

No. **95**

noviembre del 2022

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

# Documentos de Trabajo

*Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*

---

Límites al presidencialismo en la  
política exterior colombiana

Tom Long, Sebastián Bitar, Gabriel Jiménez - Peña

Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 95

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Noviembre del 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

#### **Autores**

Tom Long, Sebastián Bitar, Gabriel Jiménez Peña

#### **Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

#### **Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Angélica María Cantor Ortiz

#### **Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Diego Iván Lucumí Cuesta

#### **Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# Límites al presidencialismo en la política exterior colombiana<sup>1</sup>

Por Tom Long<sup>2</sup>, Sebastián Bitar<sup>3</sup>, Gabriel Jiménez-Peña<sup>4</sup>

## Resumen

El estudio de la política exterior colombiana enfatiza las limitaciones externas y la prerrogativa presidencial en la formulación de la política exterior. A partir de literatura reciente de análisis de política exterior y de evidencia de distintos casos (Plan Colombia, bases militares estadounidenses, discusiones de libre comercio con China y el fallo de la CIJ sobre una frontera marítima con Nicaragua), este artículo desafía las suposiciones presidencialistas más comunes. Un novedoso modelo de ‘presidencialismo disputado’ captura mejor cómo los actores domésticos colombianos se movilizan para aumentar costos políticos, buscando bloquear o modificar las preferencias presidenciales. Cuando la oposición no logra aumentar los costos, es posible aplicar las suposiciones presidencialistas. De lo contrario, los presidentes responden estratégicamente, abandonando políticas o sustituyéndolas con las mejores alternativas.

**Palabras clave:** Colombia, política interna, política exterior, instituciones, presidencialismo, actores de veto.

## Abstract

The study of Colombian foreign policy emphasises external constraints and presidential prerogative in foreign policymaking. Drawing on insights from recent foreign policy analysis literature and evidence from several cases (Plan Colombia, US military bases, free trade talks with China, and ICJ arbitration of a maritime border with Nicaragua), this article challenges commonplace presidentialist assumptions. A novel model of ‘contested presidentialism’ better captures how Colombian domestic actors mobilise to raise political costs to block or modify presidential preferences. When the opposition fails to raise costs, presidentialist assumptions apply. Otherwise, presidents respond strategically by abandoning policies or substituting second-best alternatives.

**Keywords:** Colombia, domestic politics, foreign policy, institutions, presidentialism, veto actors

---

<sup>1</sup> Agradecemos a A.Tickner, L.L.Schenoni y B.Richardson por sus comentarios. Los autores agradecen al British Council/Newton Fund Researcher Links, al Amherst College y al Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Warwick por sus becas para profesores visitantes. Este artículo apareció originalmente en inglés en la revista *Bulletin of Latin American Research*: Long, T., Bitar, S., & Jiménez-Peña, G. (2020). Domestic Contestation and Presidential Prerogative in Colombian Foreign Policy. *Bulletin of Latin American Research*, 39(4), 466-482.

<sup>2</sup> Universidad de Warwick. Correo electrónico de contacto: [T.Long.1@warwick.ac.uk](mailto:T.Long.1@warwick.ac.uk)

<sup>3</sup> Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes. Correo electrónico de contactor: [S-bitar@uniandes.edu.co](mailto:S-bitar@uniandes.edu.co)

<sup>4</sup> Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico de contacto: [gabrieljimenezp@javeriana.edu.co](mailto:gabrieljimenezp@javeriana.edu.co)

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Presidencialismo y política exterior colombiana</b> .....	<b>4</b>
<b>Hacia un modelo del presidencialismo disputado</b> .....	<b>7</b>
<b>Diseño y métodos de investigación</b> .....	<b>9</b>
<b>Casos de estudio</b> .....	<b>10</b>
Caso 1. Plan Colombia .....	10
Caso 2. Bases militares estadounidenses .....	12
Caso 3. El comercio de Colombia con China .....	15
Caso 4. Colombia y Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia .....	17
<b>Presidencialismo y explicaciones alternativas</b> .....	<b>19</b>
<b>Conclusión</b> .....	<b>22</b>
<b>Referencia</b> .....	<b>23</b>

## 1. Introducción

La sabiduría convencional sobre la formulación de la política exterior colombiana y, en términos más generales, sobre el análisis de la política exterior latinoamericana (APELA), hace hincapié en las limitaciones externas y, dentro de estas, en la discreción presidencial frente a los actores nacionales. En su versión fuerte, el “paradigma presidencialista” sugiere que, en ausencia de oposición internacional, los presidentes aíslan la toma de decisiones de política exterior de la oposición interna para promover sus prioridades. Es posible que exista oposición interna, pero rara vez altera o rechaza las preferencias de la política exterior presidencial. Las suposiciones presidencialistas siguen prevaleciendo en el APELA, a pesar de que la literatura sobre política interna reconoce cada vez más las restricciones a las que están sujetos los presidentes. En una encuesta reciente sobre literatura de APELA, Malamud (2015) sugiere: “El papel prominente que los presidentes latinoamericanos han jugado en la elaboración e implementación de política exterior está claramente establecido”. Lopes *et al.* (2016) describen las “políticas exteriores con poca o ninguna articulación social” como predominantes en América Latina. En cuanto a Colombia, Amaya (2017) concluye que el paradigma presidencialista funciona como una ‘verdad común’, ocultando dinámicas fuera de la oficina del presidente.

¿Son tan marginales los actores domésticos? ¿O las suposiciones presidencialistas esconden una influencia real? Adaptando los avances en el análisis de la política exterior (APE) de Milner y Tingley (2015), este artículo ofrece un modelo de cómo los actores domésticos imponen costos y utilizan el veto institucional y político para dar forma a la política exterior (Tsebelis 2002). Dependiendo del nivel de los costos impuestos por los actores domésticos, los presidentes colombianos abandonan, modifican o sustituyen su política preferida. La capacidad de la oposición para movilizar costos varía en función del contexto político e institucional, así como del asunto tratado en materia de política exterior. Las cuestiones que implican la soberanía territorial podrían tener una mayor relevancia política, mientras que las que tienen efectos distributivos suscitan respuestas de los grupos de interés. La política exterior colombiana no está tan aislada de las presiones internas como lo sugiere el diseño institucional formal y gran parte del análisis existente. El modelo de

“presidencialismo disputado” que aquí se ofrece pone en primer plano la impugnación nacional y las respuestas presidenciales estratégicas.

El artículo revisa la literatura sobre el análisis de la política exterior colombiana (APEC), situada dentro del APELA, y luego procede a construir un modelo que sistemáticamente integra a los actores y procesos nacionales. Posteriormente, explica el diseño y los métodos de investigación y se examinan cuatro casos de política exterior colombiana: el proyecto del presidente Álvaro Uribe sobre las bases militares estadounidenses, la respuesta de Colombia a un fallo desfavorable de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), una propuesta de libre comercio entre Colombia y China, y el inicio del Plan Colombia. El artículo considera esos casos a la luz de explicaciones alternativas de las limitaciones internacionales, el fuerte presidencialismo, la impugnación burocrática y las coaliciones políticas. Las conclusiones ofrecen lecciones aprendidas y sugerencias para futuras investigaciones.

## **2. Presidencialismo y política exterior colombiana**

La literatura sobre la política exterior colombiana enfatiza las limitaciones internacionales y la prerrogativa presidencial para navegarlas. A pesar de que este estudio se centra en gran medida en el ámbito estatal, es necesario hacer referencia a las limitaciones internacionales. Independientemente del enfoque teórico, el APEC destaca la centralidad de Estados Unidos en las relaciones internacionales de Colombia: Colombia se adapta a los intereses de Estados Unidos y persigue retornos de una relación 'especial', aunque asimétrica, con Washington (Bernal y Tickner, 2017). La historia de la política exterior colombiana enfatiza la prerrogativa presidencial en la gestión de la relación del país con Estados Unidos, empezando por la doctrina del presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) de *respice polum* o “mirar hacia el norte” (Drekonja Kornat, 1982; Pardo y Tokatlian (1988). Aunque algunos presidentes trataron de reequilibrar la inserción internacional de Colombia, en la práctica la relación con Estados Unidos siguió siendo fundamental (Borda y Tickner, 2011; Amaya, 2017; Tickner y Bitar, 2017). Recientemente, un alineamiento inquebrantable caracterizó la presidencia de Uribe (2002-2010), mientras que Santos (2010-2018) intentó una diversificación moderada. Este énfasis en los Estados Unidos y en las limitaciones internacionales sistémicas es consistente con un APELA más amplio (Mora y Hey, 2003;

Bertucci, 2013; Neto y Malamud, 2015), a pesar de que los académicos enfatizan cada vez más la importancia de la agencia latinoamericana (Tickner, 2007; Long, 2015: 194-211).

Tanto las influencias teóricas como el diseño institucional fomentan un mayor enfoque en la prerrogativa presidencial que la política interna en el estudio de la política exterior. El enfoque presidencialista tiene un largo linaje en el APE y se asemeja al primer modelo de la clásica “esencia de la decisión”, en la que el ejecutivo unitario responde racionalmente al sistema internacional (Allison, 1971). Es compatible con el realismo, que ha jugado un papel predominante en el estudio de las Relaciones Internacionales y la política exterior en América Latina (Tickner, 2003). Las explicaciones presidencialistas se ven reforzadas por estudios clásicos del diseño institucional latinoamericano como sistemas presidencialistas fuertes (Shugart y Mainwaring, 1997), en los que los presidentes utilizaron poderes constitucionales para evitar negociar con el Congreso (Shugart y Carey, 1992). Estos poderes se han erosionado un poco desde finales de los años noventa (Pérez-Liñán, 2005; Negretto, 2009), y el reciente trabajo de política comparada evidencia una mayor diversidad de actores en la política interna (por ejemplo, Mainwaring y Pérez-Liñán, 2014). En asuntos exteriores, sin embargo, los presidentes conservan amplios poderes constitucionales *de iure*: “en comparación con otras democracias, los presidentes latinoamericanos tienen competencias excepcionalmente amplias en esta (y otras) áreas políticas” (Jenne *et al.*, 2017, p. 5). Debido a esto, Gardini y Lambert (2011, p. 6) argumentan que “la estatura y la calidad de los líderes y sus cosmovisiones y creencias tienen un fuerte impacto en la política exterior” en la política presidencialista latinoamericana. Colombia es un caso extremo de instituciones presidencialistas de política exterior: formalmente, el presidente dirige la política exterior a través del ministro de Relaciones Exteriores, con el aporte limitado de una comisión consultiva cerrada y no vinculante que opera bajo discreción presidencial.

Dados estos antecedentes, los círculos académicos y populares tratan la política exterior colombiana como una esfera distintiva y aislada en la que las disputas por la oposición del gobierno tienen poca relevancia. Un reciente estudio del APE sobre el inicio del Plan Colombia, también explorado más adelante, argumenta que la política surgió del pensamiento de grupo y que las estructuras de la política exterior de Colombia no permitían “debates o controversias” (Monroy y Sánchez, 2017: 250). Fuera de América Latina, sin

embargo, la literatura del APE ahora presta mayor atención a la política en dos niveles, las limitaciones legislativas y las presiones de los grupos de interés (Evans *et al.*, 1993; Milner, 1997; Milner y Tingley, 2015). En el APELA, por el contrario, hay pocos estudios sobre las relaciones entre ramas y los que existen resaltan la debilidad de las limitaciones internas (De Lima y Santos, 2001; Gardini, 2010). Ribeiro y Pinheiro (2016, p. 489) sostienen que la política exterior sirve como “un vehículo para que los partidos políticos establezcan sus posiciones ideológicas” en lugar de ejercer un veto legislativo sobre la política. Tampoco se presta una atención sustancial y sistemática a las limitaciones nacionales no legislativas. Las burocracias ejecutivas han recibido poca atención en el estudio de la política latinoamericana, señalan Polga-Hecimovich y Trelles (2016), aunque no abordan por separado los asuntos exteriores. El influyente Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty, fue una excepción parcial (De Faria *et al.*, 2013), pero las recientes investigaciones sobre Brasil también se centran de forma creciente en el predominio del presidencialismo (Cason y Power, 2009; Fenwick *et al.*, 2017).

Dos estudios recientes han hecho importantes avances en la inclusión de factores internos en la explicación de la política exterior latinoamericana, en relación con las rivalidades interestatales. Darnton (2014) argumenta que los intereses burocráticos, particularmente los militares, actuaron como “saboteadores” de las iniciativas de paz de los presidentes. Al eludir al presidente, socavan la discreción presidencial para proteger sus propios presupuestos y misiones. Para Darnton, los costos más importantes son los intragubernamentales. Para Schenoni (2018), los presidentes se enfrentaron a coaliciones sociales nacionales cambiantes en respuesta a factores internacionales, en su caso, el acercamiento entre Argentina y Brasil. Cuando la coalición a favor de la rivalidad se desintegra, el presidente se ve menos limitado a nivel nacional y, por lo tanto, responde a las señales de costos del sistema internacional. Mientras que el presidencialismo tiende a pasar por alto los costos impuestos por los actores domésticos, las explicaciones burocráticas enfatizan los costos impuestos por las disputas intragubernamentales. Las explicaciones de coalición van más allá del ejecutivo e ilustran cómo los presidentes reúnen el apoyo político para sus preferencias.

### **3. Hacia un modelo de presidencialismo disputado**

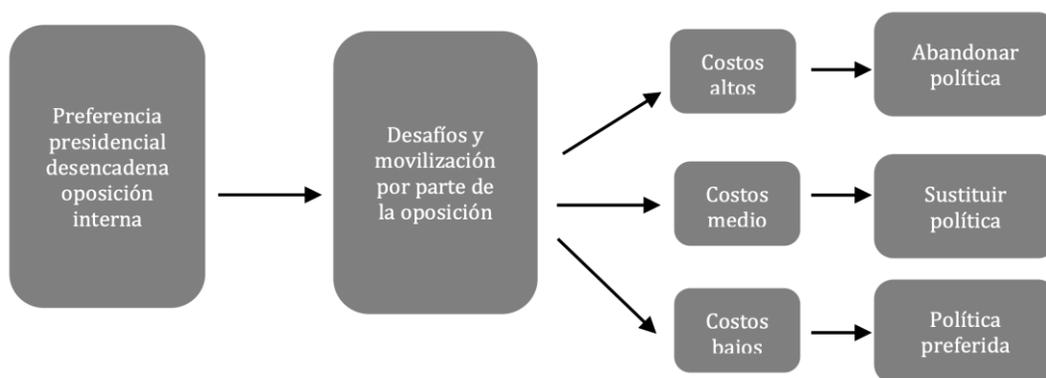
El presidencialismo no es un punto de partida irracional para entender la política exterior colombiana. Los presidentes a menudo han adelantado sus preferencias iniciales mediante el aislamiento del proceso político o la cooptación de la oposición. Esta dinámica caracterizó el bombardeo colombiano de un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en Ecuador en 2008 (Marcella, 2008), la inclusión de actores internacionales en el proceso de paz colombiano (Borda y Gómez, 2015), y la negociación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia (Silva, 2007). Sin embargo, en otros casos, los presidentes han tenido dificultades para avanzar en sus preferencias de política. ¿Cómo se pueden entender mejor los casos en los que no se cumplen las expectativas presidencialistas?

Adaptando al contexto colombiano la investigación de Milner y Tingley (2015) sobre la política exterior de Estados Unidos y el trabajo sobre los actores que ejercen el veto (Tsebelis, 2002), el modelo de presidencialismo disputado resalta los mecanismos disponibles para la oposición interna e ilustra cómo los opositores imponen costos a los presidentes que podrían conducir al rechazo de sus preferencias. Al igual que en Milner y Tingley, los actores se oponen a las decisiones de política exterior que provocan preocupaciones de distribución o tocan cuestiones ideológicas latentes, especialmente cuando pueden ser utilizadas estratégicamente por la oposición. Sin embargo, las diferencias en los arreglos institucionales y los patrones históricos son cruciales. En Colombia, las interrogantes sobre los ciclos electorales, la prominencia y el momento oportuno son particularmente importantes para establecer los puntos de veto político e institucional, al igual que las funciones de los partidos de la oposición, el Congreso y los tribunales.

El modelo de cuatro pasos que se presenta a continuación (figura 1) difiere de los supuestos presidencialistas tradicionales sobre quién es relevante para la política exterior. Al igual que en el enfoque presidencialista, el presidente expresa en primer lugar una preferencia por una política exterior que integra los objetivos personales con la consideración de las limitaciones y oportunidades a nivel internacional. La formación de la preferencia presidencial es tratada como exógena, lo que permite un mayor enfoque en las interacciones domésticas pasadas por alto. Debido a que tal vez no sea posible establecer intenciones

“verdaderas”, este artículo toma una decisión pragmática para centrarse en preferencias declaradas o demostradas que se puedan observar empíricamente. De hecho, las reacciones anticipadas difíciles de observar pueden llevar a los analistas a subestimar la influencia de los actores políticos nacionales en la política exterior presidencial (Lindsay, 1992).

**Figura 1.** Presidentes y oposición interna en política exterior



**Fuente:** elaboración propia

El segundo paso se refiere a la movilización de la oposición interna. Como argumentan Milner y Tingley, ciertos temas tienen mayor probabilidad de desencadenar la impugnación, como cuando la oposición logra politizar las divisiones ideológicas o cuando las políticas tienen consecuencias distributivas para intereses poderosos. Como lo indica la literatura sobre economía política, los grupos de interés están formados por las “consecuencias distributivas de los acuerdos internacionales” (Milner, 1997:61) y presionan a los responsables de la toma de decisiones para que salvaguarden sus posiciones. Por el contrario, la ideología puede entenderse como “creencias sobre las disposiciones de los actores extranjeros y la manera apropiada de desplegar los recursos gubernamentales para tratar con ellos” (Milner and Tingley, 2015, p. 58). Cuando determinadas políticas exteriores tienen una coherencia ideológica que entra en conflicto con las disposiciones de otros actores políticos destacados, una oposición decidida puede movilizar esas divisiones.

Si la política preferida desencadena una impugnación interna por motivos de distribución y/o ideológicos, los actores de la oposición tratarán de bloquear o dar forma a la

política imponiendo costos políticos a través de procesos de veto formal o informal. Los vetos formales incluyen la negación de la ratificación de legislación necesaria o la interposición de acciones ante los tribunales nacionales. Los vetos informales incluyen el aumento de los riesgos electorales o el debilitamiento del apoyo legislativo a la agenda más amplia del gobierno, tal vez mediante la deserción de las coaliciones legislativas. El contexto institucional formal es importante, además del lobby y las políticas de poder; por ejemplo, los tribunales independientes pueden dar a los actores menos poderosos acceso a una capacidad de veto que de otro modo no tendrían.

El que la oposición pueda bloquear o reformar las preferencias presidenciales depende de su capacidad para acceder a los puntos de veto electoral, legislativo o judicial, e imponer costos políticos. Ante el aumento de los costos políticos, un presidente tendría que asumir los costos de continuar con una política, o modificar o abandonar la política para evitar estos costos. Los costos altos se entienden como una amenaza a la posición del presidente o a su continuación en el poder; los costos medios crean desafíos a la agenda del presidente sin amenazar su posición; los costos bajos incluyen fricciones, pero no una amenaza política clara. Diferentes niveles de costos políticos provocarán diferentes resultados. Cuando se enfrenta a altos costos, un presidente puede abandonar la política. Con mayor frecuencia, cuando se enfrentan a costos medios, los presidentes tratarán de alcanzar la meta a través de otros medios menos preferidos. En lugar de aceptar la derrota, los presidentes intentarán sustituir las políticas que minimizan las divisiones o evitan los vetos (Starr, 2000; Milner y Tingley, 2015).

#### **4. Diseño y métodos de investigación**

Para explorar las limitaciones de la lógica presidencialista en Colombia, este artículo examina cuatro casos destacados de toma de decisiones de política exterior en los que se formó oposición interna. En tres, se produjeron modificaciones significativas de la política preferida inicialmente, mientras que en el cuarto, las preferencias presidenciales avanzaron a pesar de la oposición. Los resultados de los casos varían intencionalmente, con una divergencia *prima facie* de las expectativas de la APELA presidencialista en tres casos. Como señalan Bennett y Elman (2006, p. 462), “tales casos irregulares también pueden dar lugar a información sobre mecanismos causales no identificados previamente que también pueden operar en otros

casos”. La selección de casos por resultados es un diseño ampliamente aceptado para cuestionar la teoría determinista, explorar mecanismos comúnmente aplicados y proponer ideas teóricas que podrían guiar la exploración de otros casos (George y Bennett, 2005, p. 20-28; Seawright y Gerring, 2008, p. 303). Los tres casos en que se modificó la preferencia presidencial permiten explorar los procesos de oposición interna; el caso del éxito presidencial demuestra la ausencia de mecanismos a través de los cuales la oposición tuvo éxito. Sin embargo, hay una limitación importante en este diseño de investigación. Debido a que esta no es una muestra representativa de las decisiones de la política exterior colombiana, no se pueden hacer predicciones generalizables de éxito y fracaso presidencial de manera más amplia. Aun así, se pueden destacar los procesos comunes de la oposición y examinar las respuestas presidenciales para desafiar las rígidas suposiciones sobre las prerrogativas presidenciales en el APEC.

Las narrativas de los casos se basan en la literatura secundaria, artículos de prensa y documentos, así como en el trabajo de campo realizado por los autores. Los cuatro breves relatos contextualizan la política, identifican las preferencias presidenciales y, luego, describen el proceso de oposición y las respuestas presidenciales a la oposición. El resultado de los casos es después comparado con las expectativas del modelo presidencialista.

## **5. Casos de estudio**

¿Por qué los presidentes colombianos en ocasiones se han acogido a políticas alternativas en casos clave de decisiones de política exterior colombiana durante las últimas dos décadas? Los casos que se presentan a continuación sugieren un papel importante para factores internos que se han incorporado de forma deficiente en las explicaciones presidencialistas. Después de explorar los casos, consideramos por qué los argumentos de Darnton (2014) y Schenoni (2018) no son suficientes para explicar todos los casos.

### ***Caso 1. Plan Colombia***

Las suposiciones presidencialistas siguen arraigadas en parte porque reflejan los resultados de muchos casos importantes. En contraste con la oposición interna efectiva en los últimos casos, primero examinamos un caso que se desarrolla en gran medida como lo sugiere el argumento presidencialista. En la creación del Plan Colombia, un presidente colombiano

recurrió al apoyo de Estados Unidos para lograr sus objetivos políticos frente a una oposición interna que no tuvo éxito (Avilés, 2008).

A finales de la década de 1990, el presidente Andrés Pastrana dio un gran paso hacia la internacionalización del conflicto colombiano a través de una dramática expansión de la cooperación existente con Estados Unidos (Tickner, 2007; Borda y Tickner, 2011). Las preferencias políticas de Pastrana, enunciadas en 1998-1999, se centraron en el uso de recursos externos para fortalecer el Estado colombiano en términos militares e institucionales. Esto ocurrió en el contexto de una demostrable debilidad militar y de unas negociaciones de paz con las Farc que, en gran medida, se iniciaron sin vida. El Plan Colombia representó un aumento cuantitativo y cualitativo de la cooperación con los Estados Unidos, a saber, el aumento de los recursos destinados al sector de la seguridad, aunque los programas civiles y de derechos humanos también recibieron más financiación. Desde el punto de vista cualitativo, el Plan Colombia produjo un cambio gradual del enfoque en el tráfico transnacional de drogas hacia el conflicto interno colombiano (Long, 2015, p.212-216).

Pastrana también buscó el apoyo de Estados Unidos para las negociaciones de paz con las Farc; la participación directa se interrumpió tras las filtraciones sobre reuniones secretas entre funcionarios del Departamento de Estado y representantes de las Farc, y terminó definitivamente después de que miembros de las Farc mataran a tres misioneros estadounidenses. Sin embargo, la administración Clinton continuó tolerando las concesiones de Pastrana a las Farc hasta que las negociaciones estancadas colapsaron en medio de la continua violencia de ambas partes.

A pesar de la grave situación de seguridad, la propuesta del Plan Colombia provocó una ruidosa oposición interna en Colombia (Tate, 2015, p. 191-217). Las críticas más fuertes provinieron de las Farc, que consideraron que la ayuda de seguridad de EE.UU. era una prueba de la mala fe del gobierno. Las críticas surgieron de las organizaciones de sociedad civil de la izquierda política electoral. Sin embargo, esta oposición tenía poco acceso a los puntos de veto institucional o político dentro de Colombia.

El éxito de Pastrana en el avance del Plan Colombia no surgió de su fuerza política ni de su hábil gestión de la política interna. En ese momento, al Departamento de Estado le

preocupaba que el débil apoyo popular a Pastrana –solo 21 %– socavara la implementación (Long, 2015, p. 208). Las relaciones del presidente con el Congreso colombiano fueron tan polémicas que Pastrana propuso nuevas elecciones para disolver el organismo; el Congreso respondió amenazándolo con lo mismo en su contra. A pesar de ello, solo un puñado de legisladores se opuso seriamente al Plan Colombia (Long, 2015, p. 220-221). Tampoco resonaron las críticas al Plan Colombia con un público que exigía un acercamiento más duro a las Farc para el 2001. El entorno electoral proporcionó pocos puntos de veto contra el Plan Colombia.

En términos distributivos, el Plan Colombia ofreció nuevos recursos, beneficiando a muchos grupos de interés (Avilés, 2008, p. 415-418). Los militares fueron los que más recibieron, pero muchos grupos consiguieron algo. Pocos actores con acceso institucional salieron perdiendo. El Plan Colombia perjudicó los intereses de los electores marginados, como los campesinos cocaleros de la región del Putumayo (Tate, 2015), pero su falta de peso electoral o de acceso institucional significó que tenían poca influencia en la formulación de políticas en Colombia. Dirigieron sus esfuerzos hacia las ONG estadounidenses con la esperanza de crear restricciones externas. En la corriente política colombiana, la polarización en torno a una mayor participación de Estados Unidos fue limitada. Todas las principales fuerzas políticas de Colombia habían apoyado la participación de Estados Unidos, particularmente en torno al narcotráfico (Crandall, 2008). El candidato presidencial del Partido Liberal, Horacio Serpa, y su anterior jefe, el presidente Ernesto Samper, tuvieron relaciones polémicas con Estados Unidos, pero ninguno de ellos pudo movilizar apoyo electoral contra el Plan Colombia. En cambio, la creciente oposición política a Pastrana no se centró en su belicosa cooperación con Estados Unidos, sino en sus intentos por alcanzar la paz negociada con las Farc. Sin una vía congresional o electoral, o sin acceso a procesos de veto, incluso un presidente impopular marginó fácilmente a la oposición interna, congruente con las expectativas presidencialistas.

### ***Caso 2. Bases militares estadounidenses***

A mediados de la década del 2000, en medio de las crecientes tensiones con Venezuela, el presidente Uribe expresó su preocupación a Estados Unidos por la falta de capacidad defensiva de su país frente a su vecino. Uribe creía que una presencia militar formal de

Estados Unidos en Colombia señalaría el compromiso de Estados Unidos y disuadiría a Venezuela (Carvajal, 2011; Bitar, 2015). Las negociaciones para un acuerdo mejorado de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y Colombia comenzaron en 2005, con el objetivo de establecer siete bases militares estadounidenses en Colombia. El interés de los Estados Unidos se vio incrementado por la decisión de Ecuador de no renovar un arrendamiento estadounidense con base en Manta, que expiraría en 2009. Además de las bases, Uribe solicitó el compromiso de Estados Unidos de suministrar a Colombia material en caso de conflicto con Venezuela y el acceso a un sistema de defensa antiaérea. Uribe negoció los acuerdos en secreto y luego firmó el acuerdo sin revisión en el Congreso, citando la autoridad presidencial para ampliar tratados bilaterales anteriores. Uribe favoreció el acuerdo incluso después de que Estados Unidos desvinculó el acceso a las bases de las concesiones militares. Dada su popularidad y el tradicional alineamiento de Colombia con Estados Unidos, Uribe esperaba avanzar en el acuerdo de base sin cuestionamientos internos (Bitar y González, 2018), incluso solicitando que el acuerdo se redactara de manera que se evitara la necesidad de la ratificación del Congreso.

El acuerdo contó con el firme apoyo de la amplia coalición política de Uribe, incluyendo al ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, quien más tarde sucedió a Uribe en la Presidencia, y a los principales legisladores, quienes no exigieron la participación del Congreso. Cuando se filtró información parcial sobre el acuerdo en 2008, provocó la oposición ideológica de los movimientos sociales y los partidos de izquierda en Colombia. Sin embargo, los oponentes nacionales no pudieron imponer costos políticos, ya que carecían de la fuerza del Congreso para bloquear el acuerdo y el tema no generó una oposición electoral adecuada para amenazar a un presidente fuerte y recientemente reelegido.

A nivel internacional, Brasil, Ecuador y Venezuela se opusieron categóricamente a una mayor presencia militar estadounidense en Sudamérica. Sin embargo, las presiones regionales no hundieron el acuerdo respaldado por Estados Unidos. Uribe visitó o llamó personalmente a la mayoría de los presidentes sudamericanos para explicar el acuerdo y calmar sus preocupaciones (Carvajal, 2011, p. 296-301). La secretaria de Estado, Hillary Clinton, el secretario de Defensa, Robert Gates, y el presidente, Barack Obama, aseguraron que la presencia estadounidense no afectaría a los países vecinos de Colombia. Además,

Colombia amenazó con abandonar Unasur, el proyecto regional de Brasil, demostrando que Uribe priorizó las bases sobre las presiones regionales (Bitar, 2015, p. 135-138). A pesar de la firme oposición de Venezuela y las fuertes reservas de Brasil, con la ayuda de Perú, Chile, Uruguay y Paraguay, Colombia bloqueó una declaración regional contra las bases y completó el acuerdo. Al parecer, Uribe había rechazado las presiones regionales y aislado el acuerdo de la oposición interna.

Cuando parecía que la crisis había pasado, en 2009, una revista local reveló que los acuerdos otorgarían inmunidad al personal de Estados Unidos en Colombia y permitirían una presencia permanente de Estados Unidos. Las ONG colombianas exigieron una revisión de la Corte Constitucional, argumentando que el acuerdo creaba nuevas obligaciones que debían ser ratificadas como un nuevo tratado. En agosto de 2010, el tribunal declaró nulo el acuerdo sin la aprobación del Congreso.

La decisión de la Corte llegó cuando el presidente Santos asumió el cargo, lo que obligó al nuevo presidente a enviar el acuerdo al Congreso o a dejar que pereciera. A pesar de su anterior apoyo personal al acuerdo, Santos temía que el proceso de ratificación politizado debilitara su coalición en el Congreso, que necesitaba para avanzar en un eventual proceso de paz con las Farc. En cambio, Santos encontró una fórmula de sustitución de políticas en forma de “cuasibases” (Bitar, 2015), a través de las cuales Colombia ofrecía acceso a las bases sin contratos formales de arrendamiento, basándose en entendimientos tácitos e interpretaciones expansivas de acuerdos anteriores. Las operaciones estadounidenses continuaron, incluyendo entrenamiento militar, prohibición de drogas, comunicaciones y vigilancia (Bitar, 2015, p. 153). La segunda mejor opción de Santos convenció a Estados Unidos de que, aunque era preferible un acuerdo formal, era innecesario. Los dos bandos lograron algunos de sus objetivos al tiempo que protegían el capital político de Santos.

Fuertes suposiciones presidencialistas proyectarían la preferencia de Uribe porque las bases se materialicen sin mayores limitaciones. Gracias al apoyo de EE.UU., el entorno exterior fue favorable, incluso frente a las furiosas, pero ineficaces críticas de los vecinos de Colombia. Dada la alta prioridad y relevancia de las bases para la seguridad nacional, se

esperaría que el presidente aislara el acuerdo de las instituciones nacionales y pusiera en práctica su política preferida.

### ***Caso 3. El comercio de Colombia con China***

Durante una visita de Estado a China en 2012, el presidente Santos anunció personalmente estudios preliminares para la negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con China. Santos calificó el propuesto TLC con China de “muy, muy importante” para la agenda económica de su administración y argumentó que atraería la inversión china, estimularía las exportaciones de carne y productos lácteos, y mejoraría la inserción económica internacional de Colombia. Los países firmaron rápidamente un memorando de entendimiento para revisar la viabilidad de un TLC (Cancillería de Colombia, 2012; Peña, 2012). Con base en visitas de alto nivel realizadas previamente, el Gobierno Santos trató de impulsar las exportaciones agrícolas colombianas para China y corregir el gran déficit comercial bilateral de Colombia (Pastrana Buelvas *et al.*, 2017).

La propuesta se refería a problemas de distribución que afectaban a intereses poderosos y provocaban una intensa oposición interna. Las importaciones colombianas de China habían aumentado casi ocho veces en una década y las exportaciones de manufacturas chinas a menudo competían con la industria colombiana (Gallagher y Porzecanski, 2010, p. 46-56). Los exportadores industriales colombianos apenas habían penetrado el mercado chino y percibían oportunidades limitadas (Pastrana Buelvas *et al.*, 2017, p. 423). Las empresas colombianas respondieron a la propuesta con “solicitudes intensificadas para proteger los productos nacionales” de la competencia (González, 2014), y denunciaron la falsificación y el contrabando de productos de origen chino. En respuesta, el Gobierno promulgó medidas antidumping contra muchas importaciones chinas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, 2016).

Las conversaciones propuestas desencadenaron una disputa entre dos influyentes asociaciones empresariales y sus aliados. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) se opuso al TLC propuesto, en contraste con su apoyo a un acuerdo anterior con los Estados Unidos. Una ‘coalición proindustria’ de fabricantes de automóviles, empresarios, sindicatos, académicos, ONG y políticos se unieron a ANDI en la oposición. Aunque la oposición a los TLC típicamente se origina en la izquierda colombiana, el temor a

la competencia china provocó críticas de sectores conservadores pronegocios, incluyendo a los aliados políticos de Santos. La ANDI ejerció una influencia extraordinaria. Su director, Luis Carlos Villegas, era amigo de Santos, y fue nombrado embajador en Washington poco después de ayudar a matar el propuesto TLC con China. La exsenadora conservadora Marta Lucía Ramírez, aliada de ANDI, argumentó: “Es bueno mirar a Asia, pero un TLC con China sería entrar en la boca del lobo. [...] Sería muy arriesgado para nuestra manufactura y sería bastante perjudicial para el empleo en Colombia” (Ramírez, 2012). La agricultura fue el único sector que defendió un TLC con China. Rafael Mejía de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) argumentó que “el gigante asiático trae grandes oportunidades de negocio para sus socios y para la creación de empleos” (Portafolio, 2012), haciendo eco de los argumentos de Santos sobre las demandas de alimentos de China (Portafolio, 2013).

Recurriendo a los aliados del Congreso, los industriales colombianos plantearon una amenaza creíble de costos políticos moderados. Los miembros de la coalición de Santos, incluyendo a los Conservadores y su Partido de la U, hicieron eco de los argumentos de la ANDI que señalaban que China era un comerciante injusto y que Colombia no tenía ‘nada que ganar’ (Caracol Radio, 2012a). La amplitud de la oposición dejó claro que Santos carecía de los votos para un TLC; empujarlo aún más podría perjudicar el apoyo legislativo del presidente en una coyuntura política crítica. A pesar del entusiasmo del grupo de presión agrícola, la primera reunión planeada entre funcionarios colombianos y chinos para explorar las negociaciones bilaterales fue frustrada. La cancelación se produjo después de una reunión en agosto de 2013, en la que la Secretaría de Comercio no logró llegar a un consenso entre la ANDI y la SAC (El Tiempo, 2013). La oposición no terminó del todo con los intentos del Gobierno colombiano de impulsar las relaciones económicas con China. En un acto de sustitución de políticas, Colombia negoció un tratado bilateral de inversiones que logró algunos objetivos de la administración y evitó la exclusión de las conversaciones económicas con China. La liberalización de la inversión se enfrentó a menos oposición del sector industrial que la liberalización del comercio. Aunque los dos gobiernos aún mencionaron un posible TLC, no hubo avances en medio de la continua oposición.

Si este caso se ajustara a las suposiciones presidencialistas, el presidente habría pasado por alto o cooptado a los que temían la competencia china. Los presidentes pueden

responder a la oposición de los grupos de interés subsidiando a los perdedores o creando una mayor coalición en el Congreso en torno a los intereses de los exportadores para impulsar el acuerdo. Un proceso similar ocurrió en los TLC colombianos con Estados Unidos y Corea del Sur, en los que se aplacaron los intereses opuestos con subsidios (Silva, 2007, p. 118). En cuanto a China, sin embargo, una oposición interna más fuerte y generalizada detuvo las negociaciones del TLC y empujó a Santos a una forma débil de sustitución de políticas.

#### ***Caso 4. Colombia y Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia***

Los presidentes colombianos y el Ministerio de Relaciones Exteriores durante mucho tiempo han enfatizado el respeto por el derecho internacional como un pilar de la política exterior colombiana, incluso en casos en los que estaban en juego intereses territoriales soberanos sustanciales. El caso más prominente –que muestra cómo la amenaza de la oposición nacional de imponer altos costos puede revertir las preferencias presidenciales– fue el de una disputa con Nicaragua.

Desde 1980, Nicaragua ha disputado la posesión colombiana de la isla de San Andrés, junto con las islas vecinas, cayos y aguas aledañas. El desacuerdo tiene su origen en un tratado, firmado por una Nicaragua ocupada por Estados Unidos en 1928, que otorgó a Colombia autoridad sobre las islas y las aguas, al tiempo que reconocía la soberanía nicaragüense sobre su costa caribeña y dos islas cercanas. Colombia interpretó el tratado como una declaración definitiva de una frontera marítima en el meridiano 82; Nicaragua argumentó que debido a que el país estaba bajo ocupación extranjera en el momento de la firma, el tratado debería ser nulo. En 2001, el Gobierno de Nicaragua llevó el caso a la Corte Internacional de Justicia, a la que tanto Colombia como Nicaragua otorgaron jurisdicción obligatoria.

Durante la década de disputa legal, los presidentes colombianos Pastrana, Uribe y Santos enfatizaron que Colombia estaba comprometida a respetar sus compromisos internacionales bajo el Pacto de Bogotá de 1948, en el cual los estados latinoamericanos se comprometieron a resolver las disputas territoriales a través del arbitraje de la CIJ. Todos los presidentes colombianos desde 2001 habían declarado que el fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre la controversia sería respetado, independientemente de su contenido. El presidente Santos y su gobierno destacaron que el Pacto de Bogotá dio forma a las principales

preferencias colombianas en la materia, aun cuando una declaración de la corte señaló problemas para Colombia al negar que el tratado de 1928 estableciera una frontera marítima definitiva. Aunque la declaración abrió interrogantes sobre el control de Colombia sobre las aguas e islas al este del meridiano 82, la canciller colombiana, María Ángela Holguín, insistió, en abril de 2012, en que Colombia respetaría la autoridad de la CIJ, aunque el fallo final rechazara parcialmente las alegaciones de la parte colombiana. Días antes del fallo, ella declaró que las decisiones de la corte usualmente le daban “un poquito a una parte y otro poquito a la otra” (Holguín, 2012). Tal decisión, argumentó el gobierno de Santos, seguiría siendo favorable para Colombia, ya que Nicaragua reclamó las islas y todas las aguas circundantes. El ministro de Asuntos Exteriores hizo hincapié en la adhesión al derecho internacional.

La reacción comenzó casi inmediatamente, con un grupo en el Congreso exigiendo la renuncia de Holguín, invocando la absoluta necesidad de defender el territorio colombiano (Caracol Radio, 2012b). Ante la creciente presión, el Gobierno de Santos lanzó una ofensiva de relaciones públicas basada en la idea de que Colombia ganaría inevitablemente y vería preservado su territorio (León, 2012). Contrariamente a lo que esperaba Colombia, el fallo de noviembre de 2012 fue, como Holguín había insinuado, salomónico. La CIJ reconoció que el tratado de 1928 otorgó a Colombia autoridad sobre las islas y cayos al este de 82°, pero asignó la mayor parte de las aguas aledañas a Nicaragua. Expresiones de preferencias presidenciales de mucho tiempo, reafirmadas antes de que la presión política comenzara a aumentar en abril, sugirieron que Colombia aceptaría el fallo. En cambio, la decisión se convirtió en un asunto muy polémico por razones que no se deben tanto a los hechos de la sentencia como a las amenazas de costos que planteaba la oposición interna.

El contexto político creó oportunidades e incentivos para que la oposición explotara el fallo y desafiara a Santos. En los años anteriores, la coalición que había apoyado a Santos como sucesor designado de Uribe se había desintegrado en una intensa disputa política entre los uribistas y los seguidores de Santos. La campaña de reelección de Santos se había iniciado antes del fallo, y Uribe había indicado que designaría a un seguidor que se opusiera a Santos. En ese contexto político, Uribe movilizó ideológicamente cuestionamientos sobre la soberanía territorial para oponerse a la decisión y obtener una ventaja electoral, a pesar de

que el propio Gobierno de Uribe había argumentado el caso en la CIJ y había prometido adherirse a la decisión.

Los seguidores de Santos denunciaron a Uribe por “jugar a la política” y lo acusaron de hipocresía (Semana, 2012). Las réplicas cayeron en picado, ya que Uribe aprovechó la vulnerabilidad de Santos en el tema ideológicamente polarizado para amenazar con altos costos –muy posiblemente una derrota electoral–. Finalmente, Santos cedió a la táctica política de Uribe y declaró que el fallo de la CIJ sería reconocido “pero no aplicado”. Con débiles justificaciones legales, Santos citó el requisito constitucional de que las nuevas fronteras se establezcan mediante un tratado formal. Santos no solo revirtió sus posiciones sobre el caso nicaragüense, sino que también erosionó la tradición jurídica internacional colombiana al apartar al país de su compromiso de 60 años con el Pacto de Bogotá.

Si este caso se ajustara a los supuestos presidencialistas, se podría esperar que Santos mantuviera el compromiso de aceptar el fallo de la CIJ y aislara a la oposición interna. No se esperaba que el caso creara mucha confusión, dado el consenso de larga data sobre la aceptación del fallo de la CIJ, un consenso que había incluido a Uribe. Sin embargo, en un contexto de rápido fortalecimiento de la oposición de Uribe contra Santos y su acuerdo de paz, el fallo se convirtió en un vehículo más para los ataques del expresidente contra su sucesor. El marco ideológico de Uribe sobre el tema enfrentó al nacionalismo colombiano con su tradición jurídica internacional. A pesar de que el gobierno de Santos inicialmente consideró que el fallo fue un éxito moderado, una vez que la oposición aumentó la apuesta, Santos se retractó y dio marcha atrás en décadas de la política exterior colombiana.

## **6. Presidencialismo y explicaciones alternativas**

Tres de los casos anteriores ilustran cómo la oposición interna puede reformar o rechazar las preferencias de los presidentes colombianos en materia de política exterior. Esto sugiere la necesidad de modelos en el APEC que abarquen el papel de liderazgo de los presidentes, a la vez que reconozcan a los actores y procesos nacionales. El presidencialismo disputado centra la atención en un conjunto más amplio de actores nacionales y muestra cómo pueden afectar las políticas utilizando puntos de veto institucional y político para imponer costos. No obstante, la utilidad explicativa del modelo debe ser comparada con las alternativas presentes en la literatura (tabla 1). En el APELA se destaca el papel de las limitaciones externas. También

se consideran dos explicaciones más allá del presidencialismo: la oposición burocrática (Darnton, 2014) y las coaliciones políticas (Schenoni, 2018). Aunque útiles, estas explicaciones no coinciden con la evidencia.

**Tabla 1.** Apoyo a explicaciones alternativas

<b>Caso</b>	<b>Externo</b>	<b>Presidencialismo</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Coalicional</b>
Plan Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
CIJ	No	No	No	Sí
China TLC	No	No	No	Sí
Bases	No	No	No	No

**Fuente:** elaboración propia

Colombia parece ser el caso “más probable” de la influencia de Estados Unidos a lo largo del período. Sin embargo, las restricciones externas, entendidas como factores estructurales o de oposición directa de EE.UU., no funcionan bien como explicaciones en estos casos. La excepción es el Plan Colombia, en el que las preferencias presidenciales de Estados Unidos y Colombia coincidieron en gran medida. La política exterior preferida de Pastrana avanzó a pesar del fracaso de sus conversaciones de paz con las Farc. Sin embargo, en el caso estudiado sobre bases militares, las preferencias de EE.UU. divergían del resultado. En el caso de la CIJ, el papel de EE.UU. es poco relevante como explicación. Aunque se podría imaginar que las presiones de EE.UU. provocaron el rechazo de un TLC con China, esto no se sostiene a partir de los detalles del caso. Tampoco coincide con las pruebas externas: los principales socios comerciales de EE.UU. en la región, en particular Perú, establecieron acuerdos de libre comercio con China. Las objeciones de EE.UU. fueron silenciadas.

Trabajos recientes destacan la importancia de la oposición o el consentimiento burocrático (Darnton, 2014) y la política de coalición (Schenoni, 2018) para la formulación de la política exterior latinoamericana. Una explicación burocrática es congruente con el resultado del caso del Plan Colombia, pero se contradice parcialmente en los tres casos divergentes. Los actores burocráticos colombianos más fuertes tenían mucho que ganar del Plan Colombia y apoyaban las preferencias presidenciales. Si bien esto es congruente con las expectativas, esos mismos actores favorecieron el acuerdo de las bases militares del Gobierno Uribe. Sin embargo, la Corte Constitucional rechazó sus posiciones, junto con las del presidente. En el TLC propuesto con China, los intereses burocráticos relevantes favorecían

el acuerdo, pero carecían de apoyo fuera del Gobierno y no podían promover sus preferencias. Con respecto a la decisión de la CIJ, el Ministerio de Relaciones Exteriores apoyó la adhesión al derecho internacional, pero ejerció poca influencia en la posición final de Santos. La oposición burocrática no fue clave para el rechazo de las preferencias presidenciales en ninguno de los tres casos divergentes.

El fuerte presidencialismo, las limitaciones externas y la oposición burocrática tienen un desempeño deficiente en estos casos; la política de coalición proporciona un enfoque general útil en tres casos. Como se muestra a continuación, el “presidencialismo disputado” ofrece una explicación más contundente de los tres casos de oposición exitosa.

En el segundo caso, el presidente Uribe, con Santos como su ministro de Defensa, mostró claras preferencias por las bases militares formales de Estados Unidos. Consciente de la sensibilidad política y regional del tema, Uribe trató de excluirlo de las disputas internas mediante la redacción de un acuerdo que evitaba la necesidad de la ratificación del Congreso. Sin embargo, una minoría ideológicamente opuesta apeló a la Corte Constitucional como punto de veto para detener a las bases extranjeras. La corte apoyó parcialmente su posición al exigir la ratificación por el Congreso de un nuevo acuerdo, un costo político moderado que Uribe ya había señalado que no aceptaría. Santos, ahora presidente, recurrió a la sustitución de políticas, permitiendo a Estados Unidos utilizar las bases colombianas sin un acuerdo formal.

En el rechazo de una propuesta de TLC con China, Santos reiteró la importancia de la negociación para su agenda económica. Sin embargo, la preocupación por cuestiones de distribución provocó una intensa movilización de los intereses económicos que se sintieron amenazados por la apertura del comercio con China. Estos intereses funcionaron a través del Congreso, donde la oposición era más cohesiva y potente que en el electorado en su conjunto, para amenazar con un veto institucional. Estos grupos de interés, principalmente de la industria manufacturera, fueron capaces de imponer costos moderados (no una pérdida de poder, sino un desafío al apoyo del Congreso de un presidente que lo necesitaba urgentemente). Como tal, el ejecutivo optó por una forma débil de sustitución de políticas a través de un acuerdo de inversión, mientras retrasaba indefinidamente un acuerdo económico más profundo (Pastrana Buelvas *et al.*, 2017).

En el caso de la CIJ, décadas de política estatal colombiana –aprobada por el gobierno Santos– enfatizaron la adhesión al derecho internacional y al arbitraje. Sin embargo, Uribe movilizó las preocupaciones ideológicas en torno a la soberanía territorial, utilizando los sentimientos nacionales para apelar a los canales electorales. Inesperadamente para Santos y su cancillería, Uribe desplegó hábilmente el fallo en un desafío popular, que se hizo evidente debido al calendario electoral y a la relativa debilidad política de Santos. La amenaza creíble de altos costos políticos –la pérdida de la presidencia en las siguientes elecciones– impidió que Santos aceptara el fallo. Ante ese desafío, se retiró de su posición anterior, sin que se produjera una sustitución política notable (León, 2012).

Estos tres casos contrastan con el caso del Plan Colombia, en el que la oposición interna carecía de acceso a los puntos de veto político o institucional y no podía imponer efectivamente los costos políticos. En ese caso, el presidente Pastrana mantuvo un aislamiento sustancial del proceso de toma de decisiones incluso frente a los opositores nacionales que denunciaron la subordinación de Colombia a los objetivos y métodos de la política de drogas de Estados Unidos (Long, 2015; Tate, 2015).

## **7. Conclusión**

Este artículo ha desafiado el determinismo y el enfoque estrecho de las suposiciones presidencialistas comunes en el APEC. Claramente, los presidentes son importantes; sin embargo, tres de cada cuatro casos evidencian anomalías que no están bien explicadas dentro de los límites del lente presidencialista comúnmente empleado. El modelo de ‘presidencialismo disputado’ reconoce el claro papel del presidente, pero sugiere formas más amplias de entender el papel de la política interna en la política exterior colombiana, poniendo en primer plano los costos impuestos a los presidentes y los mecanismos disponibles para oponerse a la política exterior. Los actores e instituciones nacionales pueden ser menos visibles que los presidentes, pero afectan los procesos políticos, imponen costos y dan forma a la política exterior colombiana de maneras no previstas por la literatura actual e incluso por los propios presidentes. El controvertido argumento presidencialista va más allá de las explicaciones burocráticas y de la coalición para ilustrar el complejo entorno político interno y los costos potenciales que enfrentan los presidentes colombianos en la formulación de la política exterior.

Aunque este estudio es limitado en términos de generalización, la suposición presidencialista es común en toda el APELA, no solo en Colombia. Una limitación adicional surge de la suposición pragmática de que las preferencias presidenciales son reveladas al inicio; sin embargo, si los presidentes anticipan la oposición interna en la formación de sus preferencias, la influencia interna puede ser aún mayor. Esto requiere un estudio más profundo.

El presidencialismo disputado sugiere vías para la investigación futura sobre cómo otros contextos políticos e institucionales configuran posibles puntos de veto y mecanismos para imponer costos. Investigaciones adicionales podrían utilizar este modelo para examinar también el éxito presidencial, explorando cómo y cuándo los presidentes aíslan el proceso de política exterior contra la oposición interna. Los presidentes latinoamericanos en otros lugares pueden enfrentar presiones similares en diferentes contextos. En política exterior, los presidentes latinoamericanos pueden ser los primeros en actuar, pero no siempre tienen la última palabra.

## 8. Referencias

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown: Boston.
- Amaya, R. (2017). Las Propiedades de la Política Exterior Colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En A. Tickner and S. Bitar (eds.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá, 39-64.
- Avilés, W. (2008). US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations. *Bulletin of Latin American Research*, 27(3): 410-429.
- Bennett, A. y Elman, C. (2006). Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science*, 9: 455-476.
- Bernal, J. and Tickner, A. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En A. Tickner and S. Bitar (eds.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá, 3-38.
- Bertucci, M. (2013). Scholarly Research on US-Latin American Relations: Where Does the Field Stand? *Latin American Politics and Society*, 55(4): 119-142.
- Bitar, S. (2015). *US Military Bases, Quasi-Bases, and Domestic Politics in Latin America*. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Bitar, S. y González, D. (2018). Colombia y Trump, entre la amistad y las drogas. *Foreign Affairs Latin-American*, 18(1): 25 – 32.
- Borda, S. y Gómez, S. (2015). The Internationalization of Colombia's Current Peace Process: From Isolation to Containment. En J. Rosen and B. Bagley (eds.). *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century from Uribe to Santos and Beyond*. Lexington Books: Lanham, 241-262.
- Borda, S. y Tickner, A. (eds.) (2011). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá.

- Cancillería de Colombia (2012). Entra en vigor el acuerdo de inversiones entre Colombia y la República Popular China. <https://www.cancilleria.gov.co/en/content/entra-en-vigor-el-acuerdo-de-inversiones-entre-colombia-y-la-rep%C3>
- %BAblica-popular-china [obtenido el 19 de febrero 2016].
- Caracol Radio (2012a). Congreso le pide al Gobierno que no firme un TLC con China. [https://caracol.com.co/radio/2012/05/13/economia/1336906260\\_687175.html](https://caracol.com.co/radio/2012/05/13/economia/1336906260_687175.html)
- Caracol Radio (2012b). Congresistas piden renuncia de la Canciller por declaraciones sobre La Haya. [https://caracol.com.co/radio/2012/04/25/nacional/1335351120\\_676995.html](https://caracol.com.co/radio/2012/04/25/nacional/1335351120_676995.html)
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿Disuasión por soberanía? En D. Cardona (ed.), *Colombia: una política exterior en transición*. Fescol: Bogotá, 273-305.
- Cason, J. y Power, T. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, 30(2): 117-140.
- Crandall, R. (2008). *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*. Lynne Rienner: Boulder.
- Darnton, C. (2014). *Rivalry and Alliance Politics in Cold War Latin America*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- De Faria, C., Lopes, D. y Casarões, G. (2013). Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010). *Bulletin of Latin American Research*, 32(4): 468 – 482.
- De Lima, M. and Santos, F. (2001). O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, 52: 121-149.
- Drekonja Kornat, G. (1982). *Colombia: política exterior*. Universidad de los Andes: Bogotá.
- Evans, P., Jacobson, H. y Putnam, R. (eds.) (1993). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press: Berkeley.
- Fenwick, T., Burges, S. y Power, T. (2017). Five Faces of Presidential Governance: Insights from Policy-Making in Democratic Brazil. *Policy Studies*, 38(3): 205-215.

- Gallagher, K. y Porzecanski, R. (2010). *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Stanford University Press: Stanford.
- Gardini, G. (2010). Executive–Legislature Relations in Foreign Policy: A Case Study in Incipient Regional Integration. *Bulletin of Latin American Research*, 29(2): 224-237.
- Gardini, G. y Lambert, P. (eds.) (2011). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Palgrave Macmillan: Nueva York.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press: Cambridge.
- Holguín, M. (2012). Canciller advierte que fallos de la Corte Internacional de Justicia son “salomónicos”. Entrevista en W Radio.
- Jenne, N., Schenoni, L. y Urdinez, F. (2017). Of Words and Deeds: Latin American Declaratory Regionalism, 1994 -2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30 (2-3): 195-215.
- Lindsay, J. (1992). Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. *Political Science Quarterly*, 107(4): 607-628.
- Long, T. (2015). *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge University Press: Nueva York.
- Lopes, D., Faria, C. y Santos, M. (2016). Foreign Policy Analysis in Latin American Democracies: The Case for a Research Protocol. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1): 1-17.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2014). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Malamud, A. (2015). Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes. En J. Domínguez y A. C. Velasco (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge: New York, 112-123.
- Marcella, G. (2008). *War Without Borders: The Colombia-Ecuador Crisis of 2008*. Strategic Studies Institute: Carlisle.

- Milner, H. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press: Princeton.
- Milner, H. y Tingley, D. (2015). *Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton University Press: Princeton.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2016). 'Dumping'. <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=30184>
- Monroy, M. C. y Sánchez, F. (2017). Foreign Policy Analysis and the Making of Plan Colombia. *Global Society*, 31(2): 245-271.
- Mora, F. O. y Hey, J. (eds.) (2003). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman & Littlefield: Lanham.
- Negretto, G. (2009). Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America. *British Journal of Political Science*, 39(1): 117-139.
- Neto, O. y Malamud, A. (2015). What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4): 1-27.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. (1988). *¿Política exterior colombiana: de la subordinación a la autonomía?* Universidad de los Andes: Bogotá.
- Pastrana Buelvas, E., Castro, R. y González, P. A. (2017). Las relaciones entre Colombia y China: perspectivas para una asociación estratégica, comprehensiva e integral. En E. Pastrana Buelvas and H. Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.
- Pérez-Liñán, A. (2005). Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy? *Comparative Political Studies*, 38(1): 51-74.
- Polga-Hecimovich, J. y Trelles, A. (2016). The Organizational Consequences of Politics: A Research Agenda for the Study of Bureaucratic Politics in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 58(4): 56-79.

- Ribeiro, P. y Pinheiro, F. (2016). Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America. *Contexto Internacional*, 38(1): 467-501.
- Schenoni, L. (2018). The Argentina-Brazil Regional Power Transition. *Foreign Policy Analysis*, 14(4): 469-489.
- Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2): 294-308.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press: Nueva York.
- Shugart, M. y Mainwaring, S. (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. En M. Shugart and S. Mainwaring (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: Nueva York, 12-54.
- Silva, L. (2007). El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 65: 112-133.
- Starr, H. (2000). Substitutability in Foreign Policy: Theoretically Central, Empirically Elusive. *Journal of Conflict Resolution*, 44(1): 128-138.
- Tate, W. (2015). *Drugs, Thugs, and Diplomats: US Policymaking in Colombia*. Stanford University Press: Stanford.
- Tickner, A. (2003). Seeing IR Differently: Notes from the Third World. *Millennium*, 32(2): 295-324.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65: 90-111.
- Tickner, A. y Bitar, S. (eds.) (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press: Princeton.

### **Artículos de periódico**

- El Tiempo (2013). Cancelan primer encuentro para negociar TLC con China. *El Tiempo*.

- González, P. (2014). La industria arrecia peticiones para proteger productos nacionales. *El Tiempo*.
- León, J., (2012). Las omisiones, errores, excesos e inconsistencias del Gobierno frente al fallo de la Haya. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/historia/las-omisiones-errores-excesos-e-inconsistencias-del-gobierno-frente-al-fallo-de-la-haya-373>
- Peña, E., (2012). Colombia prepara firma de TLC con China. *El Tiempo*.
- Portafolio (2012). Críticas al TLC con Corea se extienden al acuerdo con China. *Portafolio*.
- Portafolio (2013). Cancelan primer encuentro para negociar TLC con China. *Portafolio*.
- Ramírez, M. (2012). Es positivo mirar a Asia, pero un TLC con China sería meternos en la boca del lobo. *El Colombiano*.
- Semana (2012). Liberales dicen que Uribe ‘hace política’ con el fallo de la CIJ. *Semana*.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

[gobierno.uniandes.edu.co](http://gobierno.uniandes.edu.co)

     | GobiernoUAndes