*’ es más evidente, mientras que en español la palabra “política.”^{en}globa estos tres conceptos, generando ambigüedades.

Además, la literatura revisada muestra que algunos estudios consideran la política exterior como una política pública, mientras que otros argumentan que debe entenderse como una estrategia estatal distinta. El autor explora el debate sobre si la política exterior debe ser tratada como una política pública tradicional o si se rige por lógicas distintas debido a su carácter estratégico y soberano. El estudio adoptó un enfoque cualitativo basado en una revisión extensa de la literatura sobre política exterior en Colombia, así como en entrevistas y encuestas aplicadas a académicos y funcionarios gubernamentales. Se realizaron 73 encuestas a académicos y 36 entrevistas con actores clave, entre ellos tomadores de decisión y expertos en relaciones internacionales. Esta metodología permitió identificar las concepciones erróneas sobre la política exterior y la falta de consenso sobre su definición.

Finalmente, el estudio de Vargas-Alzate concluyó que la falta de un marco conceptual claro afecta la implementación efectiva de la política exterior en Colombia. Para mejorar su diseño y ejecución, es necesario diferenciarla de la política internacional y comprenderla como una estrategia estatal con objetivos internos y externos. Por ello, el autor recomienda fomentar un mayor debate académico sobre la naturaleza de la política exterior, mejorar la formación en relaciones internacionales y desarrollar un marco teórico más sólido que guíe la toma de decisiones en el ámbito diplomático colombiano.

El segundo artículo de Camila Abbondanzieri titulado “*Entramados Locales Inteligentes y Enlaces de Infraestructura Regional: Reconfigurando los Nodos del Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*” presenta una nueva perspectiva para el diseño y planificación del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, centrada en la revolución digital como factor clave. Plantea cómo esta transformación tecnológica puede ayudar a superar las limitaciones estructurales de la región y propone un modelo de nodos de desarrollo sostenible basados en dos entornos principales: los Entramados Locales Inteligentes (ELI) y los Enlaces de Infraestructura Regional (EIR).

La autora enfatiza la necesidad de una estrategia multiactor y multiescalar, que involucre tanto a actores locales como regionales, con el objetivo de integrar la territorialidad material (infraestructura física) con la territorialidad digital (tecnología y conectividad). La propuesta busca abordar los problemas de crecimiento económico inconstante, desigualdad y deficiencia institucional mediante una mayor interconexión entre los sectores productivos y los organismos de cooperación regional. El objetivo del artículo es ofrecer una nueva conceptualización del desarrollo sostenible, integrando la revolución digital en las políticas públicas y en la cooperación internacional. Para ello, propone la creación de nodos de desarrollo, que permitan una mejor distribución geográfica de los recursos y un uso más eficiente de las capacidades productivas.

El artículo identifica tres desafíos estructurales para el desarrollo sostenible en la región. Primero, el crecimiento económico inconstante ha sido una constante en América Latina desde 2014, con tasas de crecimiento por debajo del 1 % anual, debido a crisis recurrentes, altos niveles de deuda externa y el impacto de la pandemia COVID-19. Además, la desaceleración de la globalización (‘*slowbalization*’) ha intensificado la necesidad de

diversificar las economías locales. Se sugiere fortalecer las redes productivas regionales mediante el *nearshoring* y el *friendshoring*, y apoyar sectores estratégicos como energías renovables, economía verde y producción digitalizada. El segundo desafío es la desigualdad estructural. América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo ya que solo un 20 % tiene acceso a empleos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación. Se recomienda descentralizar las grandes ciudades, fortalecer polos intermedios de desarrollo e invertir en capacitación digital para mejorar la empleabilidad en sectores clave. El tercer desafío es la débil institucionalidad y gobernabilidad, que ha erosionado la legitimidad de las instituciones. La crisis de representación política y la proliferación de noticias falsas han alterado la participación ciudadana, generando nuevos retos de desinformación y polarización ideológica. Para mejorar la gobernabilidad, se propone el uso de herramientas digitales para facilitar la comunicación entre el Estado y la ciudadanía, así como la implementación de plataformas de datos abiertos para decisiones basadas en evidencia.

La autora introduce el concepto de '*doble territorialidad*' para explicar cómo el desarrollo sostenible no puede pensarse exclusivamente en términos físicos, sino que debe incorporar también la dimensión digital. Las tecnologías de la información pueden reducir la brecha geográfica entre regiones centrales y periféricas, facilitar la transferencia de conocimientos e innovación a nivel local e impulsar redes de cooperación entre ciudades intermedias y centros de producción tecnológica. Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible debe integrar tanto la infraestructura material, que abarca carreteras, energía y transporte, como la infraestructura digital, que incluye conectividad, datos y plataformas colaborativas. Para materializar esta estrategia, se propone un modelo basado en la interconexión de nodos de desarrollo sostenible en dos niveles.

El primero de estos niveles corresponde a los Entramados Locales Inteligentes (ELI), que son centros urbanos intermedios diseñados para combinar capacidades locales con infraestructura digital y sectores productivos estratégicos, como la economía circular y la bioeconomía. Estos entramados funcionan como polos dinamizadores de crecimiento económico inclusivo, ya que reducen la dependencia de grandes metrópolis y fomentan modelos productivos descentralizados. El segundo nivel está representado por los Enlaces de Infraestructura Regional (EIR), que comprenden organismos e instituciones encargados de facilitar la cooperación regional a través del financiamiento, el apoyo técnico y la creación de marcos normativos comunes para la integración productiva. La implementación de proyectos de infraestructura física y digital es una de sus funciones principales. Ejemplos de estos nodos incluyen el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y FONPLATA, instituciones que han promovido estrategias de inversión a largo plazo para fortalecer la conectividad en la región.

El artículo de Abbondanzieri concluye que el futuro del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe dependerá de la capacidad de integrar la revolución digital con estrategias territoriales innovadoras. La combinación de infraestructura física y digital permitirá superar los desafíos estructurales y construir un modelo de crecimiento inclusivo y sostenible. Se enfatiza la importancia de implementar una estrategia multiactor y multiescalar que articule la participación de los sectores público y privado, así como la necesidad de invertir en infraestructura digital para mejorar la conectividad y reducir la desigualdad territorial. También se subraya la relevancia de reforzar la cooperación regional mediante

redes de desarrollo que faciliten la transferencia de conocimientos y financiamiento. En última instancia, el artículo propone una visión renovada del desarrollo sostenible, fundamentada en la transformación digital y en la creación de nuevos nodos de crecimiento que contribuyan a mejorar la calidad de vida en la región y a fortalecer la integración regional.

El tercer artículo de Sandra Ximena Niño de Guzmán Tapia y Anthony Rolando Medina Rivas Plata, titulado “*Analysis of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs’ Impact on the Restructuring Projects of Peru’s National Coca Company*”, analiza cómo los marcos normativos internacionales pueden direccionar políticas nacionales para el caso puntual del régimen internacional de control de drogas en el contexto latinoamericano. El artículo examina los efectos de la Convención Única de Estupefacentes de 1961 de las Naciones Unidas en el desarrollo y reformas de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) entre 2001 y 2013, empresa de naturaleza pública creada en 1949 como único actor legal en el Perú con el derecho de comercializar la hoja de coca y sus derivados, un caso muy significativo de involucramiento estatal en este mercado en la región.

Este artículo visita la literatura más relevante sobre el régimen internacional de control de drogas en relación con la hoja de coca y esboza el contexto histórico en el que se desarrolla este régimen internacional, la influencia de los Estados Unidos en este, las características históricas y culturales del caso peruano y los rasgos prominentes de la relación bilateral de ambos países en esta área, entre los que se encuentran la serie de preferencias arancelarias para la región andina como el ATPA y el ATPDEA. Asimismo, el artículo analiza la evolución de ENACO desde su creación, sus propósitos y sus problemáticas, subrayándose los cambios del marco regulatorio doméstico sobre el monopolio estatal de coca a partir de 2001.

Apoyándose en esta base, este trabajo construye una metodología cualitativa para examinar el impacto del régimen internacional en los proyectos de reestructuración de la empresa en el periodo de estudio, combinando la revisión documental – en la que se destaca el análisis de literatura académica, revisión de prensa e informes institucionales –, con la realización de entrevistas a actores relevantes del sector y a expertos. A partir del uso de estas fuentes se construyen indicadores que facilitan un análisis con alto grado de detalle.

El trabajo concluye que los factores de orden interno, tanto de orden político, como administrativos y financieros fueron más determinantes en el desarrollo de ENACO en el periodo de estudio que la obligatoriedad de la Convención Única, la cual no generó un impacto considerable en sus esfuerzos de reestructuración. El artículo identifica fenómenos tales como inercias burocráticas, conflictos de intereses y limitaciones de orden financiero y de capacidades administrativas internas asociados a la trayectoria de la organización en este periodo. Una serie de importantes recomendaciones tanto a nivel doméstico como a nivel del régimen internacional de control de drogas se derivan del caso.

Por último, Alex Guedes Brum y Camila Escudero, en su artículo “*Quando é Preciso Voltar: Ações de Repatriação de Cidadãos Brasileiros no Exterior Durante Crises Internacionais*”, proporcionan un caso de estudio sobre la gestión de las responsabilidades de los estados en relación a sus ciudadanos en el exterior, cuyas lecciones son de creciente relevancia para el conjunto de la región. Este artículo analiza cómo la política exterior de Brasil y su búsqueda de posicionamiento en escenarios globales se relacionan con las respuestas de su gobierno ante crisis internacionales que han requerido repatriación de sus ciudadanos, en un contexto en el que el número de ciudadanos de Brasil residentes en el exterior ha alcanzado niveles históricos.

El artículo se enfoca en la respuesta gubernamental antes dos casos recientes: la pandemia del Covid-19 a partir de 2020 y la escalada del conflicto entre Hamas e Israel que tuvo lugar desde octubre de 2023. El artículo analiza tanto las acciones del gobierno en ambos casos como los comunicados oficiales y el cubrimiento de los medios que tuvo lugar en las dos crisis. Esto involucra, en concreto, las operaciones *Regreso a Patria Amada Brasil* y *Voltando em Paz*, que atendieron la repatriación de turistas y migrantes en estas dos crisis respectivamente.

El trabajo ilustra los niveles alcanzados por la migración de brasileños en el mundo, su actual distribución geográfica y los retos tradicionales que enfrentan, destacándose lo que todavía es un amplio margen de oportunidades para el establecimiento de políticas públicas que brinden mejores condiciones a los migrantes en el exterior y que faciliten su vinculación con su país de origen. A las dificultades tradicionales se suman las dificultades adicionales que traen consigo las coyunturas de crisis, las cuales agregan vulnerabilidades adicionales a los ciudadanos en el exterior, ya sean estos migrantes o turistas. Así, las políticas hacia los brasileños en el exterior pueden dividirse en políticas tradicionales y en políticas en tiempos de crisis, establecidas para responder a estas coyunturas particulares. Con la ayuda de un rastreo de los principales medios y de la comunicación oficial de la Presidencia de la República y los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, protagonistas de estas operaciones, se analizan estos procesos de repatriación.

El artículo revela que las dificultades tradicionales que enfrentan los brasileños en el exterior, en efecto, se intensifican en situaciones de crisis, al tiempo que surgen otras dificultades nuevas. Más allá de las políticas de recuperación de migrantes y de misiones de repatriación que cuentan en Brasil con algunas décadas de trayectoria, las operaciones puestas en marcha para la atención de la pandemia y del conflicto en Medio Oriente se pueden considerar exitosas en términos de la movilización lograda por el Estado y de la protección de los ciudadanos en riesgo. Sin embargo, estos retornos, lejos de ser un punto final, revelan oportunidades de fortalecimiento por parte del Estado las políticas hacia sus ciudadanos en el exterior, en particular en lo concerniente al perfeccionamiento de la estructura burocrática, la estrategia geopolítica, el fomento al mantenimiento de vínculos y diálogo permanente con los ciudadanos, entre otros, lecciones valiosas no sólo para Brasil sino también para otros países de la región.

Dicho todo esto, reiteramos nuestro agradecimiento particular a la Secretaría General de la Alianza del Pacífico, que, entre sus múltiples logros, desde el año 2013 ya viene promoviendo a más de 1,400 académicos, entre estudiantes, docentes e investigadores de Perú, Colombia, México y Chile, los cuales han venido generando acuerdos de cooperación entre sus universidades y publicaciones académicas como la que presentamos ahora.