

Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano

Luis Fernando Vargas-Alzate

Resumen

Este artículo se diseñó desde la premisa de que los actores no estatales cobran cada vez mayor importancia en el escenario en que se formulan y ejecutan las políticas exteriores de los Estados. Se pensó como introducción a un trabajo posterior que solo enfocará sus esfuerzos en explicar cómo se ha avanzado en Colombia en esta materia. Dicha premisa se logró validar con las fuentes abordadas para desarrollar el texto, y se ha puesto en contexto para la discusión relacionada con el caso del país suramericano. Por otra parte, el recorrido por la literatura escrita sobre política exterior colombiana (PEC) devela deficiencias de la misma que, aunque se tocan de manera incipiente, forman parte de este ejercicio académico de acercamiento a la temática. El lector obtiene, finalmente, una radiografía del rol actual de los actores no estatales en las actividades que involucran la PEC, facilitándole la comprensión de dinámicas importantes en ello.

Palabras clave: actores no estatales, política exterior, Colombia, organizaciones no gubernamentales.

Abstract

This article has been designed with the premise that non-state actors are gaining more and more importance in foreign policy making and execution of states. It is constructed

* Especialista y magister en Estudios Políticos, actualmente vinculado a la Universidad EAFIT, en Medellín, Colombia. Adscrito al grupo de investigación en Estudios Internacionales y actualmente coordinador académico del área de relaciones internacionales de la misma universidad. lvargas3@eafit.edu.co

as an introduction to future works in explaining how non-state actors have become preponderant in Colombia's foreign policy making. Such a premise has been validated with the literature discussed herein in order to discuss the case of this South American country.

Likewise, the literature review about Colombia's foreign policy reveals deficiencies on itself, which are discussed to a lesser degree. The reader shall thus find a state of the art of non-state actors' role in activities involving Colombia's foreign policy, which will enable a better understanding of current dynamics in it.

Keywords: non-state actors, foreign policy, Colombia, NGO's.

Introducción

Este artículo surge a raíz de una serie de acercamientos y debates sobre la manera de hacer política exterior en Colombia. Siendo una discusión no menor, lo importante es que el asunto ahora se aborda en estudios doctorales, lo que, sin duda, es positivo para un país en el que la tradición demuestra apatía frente a la investigación seria en la materia. Los actores no estatales han tenido una participación marginal en lo que a formulación y ejecución de política pública internacional se refiere. Ese, entonces, será el foco del artículo, mientras se amplían las razones por las cuales es significativo ahondar en la investigación del tema.

En la revisión bibliográfica es factible percibir que la participación de este tipo de agentes, en escenarios diferentes al *core* de las relaciones internacionales, no alcanza un mismo nivel de relevancia al que ya poseen las instituciones de gobierno. Casos como el colombiano apenas empiezan a dejar entrever tal actividad en el ejercicio de la política exterior. La participación de actores ubicados por fuera del círculo gubernamental es apenas esporádica.

El artículo está dividido en cuatro segmentos. Primero se presenta una sección de conceptualización orientada a ofrecer claridad sobre las definiciones de relaciones internacionales, política internacional y política exterior. Después se despliega un aparte que desarrolla el ámbito no gubernamental o de agentes no estatales en el sistema internacional, que da paso a un tercer apartado que se vincula con el diseño de la política exterior en Colombia y la participación que este tipo de actores ha adelantado. Finalmente, la obra cierra con una sección concluyente que brinda los resultados y hallazgos de la investigación.

En torno a los conceptos

A propósito de la cada vez mayor diversidad de estudios sobre la participación de los actores no estatales en el ejercicio de la política exterior y las relaciones internacionales, surge en este artículo la opción de entregar una aproximación a lo que ha sido por tradi-

ción el rol desempeñado por este tipo de agentes en la práctica política internacional y sus transformaciones más recientes. Lo anterior necesariamente conlleva dirigirse hacia dos preguntas fundamentales: ¿cómo afecta la aparición de nuevos actores, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el funcionamiento del sistema internacional?, y ¿cómo ha sido tal participación en el caso colombiano?

Tales interrogantes son, sin duda, cuestiones que pueden acometerse desde diferentes ópticas. Incluso, si es que se decidiera el estudioso, podría determinarse una línea categórica, afiliada a una escuela de pensamiento internacional¹ para adoptar una posición al respecto y generar trabajo intelectual en procura de respuestas satisfactorias. Sin embargo, metodológicamente será un par de preguntas las que se aborden acá de manera general. Esto es, a causa de la pluralidad de actores detectada a partir de la consolidación del Plan Marshall y el ascenso de las corporaciones multinacionales, se dará lectura a las modificaciones presentadas en la arena internacional. Y para el caso nacional, el método irá en función de acercarse a la literatura escrita al respecto y de determinar el avance dado por esta clase de actores.

Resulta imprescindible plantear una división de miradas sobre el tema y así evitar caer en la confusión. Es claro que existen agentes no estatales del orden internacional y, otros, tampoco estatales, del orden doméstico. Los primeros debieran analizarse desde la política internacional, en tanto que los segundos tendrían que ser vistos desde la política exterior o, lo que es mejor, desde el análisis de la política exterior (APE) –*foreign policy analysis* (FPA)–. Para ello, es necesario presentar sus respectivas aproximaciones conceptuales.

La política internacional, a diferencia del marco de acción tan amplio de las relaciones internacionales, se ocupa de explicar los vínculos entre unidades jurídico-políticas (Estados y organizaciones gubernamentales) y se define como el conjunto de actividades desarrolladas entre dichas unidades, a partir de las diversas políticas exteriores generadas por las mismas. No es algo que se construya en el vacío, es más bien producto de una sumatoria de tareas y estrategias promovidas por los gobiernos y su respectiva institucionalidad (Bull, 2002; Henderson, 1998). A diferencia de las relaciones internacionales, por tradición, podría señalarse que solo involucra actores gubernamentales en su marco de gestión.

En relaciones internacionales, por ejemplo, es posible hacer referencia a un modo de interacción sin la participación estatal. No así en la política internacional. Para el estudio de las primeras, se encuentran en los actuales tiempos reflexiones como esta:

1 Las relaciones internacionales, vistas como un campo de estudio multidisciplinar, adoptaron líneas de trabajo epistémico que en principio estuvieron claramente diferenciadas en tres corrientes de pensamiento: la escuela hobbesiana, su contraparte, la escuela kantiana y una tercera vía de análisis entendida como la *international society*, que se ampara en los pensamientos de Hugo Grocio. Tal como está expuesto en el trabajo de Bull (2002), el sistema de Estados moderno es tradicionalmente leído desde esos tres estilos de pensamiento. No obstante, el siglo XX diversificó estas opciones y amplió el abanico de posibilidades, dado que permitió el acceso a otro tipo de actores que se situó por fuera del papel estatal.

Some argue that the state has already ceased to be the key actor, pointing to the important role of multinational corporations, transnational regimes, nongovernmental organizations (NGOs), and the Internet. Marxist theory assumes that the State will gradually wither away to be replaced by an anarchic, classless, but cooperative society (Bueno, 2006: 202).

Por otro lado, aunque en el mismo terreno de las definiciones, la política exterior es la estrategia que conjuga prioridades, principios y valores de una nación (o conjunto de naciones) determinada(s). Es un instrumento de búsqueda en el exterior, de aquellos elementos necesarios y útiles para el logro de objetivos previamente diseñados y establecidos en la política pública doméstica (Vargas-Alzate, 2010). Dicha estrategia se conforma por puntos específicos que los gobiernos deben contemplar, y que se sintetizan en buena medida en el párrafo que sigue:

Foreign policy is composed of the goals sought, values set, decisions made and actions taken by States, and national governments acting on their behalf, in the context of the external relations of national societies. It constitutes an attempt to design, manage and control the foreign relations of national societies (Weber y Smith, 2002:9).

Dadas estas condiciones, el ejercicio de trazar lineamientos de política exterior conlleva implicar actores estatales y no gubernamentales. La extensa literatura escrita desde la perspectiva del APE así lo confirma. No obstante, es una práctica que apenas si se percibe en naciones periféricas o lejanas del *core* tradicional de las relaciones internacionales. Diversos estudios evidencian la pasividad de los agentes no estatales en las políticas exteriores de los países que otrora constituyeron el tercer mundo. En efecto, el ámbito latinoamericano sigue lejos de proveer alta participación a esta clase de actores. Ello obedece a que la práctica de política exterior regional es, salvo algunas excepciones, presidencialista y profundamente fragmentada.

Las explicaciones para el retraso del caso latinoamericano se sustentan correctamente en el rezago que posee la región en relación con los estudios internacionales en general. No se puede pretender que cuando la praxis está tan distanciada de la realidad académica, haya un adecuado proceder en la construcción de un ejercicio de este tipo. En este aparte, las investigaciones de Tickner (2002, 2008, 2009) son insumo esencial para comprender tal rezago. A pesar del despliegue de lo que ella llamó una hibridación en el pensamiento internacional latinoamericano, y de la generación de algún nuevo conocimiento regional en torno al asunto, el dominio de la corriente estadounidense, y en ciertos momentos europea, siguió atando la práctica de la política exterior a unas líneas tradicionales de poca o ninguna participación de actores por fuera del Estado.

En Colombia, la profesora Ardila ha sido líder en el desarrollo de esta clase de investigaciones. Dos textos cardinales para la comprensión de dicha dinámica son el que escribió en conjunto con Leonardo Carvajal, Javier Garay, Margarita Marín, Javier Niño y José

Ricardo Puyana (*La toma de decisiones de la política exterior colombiana*, 2008) y el que dirigió junto con Paola Montilla y Javier Garay (2009) que tiene por título: *Actores no estatales y política exterior colombiana*.

Un tercer concepto que emerge en este diálogo primario es el de las relaciones internacionales, que a su vez debe diferenciarse como disciplina y praxis. Una definición académica pero notablemente simple sobre las relaciones internacionales, es la que ofrece Henderson (1998) en el primer capítulo de su trabajo sobre el sistema internacional. Relaciones internacionales es el estudio de quién consigue qué, cuándo y cómo en el contexto transfronterizo, envolviendo a actores estatales y a los no estatales. No obstante su trivialidad, es una definición acertada para el estudio que aquí se propone².

Ahora bien, complejizando un tanto dicho concepto, bien podría aseverarse que las relaciones internacionales, como objeto de estudio, deben entenderse como la disciplina que facilita, a través de un cuerpo teórico, el acercamiento a las elecciones y acciones que los líderes globales toman desde las posiciones que ocupan para ejercer influencia sobre otras instituciones. Bueno (2006) alude a ello enfatizando en tres pilares que considera fundamentales en el estudio de las mismas: el poder, las preferencias de los tomadores de decisión (asunto que, con amplia certeza, se origina en Rosenau, 1966) y las percepciones de estos.

Así se cierra esta sección conceptual que facilita el curso del artículo. Seguramente hay muchas más posturas en torno a la exposición de las tres nociones, sin embargo, con lo dicho hasta aquí es suficiente para avanzar en la tarea de comprender el rol de los actores que se hallan por fuera del marco de acción del Estado, tanto en el sistema internacional como en los escenarios domésticos.

El ámbito no gubernamental en el sistema internacional

Para efectos de un análisis de la toma de decisiones³ en el ejercicio político internacional, es pertinente partir de los estudios que ofrecen una amplia variedad de autores que se ocupó de comprender cuáles eran las variables más relevantes a tener en cuenta en la formulación

2 De manera particular, la definición –traducida al español– está expuesta, sin atribuirla a Henderson, en la obra que presentaron en el año 2000 Pearson y Rochester, pero para referirse a la política internacional. Estos autores expresan que las definiciones de relaciones internacionales y política internacional son intercambiables. No podría ahora estar de acuerdo con ello, dado que los actores y áreas de acción van a diferir de forma profunda en cualquier estudio serio que se elabore. Aunque Lasswell (1958) nombró su libro sobre política de ese modo (*Politics: who gets what, when, how?*), eso no ayuda a la temeraria conclusión de intercambiar los temas arbitrariamente, solo descargando todo en la simple distinción de los ámbitos internacional y doméstico.

3 La toma de decisiones realmente debe ser vista como capítulo aparte respecto al estudio de la política exterior, pues el único fin al involucrarla en el presente escrito es dejar por sentado que en efecto ha habido una afectación directa

de la política exterior. Uno de los pensadores más representativos en tal proceso es, sin duda, Rosenau, quien escribió desde los años cincuenta sobre las posibilidades de hacer teoría sobre la política exterior. En aquellos años su planteamiento fue revolucionario, dado que captar una multiplicidad de variables y clasificarlas de tal manera que hasta la idiosincrasia de los *policymakers* marcara pautas para la toma de decisiones, propuso una nueva hoja de ruta para el análisis. Hasta ese momento no se había hecho referencia a tal fenómeno, y más bien todo estaba como en una especie de cofre cerrado en la sede del gobierno.

Ello coincidió con el florecimiento del APE, un subcampo de la ciencia política y las relaciones internacionales que emergió en la década del cincuenta y que abrió nuevas posibilidades a los estudiosos del tema en cuestión. A manera de inventario habría que señalar que hubo una importante lista de autores que se dedicaron a este campo de las relaciones internacionales, encabezada desde sus inicios por Rosenau, Snyder, los hermanos Sprout, Macridis, Thompson y, solo posteriormente, otros tantos, entre los que bien vale la pena destacar a Hudson. Su obra sirve a todos los que investigan sobre el APE alrededor del mundo para llegar a una mejor y mayor comprensión de los procesos involucrados en dicho ejercicio. Para profundizar en la disertación sobre el APE, será muy útil abordar el libro que editaron Smith, Hadfield y Dunne (2008), pues se hace allí un recuento desde sus comienzos hasta el presente, y una caracterización de la generación de este tipo de estrategias en naciones, tanto desarrolladas como en vías de serlo.

Retornando a Rosenau, en sus obras, dentro de las que sobresale *Pre-theories and theories of foreign policy* (1966) —un capítulo del libro *External and internal relationships*—, resaltó la importancia de las variables, tanto del orden doméstico como internacional. A su vez, supo dar valor a los actores y las variables que hasta ese momento no se consideraban significativos para la formulación y puesta en marcha de una estrategia de política exterior, bien porque no se habían comprendido como relevantes o bien porque estaban por fuera del ámbito de la estatalidad.

También en el recorrido académico que traslada este estudio hasta la actualidad, dos acercamientos cobran trascendencia (habiendo otros más). Se trata de los trabajos de Keohane y Nye (1977) y de Risse-Kappen (1995), ambos en la línea de explicar el “nuevo” sistema internacional que se estableció en las condiciones que las estructuras de la posguerra plantearon.

Power and interdependence, la obra de Nye y Keohane (1977) va a ser representativa y útil para estudiar, comprender y definir el papel de los actores no estatales, tanto en relaciones internacionales como en política exterior e internacional. Estos autores estadounidenses argumentaron que el mundo de los años setenta estaba siendo caracterizado por

en ella al notar la proliferación de actores —no gubernamentales— implicados en el proceso de generar política pública internacional, tal como la ha definido Lowi, Bauer, De Sola y Dexter (1964).

un rol muchísimo más activo de los actores que no se hallaban circunscritos al Estado (gobierno), y precisaron tres particularidades que pudieron sintetizar en su análisis. Primero, quedó claro que había ya una interconexión más amplia que la tradicional en la que solo los Estados interactuaban. Ahora era evidente que las relaciones internacionales se desarrollaban entre múltiples actores, incluidos los no gubernamentales.

Segundo, no era tan manifiesto para esos años, y menos aún hoy, que existiera una jerarquía de problemas o aspectos que debieran ser definidos por los gobiernos como prioridad absoluta. Keohane y Nye (1977) subrayaron esta tesis en su obra. El tema de seguridad (ámbito militar) por ejemplo, con el ascenso de las corporaciones multinacionales no estaba ya en el *top* de las agendas ni domésticas ni internacionales. Por último, el uso de la fuerza militar, sobre todo con Estados de la misma región, se diluyó, a causa precisamente de la interdependencia. Lo anterior fomentó el diálogo cooperativo entre actores regionales, primeramente, hasta ampliarse al terreno global.

Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions es el texto que editó Risse-Kappen (1995) y que expone el sistema internacional desde los años setenta, época de oleada y auge de las corporaciones multinacionales. Si bien sus contribuyentes no niegan que el Estado sigue teniendo un alto grado de injerencia en la toma de decisiones y control de la política internacional, sí abren el estudio a nuevas miradas en torno a la posición de los actores no gubernamentales que ahora ejercen influencia en importantes escenarios de la política comercial y la seguridad. La tesis que defiende Risse-Kappen (1995) se orienta a explicar que el grado de influencia de esos actores dependerá directamente del nivel institucional doméstico en que se mueven. Sin embargo, lo novedoso del libro es la manera como se logra insertar a diversos actores claramente importantes en el sistema internacional de finales del siglo anterior. Esta cita así lo ilustra:

Transnational relations, i. e., *regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state actor or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization*, permeate world politics in almost every issue-area. About 5.000 international non-governmental organizations (INGOs) -from Amnesty International and Greenpeace to the International Political Science Association- lobby international regimes and inter-state organizations for their purposes (Risse-Kappen, 1995: 3).

De acuerdo con esa mirada del sistema internacional, puede señalarse que la fotografía de finales del siglo es bastante amplia. Sumado a ello, es preciso anotar que también con la cooperación internacional –inicialmente desde el norte hacia el sur, y a partir de 1978, con la decisión tomada al interior del sistema de Naciones Unidas, entre los países emergentes que se sitúan en el hemisferio sur (cooperación sur-sur)– se facilitó la incidencia de diversos agentes no gubernamentales en la toma de decisiones tanto de la política internacional, como de la exterior de los Estados y en el marco general de las relaciones

internacionales (Henderson, 1998). Además este último autor, escribió un capítulo sobre la multiplicidad de actores globales al finalizar el siglo XX. Al titularlo “*Actors on the international stage*” quiso ir más allá del análisis de los actores tradicionales y mirar que estos se habían diversificado de manera patente.

Así se fue presentando una evolución gradual en el sistema internacional, hasta que con la finalización de la Guerra Fría se hizo más evidente que los Estados tenían la compañía de una extensa gama de actores, estatales y no estatales, que influía e incidía no solo en la interacción global, sino también en el ejercicio de toma de decisiones. Además, eran actores que poseían (y poseen) muchísimo más poder que el demostrado hasta la culminación del conflicto entre soviéticos y estadounidenses. Y en este punto valdría la pena mencionar otro importante trabajo, el de Ole Wæver en 1996, que sirvió para comprender, tal como lo demostró Risse-Kappen (1995), que la década de los años noventa superó la *neo-neo synthesis* y empezó a desarrollar una verdadera metodología para abordar el análisis de los actores no estatales. En términos de Baumann y Stengel (2013), ese fue un tiempo en el que el diálogo entre este tipo de agentes se caracterizó por la igualdad de condiciones expuestas en el sistema internacional:

Globalisation (...) brought up the question of the state’s authority (...) *vis-à-vis* NSAs [non-state actors] like multinational enterprises (MNEs), non-governmental organisations (NGOs) and international organisations (IOs).

A pesar de existir otra literatura de relevancia al despuntar el siglo XX, se resalta acá que el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de América realizó en 2007 una clasificación básica que para el propósito de definir lo que son actores no estatales puede resultar útil⁴. Para dicha entidad, los actores no estatales son entidades sin soberanía que ejercen significativa influencia en las áreas económica, política y social en el ámbito nacional e internacional. No obstante, es clara la falta de consenso en cuanto a los miembros de esta categoría de actores. Algunas definiciones incluyen sindicatos, organizaciones comunitarias, instituciones religiosas, grupos étnicos y universidades. Sin embargo, el mayor énfasis en el mundo occidental se ha dirigido hacia la comprensión de tres actores no estatales de alta envergadura internacional: las corporaciones multinacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los individuos con gran empoderamiento.

Las corporaciones multinacionales son compañías que manejan producción o entrega de servicios en, al menos, dos países. La multinacional tradicional es una firma privada radicada en un país y con subsidiarias en otros, y que marcha de acuerdo con una estrategia global coordinada para ganar porciones de mercado y obtener eficiencia en los costos de operación. En muchas ocasiones sus objetivos contradicen los del Estado que la alber-

4 La información expuesta al respecto es traducción del autor. La fuente es el *paper Non-state actors: impact on international relations and implications for the United States*. Quien emite el artículo es el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos.

ga, de ahí que se inicie una lucha de intereses, numerosas veces llevada al escenario de la toma de decisiones.

Las ONG son entidades privadas, autogobernadas, voluntarias, sin ánimo de lucro y con estructuras de defensa que se dirigen a tareas o intereses particulares. Dentro de esos amplios parámetros hay un alto grado de diversidad en términos de principios unificadores: independencia de los gobiernos, procedimientos operacionales, fuentes de financiación, alcance internacional y tamaño. Ellas pueden implementar proyectos, proveer servicios, proteger o promover causas específicas, o buscar influenciar el ejercicio de la agenda pública y las políticas públicas en general.

Finalmente, los individuos empoderados son personas que han superado las limitaciones, las convenciones y las normas para ejercer gran influencia política, económica, intelectual y cultural en el curso de los acontecimientos de la sociedad. El arquetipo de esta clase de personas pone de ejemplo a los industriales, empresarios, criminales, financistas, magnates de los medios de comunicación, activistas célebres, líderes religiosos y terroristas, entre muchas otras. La variedad de los modos como estos sujetos ejecutan su influencia es muy extensa y forma parte del ejercicio de las relaciones internacionales, en la medida en que consiguen modificar comportamientos internacionales de manera clara y, en muchas ocasiones, profunda. Empero, hay varios de esos actores que, por su naturaleza ilegal, no podrían conformar los escenarios de la política internacional. Podría hablarse acá de diplomacias paralelas, ciudadanas o colaborativas. Todos son conceptos que valdría la pena desplegar, pero que por efectos de espacio se quedan en deuda.

En armonía con el Consejo Nacional de Inteligencia, existen muchísimos más intereses compartidos entre los individuos empoderados y las ONG, que entre cualquier otro par de actores. La conducción de agendas normativas así lo posibilita. Sin embargo, tampoco puede hacerse referencia a una desconexión entre actores, tal como se expresó en el documento *“NGOs may censure, lobby or advise multinational corporations and super-empowered individuals may head a multinational or an NGO”*. Se trata de una serie de interconexiones que obliga al estudioso a no perder de vista el cúmulo de actores presente en el ejercicio de la política internacional y exterior de los Estados.

Así queda abierta la posibilidad de entender en el sistema internacional la gran participación de múltiples actores que transforman la manera de dialogar, interactuar y tomar decisiones en el contexto global. Esos cambios han sido acertadamente sintetizados por Ardila (2009: 109), cuando plantea que

(...) desde finales del siglo XX se acaba el monopolio del Estado en las relaciones internacionales (Badie, 2008; Riordan, 2005), y se asiste a un mundo con múltiples centros que crea una proliferación de actores no estatales y una gobernanza por encima de los propios Estados (Rosenau 1992).

Debe insistirse que no es tampoco tan novedosa la existencia de los actores no estatales, como sí su aumento en la capacidad de ejercer presión en la toma de decisiones. La literatura reseña numerosos casos de organismos no gubernamentales que actuaron con éxito en siglos anteriores, a partir de los ya reconocidos tratados de Osnabrück y Münster (Paz de Westfalia) de 1648. La Liga Hanseática fue dueña del comercio entre los siglos XIII y XVII, la Compañía Británica de las Indias Orientales alcanzó de igual modo un poder preponderante en los siglos XVII y XVIII, la Cruz Roja se creó como la primera ONG hacia los años sesenta del siglo XIX, etc. Había ya una diversidad de actores no estatales en el pasado, pero su influencia e incidencia en la práctica de las relaciones internacionales no eran tan dinámicas como va resultar en la pos Guerra Fría (Osiander, 2003; Robins, 2002).

De un sistema internacional tan complejo, con tantos actores de toda índole, bastantes cosas pueden desprenderse. No obstante, solo una de ellas será importante a este ejercicio académico. ¿Qué injerencia logran los actores no estatales en la confección de una política exterior? ¿Cómo ha impactado esto en Colombia? ¿Cuál es su verdadero poder? Con base en estos interrogantes se desarrollarán las líneas siguientes.

Diseño de política exterior

En el diseño de una estrategia clara de política exterior, los Estados deben contar con personas que tengan un importante recorrido en ello y que posean la experiencia para comprender el proceso de toma de decisiones en dicho ámbito. Autores representativos que han trabajado estos temas (Allison, 1999; Ardila, 2008, 2009; Escudé, 2005; Russell, 1990) han demostrado un camino en el cual la toma de decisiones se halla permeada por múltiples intereses de agentes que están por fuera de la esfera del gobierno y el Estado mismo. Tal es el caso de todos aquellos denominados actores no estatales o no gubernamentales. Cada vez la literatura es más profusa en ello, además, porque coincide con que cada vez este tipo de actores cobra más fuerza “al buscar, en muchos casos, sensibilizar e influir en la política internacional” (Ardila, 2009). En tal relación y, así como lo expresa la profesora Ardila (2009: 112), en la interacción Estado-sociedad,

(...) se presenta una serie de círculos concéntricos y atentos que influyen (sic) en la toma de decisiones y que van desde el interés público, pasando por el Congreso, los partidos políticos, los sindicatos y los empresarios, hasta llegar a las órbitas donde se ubican los académicos y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Allí, el *lobby* cobra vida, puesto que se convierte en una de las actividades que mayor rédito puede arrojar a cualquier actor que esté por fuera de la esfera del Estado. En general, una estrategia de política exterior está compuesta por ese

(...) conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basados (sic) 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 (...) de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trasciendan sus fronteras (Hernández-Vela, 1999: 24).

La preparación de dicha estrategia conlleva inminentemente que la pluralidad de actores participe o, al menos, intente participar en los procesos que le alimenten. De no darse la intervención de todos los actores interesados en que sus demandas se inserten en la política pública internacional que se desea trazar, podría señalarse, como lo hace Vergara (2012) –citando a la profesora Martha Ardila–, que se llegue a una política exterior, percibida como prolongación de las políticas domésticas, lo que es una visión profundamente arraigada en la región latinoamericana. Con el agravante de encontrarse con grupos de interés supremamente poderosos que pueden llevar a que la construcción de una agenda internacional se supedite a su poder de influencia en la toma de decisiones. Como queda dicho, el interés nacional se desvanece y más bien se llega a una política exterior fragmentada que no necesariamente involucra las demandas de la sociedad (Ardila, 2005; Vergara, 2012).

Ahora bien, los actores implicados en el ejercicio de concretar una política exterior, vista desde una mirada estratégica, pueden ser tipificados, en el aspecto legal, desde cuatro posiciones (Baumann y Stengel, 2013). Primero se hallan los estatales, definidos como entidades que actúan en la ley pública y cuya autoridad legal es limitada a un territorio nacional específico y condicionado por las fronteras. Los ejemplos genéricos incluyen a las secretarías y los burócratas (actuando de forma individual o grupal), las agencias burocráticas, los ministerios, los miembros de agencias locales, regionales y nacionales, y las fuerzas armadas. Para el caso de Colombia, son con facilidad detectables las funciones del poder ejecutivo en general, del Congreso de la República (desde sus comisiones segundas en Cámara y Senado) y de la Cancillería, que hace uso de su servicio exterior en favor de la política exterior del país.

Segundo, actores internacionales situados por fuera del Estado, esto es, organizaciones que se someten al derecho internacional para ejercer su autoridad transfronteriza. Están incluidas acá básicamente las organizaciones intergubernamentales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), instituciones del otrora Bretton Woods, la Unión Europea y otras redes de trabajo intergubernamental. Baumann y Stengel (2013) identifican un tercer grupo de actores relevantes para el desarrollo de una política exterior desde la perspectiva jurídica. Se trata de los actores privados, entendidos como entidades no estatales con una forma legal privada cuya autoridad se circunscribe al territorio de un Estado-nación particular. Ejemplos son los gremios económicos, las compañías de negocios como las empresas de telecomunicaciones y los servicios postales o de encomiendas, los grupos de interés étnico

y los medios de comunicación. Para el caso colombiano, se podrán encontrar actores tales como la academia, con su incipiente participación en el ejercicio (Carvajal, 2008) y los gremios económicos.

Por último aparecen en la clasificación sugerida por Baumann y Stengel (2013), los actores transnacionales: entidades sometidas al derecho privado que ejercen autoridad a través de las fronteras de las naciones. Los ejemplos incluyen a las redes internacionales de ONG, la Organización de Estándares Internacionales (ISO, por su sigla en inglés), la iglesia católica (Santa Sede), la Cruz Roja y la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números, entre muchas otras.

Con este mapa de actores legales, a continuación se reflexiona sobre la manera como se despliega el proceso de toma de decisiones, al involucrarles en el ejercicio de política exterior. Para ello, resulta pertinente mantener la línea trazada por Baumann y Stengel (2013), cuando en su trabajo ofrecen un esquema de participación de este tipo de actores en la construcción de una estrategia de este tipo. El cuadro 1 brinda la traducción y adaptación del cuadro expuesto por ellos en “*Foreign policy analysis, globalisation and non-state Actors: State-centric after all?*”.

Cuadro 1.

Ejemplificación del rol de los actores no estatales implicados en la toma de decisiones de la política exterior

<p>Representación del problema</p>	<p>Los problemas en política pública emergen cuando las cuestiones llegan a ser socialmente construidas como reales dificultades que necesitan una solución. Expertos de procedencia variada (universidades, ONG, centros de pensamiento, organizaciones intergubernamentales) influyen e intervienen en la representación y definición del problema. Ejemplo: el papel del sector académico, las asociaciones y comunidades virtuales de emigrantes en la elaboración del Programa Colombia Nos Une, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.</p>
<p>Confección de la agenda</p>	<p>Los tomadores de decisión determinan cuál inconveniente público (política) debiera recibir su atención y en qué orden. Actores como los medios de comunicación (y las ONG, a través de esos medios) pueden influenciar la importancia de la cuestión y, consecuentemente, la construcción de agenda en el gobierno. Ejemplo: la habilidad y capacidad de la ONG Fundación Esperanza, creada en 1996, para poner el tema de las migraciones en la agenda internacional de Colombia.</p>
<p>Proceso de toma de decisión</p>	<p>En reacción al tema tratado o dado (diferentes agencias de) el gobierno planteará una serie de decisiones. Diferentes actores que se ubican por fuera del gobierno pueden ser parte de la unidad decisoria. Ejemplo: el rol del Consejo Gremial Ampliado (apropiado del “cuarto de al lado”) en las negociaciones del tratado de libre comercio entre Colombia y los Estados Unidos.</p>

Implementación	Las agencias de gobierno, las fuerzas armadas y los diplomáticos ejecutan las decisiones. La implementación depende a menudo de los actores internacionales, otros gobiernos, ONG y compañías privadas. Ejemplo: la prevención de conflictos por parte de ONG en otros países o el papel que cumplen las empresas militares privadas.
Evaluación	Las políticas y sus resultados son regularmente evaluadas. Con frecuencia, expertos externos examinan las políticas de gobierno, escriben informes y sirven como miembros de juntas de asesores. Ejemplo: la Misión de Política Exterior de Colombia, creada en la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Fuente: elaboración y adaptación propia con base en Baumann y Stengel (2013).

El cuadro 1 arroja información fundamental para comprender el proceso en el cual se puede ver el involucramiento de los actores no estatales en la formulación e implementación de la política exterior, visualizada en esencia como una política pública, de carácter internacional (Lowi *et al.*, 1964).

En lo concerniente al caso colombiano, la literatura evidencia que el rol que desempeñan los actores no adscritos a la institucionalidad estatal es limitado y de carácter reciente. Un caso concreto, por ejemplo, es el de la Federación Nacional de Cafeteros. La obra compilada por Ardila (2008), en la que divide a los actores estatales de los no estatales puede tomarse como un estudio novedoso frente al tema. Allí se presenta una evaluación de la incidencia de la academia, las ONG, los gremios y las comunidades virtuales de emigrantes en el diseño de la política exterior del país.

De acuerdo con los trabajos de Riordan (2005), Badie (2008) y Ardila (2009), con la participación de todos estos agentes que hoy se presentan altamente diversificados, surgió una nueva manera de entender la diplomacia. Lo que se comprendió durante décadas como diplomacia tradicional, ha sido desplazado gradualmente por múltiples diplomacias, entre las que se destacarían la diplomacia paralela, que se caracteriza por ser adelantada tanto por actores legales como ilegales; la diplomacia ciudadana, la alternativa y la paradiplomacia, que se entiende como la gestión de las regiones y algunas organizaciones administrativas, tales como la Agencia de Cooperación e Inversión (ACI) en la ciudad de Medellín⁵.

Ese ejercicio diplomático tiene enormes dificultades y limitaciones en su desarrollo, a causa en esencia de la “heterogeneidad, fragmentación, falta de coordinación e institucionalización de estos nuevos actores” (Ardila, 2009: 110). A pesar de lo anterior, en el estudio de Garay (2008), se comprueba que el rol de los empresarios, a través de

5 La ACI de Medellín y el área metropolitana actúa como ente gubernamental adscrito a la Alcaldía de Medellín. También forma parte de la Red Antioqueña de Cooperación Internacional. Es una institución fundamental para comprender el ejercicio diplomático de la ciudad y el proceso que llevó a la creación de la política pública de cooperación internacional para la capital de Antioquia, única en Colombia tramitada por Concejo de ciudad.

los gremios económicos, es mucho más legítimo ante el Estado que el de otros actores no estatales y ONG. Señala el autor que

(...) los gremios, por ser actores específicamente con intereses económicos, se convirtieron, poco a poco, en los interlocutores por excelencia del gobierno nacional en términos de la política comercial del país. A su vez, fueron los interlocutores del debate frente a las propuestas de los diferentes gobiernos colombianos, en la última década (Garay, 2008: 183-184).

Para el caso concreto de la Comisión de Vecindad con Ecuador, el trabajo de Ardila *et al.* (2009) se orienta a explicar la división del sector empresarial en la dinámica de acercamiento a los tomadores de decisión. Por un lado sitúa a los empresarios individuales de gran representación y relevancia en las circunstancias bilaterales de dicha Comisión y que son requeridos solo para aspectos muy específicos. Y por otro, sitúa a los gremios u organizaciones de empresarios (cámaras de comercio) con objetivos e intereses puntuales en las relaciones internacionales del país. Sin embargo, aunque el empresariado ha cobrado mucha fuerza en los últimos años, y su capacidad para incidir en las decisiones gubernamentales es notable, en el trabajo de Ardila *et al.* (2009) se indica que solo los empresarios que poseen alta capacidad política son los que tienen posibilidades de influir en las decisiones. El liderazgo, emprendimiento e importancia económica pasa a un segundo plano.

Por otra parte, aunque los académicos colombianos debieran tener una notable legitimidad técnica e intelectual ante el Estado, la realidad es que permanecen aislados y por fuera del marco decisorio de la política exterior colombiana. Salvo episodios coyunturales en los que a dicho sector se le ha tenido en cuenta, como en el caso de la participación en el debate y formulación de una política integral migratoria para el país, lo cierto es que sigue siendo un actor lejano al proceso de toma de decisiones de este tipo en Colombia⁶. Como también lo han sido las ONG, a pesar de la participación expuesta en los trabajos más recientes al respecto (Bocchi, 2012, 2013; Marín, 2008).

Precisamente, en relación con las ONG, Bocchi (2012) expresa en su producción intelectual que no obstante la política relativamente consensuada del presidente Juan Manuel Santos, queda claro que responde a intereses gubernamentales y no tanto a los societales. Indica que “a veces se liquidan los aportes de las ONG con el argumento que representan intereses ocultos o de actores armados ilegales o que se oponen al desarrollo del país”. Inexplicablemente Bocchi (2012, 2013) tiene la misma conclusión en los dos trabajos publicados. Cierra sus análisis señalando que “el gobierno de Santos decidió no consultar

6 El conversatorio desarrollado en la Pontificia Universidad Javeriana sobre “Migraciones y política migratoria” y el foro “La migración en Colombia: un reto para el siglo XXI. Caso Colombia-España”, fueron eventos vinculados a este proceso en el que, a causa de una notable coyuntura generada por la masiva salida de colombianos al exterior, se acudió al sector académico para escuchar sus propuestas.

a las ONG para el diseño y el seguimiento de la política exterior, y la consecuencia es la diplomacia paralela”.

Para el caso específico de la política exterior colombiana, también las comunidades de emigrantes que, a raíz de los episodios violentos de las últimas décadas en el país, se incrementaron de manera ostensible, han tratado de tener algún grado de incidencia en la toma de decisiones, con objeto de sentirse favorecidas. Javier Ignacio Niño (2008) diseñó un artículo que se puede ligar perfectamente con los trabajos sobre el papel de los académicos en el debate, formulación y puesta en marcha de una política migratoria para Colombia. Pero además, con la participación de este actor no estatal en otros campos.

En la actualidad, las redes y las comunidades virtuales cada vez son más utilizadas por los grupos de interés de los emigrantes y han logrado informar e intervenir en la transformación de campos tan diversos como el del trabajo y las profesiones, lo educativo, el terreno económico, lo social y en lo jurídico (Niño, 2008: 205).

Existen en el país varios estudios que, en definitiva, manifiestan la posición que han venido ganando los actores no estatales en la concepción e implementación de una estrategia de política exterior. Sin embargo, todos esos trabajos coinciden en lo precario que resulta su accionar al compararse con la posición estatal. En síntesis, Colombia se adapta a la tradición latinoamericana de tener actores no estatales con reducido poder de incidencia en la toma de decisiones de la política exterior; incluso, haciendo referencia a los movimientos sociales que son, en última instancia, actores de relativo alto valor en el ejercicio en análisis.

Conclusiones

Es evidente, a partir del abordaje de profusa literatura sobre la globalización y las relaciones internacionales recientes, que se ha presentado una evolución en el ejercicio de crear agendas y estrategias de política exterior desde la finalización de la Guerra Fría. Aun desde antes, ya había sido evidenciada la existencia de una diversa gama de actores que, por fuera de la esfera estatal, venía influenciando e incidiendo en la toma de decisiones, haciéndola cada vez más compleja, pero a su vez más rica en intereses y necesidades expuestas desde diferentes sectores de la sociedad. Sin duda, el sistema internacional se complejizó, pero también abrió mayores posibilidades a los actores que tradicionalmente se hallaban sin voz ni voto en los procesos de liderazgo decisorio en la arena internacional.

En desarrollo de este tipo de trabajos de aproximación al sistema internacional, es importantísimo partir de una claridad conceptual que facilite evadir confusiones al referirse a las relaciones internacionales, la política internacional y la política exterior. Mientras que las dos primeras son nociones globales, disciplinares y pragmáticas, la última obedece a una estrategia doméstica que conjuga prioridades, principios y valores

del orden nacional, para llevar a cabo, en un ejercicio de búsqueda en el exterior, los objetivos internos del Estado y la nación que se determine estudiar.

La fotografía que se obtiene del sistema internacional de la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI es categórica: existe una amplia diversidad de actores, estatales y no estatales, legales e ilegales, interesados y desinteresados (manipulados) en la práctica de pensar la política internacional y confeccionar la política exterior. Ello ha conllevado un nuevo uso de la diplomacia, pero también a precisar estrategias en las cuales se pueda mantener, por parte del Estado, una posición que no reste tanta importancia como para ponerle en duda en su tradicional participación en la toma de decisiones.

Colombia, un Estado que no luce ajeno a la realidad latinoamericana de fabricar políticas exteriores desinstitucionalizadas, ha dado una muy reducida participación a los actores no estatales en el ejercicio de pensar, debatir, elaborar e implementar su política exterior. La literatura que se abordó aquí permite concluir que las oportunidades en las cuales ciertos sectores colombianos –localizados por fuera de la esfera estatal– participaron de alguna de las etapas de los procesos de toma de decisiones, se trataron de asuntos coyunturales y no de procesos estructurales en los cuales se estuviera asistiendo a la construcción de una política exterior integral.

Mientras el sistema internacional asimiló, aunque de manera irregular, el papel que desempeñan los actores no estatales y les entiende como unidades de alta importancia decisoria, el caso colombiano refleja el hermetismo político de la clase dirigente, normalmente desinteresada en escuchar las expresiones de quienes se hallen por fuera del círculo del poder gubernamental. Salvo esporádicas actuaciones de ONG, la academia, y en mayor grado, de los empresarios y gremios económicos, no existe evidencia de grandes participaciones en la toma de decisiones de la política exterior colombiana, por parte de los actores no estatales.

Referencias bibliográficas

- ARDILA, M. (2005). “Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral”. En: D. Cardona. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: Cerec y Fescol.
- _____. (2009). “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. En: *Colombia Internacional*, vol. 69, pp. 108-123.
- _____, CARVAJAL, L., GARAY, J., MARÍN, M., NIÑO, J. y PUYANA, J. (2008). *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- _____, MONTILLA, P. y GARAY, J. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana. Casos de los sectores académicos y empresariales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BADIE, B. (2008). *Le diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène international*. París: Fayard.
- BAUMANN, R. y STENGEL, F. (2013). "Foreign policy analysis, globalisation and non-state actors: State-centric after all?". En: *Journal of International Relations and Development*. Recuperado de: <http://www.palgrave-journals.com/jird/journal/vaop/ncurrent/full/jird201312a.html>
- BOCCHI, D. (2012). "El papel de las organizaciones no gubernamentales en la política exterior colombiana". En: S. Jost. *¿Colombia, una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- _____. (2013). "La política exterior colombiana y el costo de ignorar a las organizaciones gubernamentales". En: *Papel Político*, vol. 18, núm. 1, pp. 261-284.
- BUENO, B. (2006). *Principles of international politics. People's power, preferences, and perceptions*. Washington: New York University.
- BULL, H. (2002). *The anarchical society. A study of order in world politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- GARAY, J. (2008). "Gremios y política comercial. El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos en la imposición de intereses particulares por encima de los generales". En: M. Ardila et al. *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- HENDERSON, C. (1998). *International relations. Conflict and cooperation at the turn of the 21st century*. Nueva York: McGraw-Hill.
- HERNÁNDEZ-VELA, E. (1999). *Diccionario de política internacional*. México D. F.: Porrúa.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (2011). *Power and interdependence*. Nueva York: Pearson.
- LOWI, T., BAUER, R., DE SOLA, P. I. y DEXTER, L. (1964). "American business, public policy, case-studies, and political theory". En: *World Politics*, vol. 16, núm. 3, pp. 298-310.
- MARÍN, M. (2008). "El *soft advocacy* de las ONG de medioambiente y de derechos humanos en la política exterior colombiana". En: M. Ardila et al. *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- NIÑO, J. (2008). Las asociaciones y las comunidades virtuales de emigrantes: nuevos actores de la política exterior colombiana. En: M. Ardila et al. *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- OSIANDER, A. (2003). "Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth". En: *International Organization*, vol. 55, núm. 2, pp. 251-287.
- PEARSON, F. y ROCHESTER, J. M. (2000). *Relaciones internacionales. Situación global del siglo XXI*. Bogotá: McGraw-Hill.
- RIORDAN, S. (2005). *Adiós a la diplomacia*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- RISSE-KAPPEN, T. (1995). *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, M. y WEBER, M. (2002). *Foreign policy in a transformed world*. Londres: Prentice Hall.
- SMITH, S., HADFIELD, A. y DUNNE, T. (2008). *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Nueva York: Oxford University Press.
- TICKNER, A. (2002). *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Alfaomega.
- _____. (2008). "Latin American IR and the primacy of lo práctico". En: *International Studies Review*, vol. 10, pp. 735-748.
- _____. (2009). "Latin America. Still policy dependent after all these years?". En: *International relations scholarship around the world*. Londres: Taylor & Francis.
- VARGAS-ALZATE, L. (2010). "Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico". En: *Revista Universidad Eafit*, vol. 46, núm. 157, pp. 75-90.
- WÆVER, O. (1996). "The rise and fall of the inter-paradigm debate". En: *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.