

## ESTUDOS SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA COLÔMBIA: UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO

*Studies on Foreign Policy Analysis in Colombia: a field under construction*

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade La Salle (Unilasalle-RJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. **E-mail:** [fnanci@gmail.com](mailto:fnanci@gmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1849-1317>

Recebido em: 20 mai. 2022 | Aceito em: 30 nov. 2022.

## RESUMO

Este artigo apresenta reflexões sobre a política externa da Colômbia e sobre como a literatura especializada em Análise de Política Externa (APE) buscou explicá-la. Para tanto, apresenta-se como as mudanças na condução da política exterior nos últimos 20 anos vêm sendo discutidas pelos pesquisadores e mapeiam-se as principais contribuições dos estudos de APE nacionais. Por fim, apresentam-se os desafios encontrados por essa subárea das Relações Internacionais na Colômbia, destacando-se que esta subdisciplina ainda está em fase de construção e discutem-se os novos olhares sobre a política externa do país, que estão buscando abrir a “caixa-preta” e avaliar o processo decisório.

**Palavras-chave:** Análise de Política Externa. Colômbia. Política Exterior.

## ABSTRACT

This article presents reflections on Colombia's foreign policy and how specialized literature on Foreign Policy Analysis (FPA) has sought to explain it. To this end, it is presented how changes in the practice of foreign policy in the last 20 years have been discussed by researchers and it is discussed the main contributions of Foreign Policy Analysis (FPA) studies nationally. Then, are presented the challenges faced by this area of International Relations in Colombia, highlighting that this subdiscipline is still under construction and are also discussed new perspectives that are seeking to open the “black box” and evaluate the decision-making process on the country's foreign policy.

**Keywords:** Foreign Policy Analysis. Colombia. Foreign Policy.

## 1) INTRODUÇÃO

Como salientam Gonçalves e Pinheiro (2020), existe uma diferença entre os estudos de política externa, em geral, e os estudos de Análise de Política Externa (APE). Enquanto os primeiros trazem contribuições sobre a inserção internacional dos países a partir da abordagem de temas e agendas da política externa, muitas vezes tratando os Estados como atores racionais e monolíticos, as contribuições da APE investigam questões relativas ao impacto do sistema internacional, mas, principalmente, os determinantes domésticos na formulação da política externa dos Estados, lançando luz sobre a arena decisória e seus impactos para o comportamento internacional das nações.

A área de Análise de Política Externa (APE) na Colômbia ainda é pouco explorada. Grande parte da literatura sobre política externa no país aborda o assunto a partir da análise das relações bilaterais ou multilaterais, das características da política externa de cada governo ou dos temas que predominaram em determinados períodos na agenda internacional. Assim, nota-se, em geral,

que é prolífica a produção no país sobre o estudo da história da política exterior colombiana, mas não são tão numerosas as análises da política externa do país, ou seja, a existência de estudos que partam de teorias ou abordagens analíticas típicas da subdisciplina das Relações Internacionais (RI), do campo da APE. Como lembram Bitar e Tickner (2017), uma característica predominante na literatura de RI colombiana foi tratar o Estado, em grande parte das contribuições acadêmicas, como um ator monolítico, sem que a devida atenção fosse concedida à identificação dos atores que agem em seu nome.

Nesse sentido, o estudo dos distintos atores que influenciam a condução da política exterior, incluído o próprio MRE, não foi privilegiado no campo das RI na Colômbia, perpetuando interpretações simplistas sobre sua inserção internacional (Amaya, 2017). No entanto, um olhar mais atento ao tema permite vislumbrar que a formulação da política exterior do país também é marcada por uma fragmentação e por dificuldades de coordenação entre instituições governamentais, ao menos durante o período mais recente. Esta configuração foi estimulada pelas mudanças do cenário internacional e doméstico.

Refletindo sobre a política externa deste país e sobre como a literatura especializada buscou explicá-la, este artigo busca apresentar como as mudanças na condução da política exterior nos últimos 20 anos vêm sendo discutidas por seus pesquisadores e mapeia algumas das principais contribuições dos estudos de APE colombianos. Para tanto, exploram-se os governos de Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022). Com esta finalidade, este artigo apresenta na próxima seção como os autores vêm retratando esses períodos governamentais e explicando as mudanças e continuidades observadas.

Em seguida, apresentam-se os desafios encontrados pela subárea de APE, destacando-se que esta subdisciplina ainda está em fase de construção na academia colombiana de Relações Internacionais. Nesta seção, discutem-se os novos olhares sobre a política externa do país, a partir da contribuição de autores que estão buscando avaliar o processo de tomada de decisão. Ademais, busca-se contribuir para o debate apresentando perspectivas do campo da APE que podem trazer à luz novos elementos para análise. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

A coleta de dados baseou-se em metodologia qualitativa, com referências bibliográficas de especialistas na política externa nacional. Priorizou-se a leitura de textos acadêmicos produzidos por sua comunidade acadêmica. Destaca-se, por fim, a realização de pesquisa *in loco* na Colômbia durante 2018 e 2019, permitindo acesso a bibliotecas e à produção acadêmica referente ao tema<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A autora salienta que a seleção das obras analisadas neste artigo não é representativa de toda a literatura existente sobre política externa colombiana, uma vez que o foco analítico deste estudo recai sobre as contribuições que tratam de abrir a “caixa-preta” e realizar uma análise do processo decisório, se aproximando da APE mais especificamente. Assim, certamente muitos autores e temas tratados por eles (como política externa e gênero, comércio, relações bilaterais com os EUA, narcotráfico, segurança internacional, entre outros) ficaram de fora desta seleção por não serem textos que tratam de APE, mas de estudos de política externa em geral ou da história da política exterior colombiana.

## 2. DE URIBE À DUQUE: INTERPRETAÇÕES DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS E CONTINUIDADES

Um dos traços marcantes da política externa colombiana é a fragilidade institucional do MRE, uma vez que a própria organização formalmente responsável por conduzir as relações internacionais desempenha um papel mais operacional do que de formulador (Tickner, Pardo, Beltrán, 2006). Este aspecto foi fortalecido durante a administração de Uribe (2002-2010), pois a Chancelaria não teve capacidade de definir o rumo da agenda internacional, estando subordinada aos interesses presidenciais.

Desse modo, o que ocorreu ao longo deste período foi a instrumentalização da Chancelaria para fins políticos, o que foi perceptível com a subordinação da diplomacia aos fins militares ou com as crises regionais, em decorrência da implementação da política de segurança nacional colombiana, que se coadunava com as estratégias estadunidenses. Assim, houve um predomínio do presidente nas decisões de política exterior, característica tradicionalmente destacada na literatura (Pastrana, Vera, 2012).

Outro consenso entre os especialistas é de que houve um processo de securitização dos temas da agenda externa (Tickner, 2002; Pastrana, Vera, 2012). O governo Uribe implementou uma estratégia de internacionalização do conflito colombiano, inaugurando o período que Tickner (2007, p.91) denominou “*intervención por invitación*”. Este período refere-se à implementação da Política de Segurança Democrática (PSD), que o governo Uribe colocou em prática com apoio dos Estados Unidos (EUA) por meio do Plano Colômbia, que se baseava na assistência técnica, militar e financeira para o combate ao tráfico de drogas, e iniciativas conexas como o Plano Patriota (Tickner, 2007).

Este foi lançado em 2003 como a maior ofensiva militar já realizada contra grupos armados e contou com intensa presença estadunidense. Assim, os especialistas indicam que ao longo do governo Uribe, houve a substituição da “narcotização” (*narcotización*) da agenda bilateral com os EUA pela “terrorização” (*terrorización*) (Tickner, 2002, pp.368), em que a luta contra os grupos armados estava inserida na luta global contra o terrorismo, capitaneada pela potência desde 2001. Esse aspecto é consensual na literatura especializada, que destaca que durante o período da administração de Uribe prevaleceu a doutrina *respice polum* como orientadora da inserção internacional colombiana. Tal conceito refere-se à uma tradição diplomática inaugurada pelo ex-Ministro das Relações Exteriores colombiano, Marco Fidel Suárez, que, ao assumir a presidência (1918-1921), alterou os rumos da política exterior em direção ao “polo Norte”, ou seja, aos EUA (Drekonja, 2011).

Embora esse alinhamento durante o governo Uribe tenha mobilizado inúmeros atores para as diversas frentes de negociações que estavam em curso com o governo estadunidense, muitos estudiosos não deram a devida atenção ao processo decisório e não foram além da constatação de que existia um predomínio presidencial na política externa. Nesse sentido, há uma carência de

pesquisas sobre a atuação de distintos atores na formulação das decisões governamentais do período, o que pode ser um interessante campo a ser explorado pela academia.

A respeito dos dois mandatos deste presidente, as pesquisas também ressaltam suas tensas relações com os vizinhos. O apoio incondicional do governo às políticas antiterrorismo estadunidenses teve diversas repercussões na vizinhança. Muitos desencontros se deram devido ao combate às FARC em zonas fronteiriças, gerando situações delicadas com a Venezuela e com o Equador, como foi durante a Operação Fênix na fronteira equatoriana em 2008, desencadeando um problema regional. Em 2009, a dimensão militar da política colombiana provocou outra crise regional devido à negociação deste país com os EUA para a instalação de bases militares em território nacional (Sánchez, 2017).

Desse modo, a literatura destaca que sobressaiu no processo de tomada de decisão a posição da presidência, explorando muito pouco as contradições existentes entre as preferências e as posições das organizações burocráticas no que tange ao tratamento dos temas que fizeram parte da agenda internacional do período, como os atritos burocráticos entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD) no que tange à Operação Fênix e ao acordo militar com os EUA, por exemplo.

Ao assumir a presidência (2010-2018), Juan Manuel Santos promoveu mudanças significativas na condução da política doméstica e externa, o que provocou uma ruptura em sua aliança com Uribe, que se tornou seu principal opositor representando o Partido Centro Democrático. Um dos principais objetivos de Santos foi normalizar as relações diplomáticas com a Venezuela e o Equador. Sua política externa foi caracterizada de acordo com o princípio de *respice orbis* (olhar para o mundo), que reforça a diversificação das relações exteriores (Pastrana, Vera, 2012).

Durante este período, a literatura destaca que o governo investiu na construção de uma nova identidade internacional, fomentada em seu segundo mandato (2014-2018) pela possibilidade de paz frente às negociações levadas a cabo com as FARC. Houve desde o início do governo a busca por modificar a “linguagem política securitizante” e o “papel asfixiante” do Executivo na segurança, adotando um tom mais diplomático, multilateral e menos presidencialista (Pastrana, 2011, p.7). As relações com o tradicional aliado foram marcadas por um apoio mais seletivo do que irrestrito.

A personalidade distinta de Santos em relação a Uribe, aliada a uma agenda diplomática mais diversa, abriu a possibilidade de diminuir a personalização de poder na figura do presidente. Com isso, alguns autores ressaltaram que houve uma mudança na formulação da política externa com o MRE tendo maior capacidade propositiva, conduzindo as ações em parceria com o presidente que, por sua vez, exerceu liderança, mas compartilhou interesses e funções. Isso não implica uma melhor coordenação da política externa pelo MRE, visto que não deixou de existir competição entre os Ministérios (da Defesa, das Relações Exteriores, de Comércio Exterior, da

Justiça) na formulação da política, pois todos buscavam avançar suas agendas – de cooperação internacional, internacionalização econômica, diversificação de parcerias, etc (Pastrana, Vera, 2012). Como se pode notar, houve mais atenção dos especialistas aos atores que efetivamente fazem parte da tomada de decisão nos assuntos internacionais do país.

Como parte da normalização das relações com os vizinhos e de um maior ativismo na região, a literatura especializada focou nas relações regionais, salientando que o país propôs o relançamento da Comunidade Andina de Nações (CAN) e buscou, junto com a Venezuela, trabalhar em prol do retorno de Honduras à OEA, além de fortalecer as relações com o Brasil, por meio de uma agenda de cooperação. Ademais, se engajou na construção da Aliança do Pacífico, a partir de 2011, com Peru, Chile e México.

Ao privilegiar a diversificação e o multilateralismo nas relações exteriores, o governo Santos também investiu no ingresso da Colômbia na condição de sócio global na OTAN, o que foi alcançado em 2018, e na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cuja adesão só foi finalizada em 2019.

Durante grande parte da gestão de Santos, as relações exteriores foram caracterizadas por cooperação. Na Unasul, por exemplo, buscou-se fortalecer a presença do país, ocupando inclusive a Secretaria-Geral do órgão. Contudo, o crescente desinteresse de governantes à direita do espectro político que chegaram à presidência em diversos Estados sul-americanos enfraqueceu a integração sub-regional. Frente à gravidade da crise venezuelana, o governo fez críticas e agiu com pressão sobre o vizinho, articulando com outros países uma posição comum por meio do Grupo de Lima.

Por fim, destaca-se outro tema central da agenda de política externa do governo Santos: o processo de paz com as FARC. Como destaca a academia colombiana, a política externa mais diversificada e menos enfocada na dimensão militar abriu caminho no governo Santos para criar um “clima internacional” apto para sustentar o possível processo de paz (Pastrana, Vera, 2016, p. 73). O acordo com as FARC foi firmado em setembro de 2016 e sua implementação teve início em dezembro daquele ano.

As contribuições acadêmicas sobre esse período trouxeram mais elementos para identificar que as decisões de política externa não são frutos exclusivamente do líder predominante, apontando a importância de outros atores para os novos rumos na política exterior, como a Chancelaria, as Forças Armadas, as FARC e outras instituições. No entanto, o levantamento bibliográfico ainda demonstra que são mais comuns os estudos que tratam das relações exteriores do país analisando os resultados da política exterior do que o seu processo de formulação e implementação.

Em relação ao governo de Iván Duque (2018-2022), os estudos ressaltam um retorno às algumas das prioridades de seu padrinho político, Uribe, do Partido Centro Democrático. Destacam alguns dos temas centrais que vêm marcando as relações exteriores desta

administração, como o alinhamento aos EUA, a maior ênfase à dimensão militar na política externa, um tratamento mais securitizado da luta contra as drogas e as suspeitas da comunidade internacional com relação aos compromissos assumidos pelo país no que tange ao conflito doméstico (Ardila, 2019).

Outro tema que mobilizou estudos foram as relações bilaterais com os EUA, marcadas por um retorno da doutrina *respice polum* e por uma subordinação guiada por afinidades ideológicas do governo com o então presidente, Donald Trump. Desse modo, houve uma ênfase na dimensão securitizante da agenda externa, com a adoção do enfoque estadunidense de narcotização das relações bilaterais, relacionada à militarização e à penalização das políticas de luta contra as drogas (Ardila, 2019; Pastrana, Reith, 2021).

Existiram, ademais, outros vetores que convergiram a agenda da política externa de Duque com a de Trump, como a busca por estreitar o intercâmbio comercial, ampliar a cooperação para o desenvolvimento, fortalecer a Organização dos Estados Americanos (OEA), sob liderança dos EUA, e “restaurar” a democracia na Venezuela. Diante desse contexto, Ardila (2019) destaca que a securitização e a narcotização se tornaram novamente pilares da inserção internacional do país, promovendo um retorno à uma diplomacia marcada por ideologização com relação a dois atores centrais da agenda colombiana: os EUA e a Venezuela.

A participação do país no Grupo de Lima foi criticada por especialistas pelo fato do grupo não ter tido sucesso em suas pressões, visto não ter conseguido promover uma transição democrática na Venezuela (Pastrana, Reith, 2021). Salienta-se, ademais, a busca por impulsionar um novo projeto regional, distinto da Unasul. Após o mandatário anunciar a saída da Colômbia desta organização em 2018, uniu-se ao presidente chileno, Sebastián Piñera, para propor a criação de uma nova organização regional, chamada Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). A nova organização, sem expressão política, surgiu no contexto de uma convergência de visões à direita na América do Sul, a chamada onda azul, congregando os países que possuem governos com agendas mais conservadoras (Sánchez, Gonçalves, 2020).

Ao avaliarem a política exterior da administração Duque, especialistas destacam que é uma diplomacia marcada pelo prisma ideológico, dispersa e predominantemente reativa (Ardila, 2019; Pastrana, Villota, Burgos, 2021). Em função do peso ideológico na formulação da política externa do atual presidente, muitos analistas vêm privilegiando este elemento em suas avaliações sobre o período. Em publicação recente<sup>3</sup>, diversos especialistas se orientaram teoricamente pela corrente construtivista das Relações Internacionais e pelos estudos de liderança da subárea de APE, explorando o papel das ideias na conformação das crenças, da personalidade, dos interesses e da visão de mundo do presidente. Embora exista esta ênfase analítica sobre o líder, certamente estas novas interpretações somam aos estudos colombianos de política exterior ao complexificarem as análises, ultrapassando a concepção do Estado como um ator unitário e racional.

---

<sup>3</sup> “La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros años,” organizado por Pastrana e Reith (2021).

Mas, como veremos na seção a seguir, existem outras formas de explicar a política exterior colombiana que apresentam caminhos de pesquisa interessantes, indo além do papel do líder predominante e das ideias.

### 3. ALTERNATIVAS ANALÍTICAS PARA ENTENDER A POLÍTICA EXTERNA COLOMBIANA

Em um dos primeiros estudos sobre como é formulada a política externa colombiana, Lozano e Marulanda (1982) afirmam que o país teve excelentes chanceleres, mas não Chancelaria. Como indicaram, faltava ao Ministério planos concretos de ação e força institucional, o que fazia com que o presidente da República e os próprios diplomatas tomassem decisões sem contar com informação suficiente sobre os problemas que afetavam o país. Embora várias tentativas de reformar o MRE tenham sido expedidas por meio de decretos ao longo do século XX, não foram implementados conforme deveriam. Assim, a Chancelaria colombiana continuou sendo caracterizada por pouco profissionalismo e pelo clientelismo, afetando sua capacidade de agência no aparato burocrático (Ardila, Cardona, Tickner, 2002; Amaya, 2017).

Estes problemas institucionais afetaram a capacidade de influência da corporação no processo decisório e permitiram a utilização da diplomacia para fins partidários e eleitorais, tornando as indicações políticas prática comum, dificultando a tarefa de despolitizar e profissionalizar a condução da política exterior colombiana. Frente a esta realidade, assistiu-se ao personalismo presidencialista da política exterior, no âmbito da chamada diplomacia presidencial. Assim, uma das críticas tradicionais é que a política externa é condicionada pelas preferências particulares dos presidentes, o que explica a ausência de objetivos de longo prazo (Ardila, Cardona, Tickner, 2002; Amaya, 2017).

Essa narrativa predominante aponta a política externa colombiana como fechada e excludente a alguns setores públicos e privados, como o Congresso e os atores da sociedade (Ardila, Cardona, Tickner, 2002). Todavia, há uma contradição na literatura, pois como indica Amaya (2017) outra característica frequentemente atribuída à política exterior nacional é a sua fragmentação, que resulta em dificuldades de coordenação entre instituições governamentais no que tange à formulação das estratégias internacionais do país. Com efeito, diversos autores (Tickner, Pardo, Beltrán, 2006; Ardila, Montilla, Garay, 2009) salientam que a fragmentação se tornou maior nas últimas décadas, sendo estimulada pela criação dos Ministérios de Comércio Exterior, de Meio Ambiente e de assessorias internacionais na maioria dos Ministérios e em empresas privadas. Desse modo, o processo de formulação se tornou mais descentralizado.

Este processo foi estimulado pelas mudanças do cenário internacional e doméstico. O fim da Guerra Fria, a intensificação da globalização e a complexificação da agenda internacional com a inserção de novos temas impulsionaram a internacionalização de políticas públicas (Tickner, Pardo, Beltrán, 2006). Contudo, a Chancelaria colombiana, que ocupa uma posição enfraquecida no processo decisório, encontra uma série de dificuldades para gerir essa pluralidade de atores e interesses. O que se percebe na prática é que os diversos Ministérios e a Chancelaria possuem,



em várias ocasiões, agendas e prioridades distintas. Soma-se a esta realidade a internacionalização do conflito armado colombiano, que resultou na securitização da agenda doméstica e externa, propiciando que o MD tivesse atuação destacada na tomada de decisões ao longo de grande parte do século XXI, em conjunto com o presidente (Gonçalves, 2021).

Contudo, a percepção generalizada na literatura de política externa na Colômbia é que as relações exteriores são conduzidas pelo líder ou pelo governo, tratado de forma unitária, sem que seja concedida maior atenção aos diplomatas e à sua organização ou ao papel e à influência de atores que vêm ocasionando a maior fragmentação no processo decisório. A produção acadêmica sobre a corporação diplomática ou sobre como outros atores influem na tomada de decisões ainda revela relativa escassez.

Com efeito, o levantamento bibliográfico demonstra que ainda existe uma lacuna nos estudos da área, sobretudo com relação à análise do processo decisório em política externa. Essa constatação tem relação também com o fato de que a produção no campo da política exterior é recente, dos anos 1980, contexto no qual o estudo na área de Relações Internacionais começou a se institucionalizar na Colômbia.

Alguns acadêmicos se engajaram na análise de processo decisório da política externa e publicaram um livro<sup>4</sup> sobre o tema analisando como diferentes atores, governamentais e não governamentais, participam do processo de formulação das ações. Outros estudiosos que buscaram contribuir nesta linha foram Ramírez (2012) e Diamint (2015), que analisam a participação do MD na política externa, Barrero e Niño González (2012), que enfatizam o papel dos partidos políticos, González (2012), que enfatiza a atuação da imprensa, e Bocchi (2012), que enfoca a atuação de ONGs. Uma obra que avançou as pesquisas sobre a corporação diplomática colombiana foi o livro organizado por Tickner, Pardo e Beltrán (2006), que apresenta um diagnóstico da carreira diplomática e da instituição.

Como indicam Ardila et al (2008), é desejável que mais esforços sejam empreendidos neste campo da APE. Tickner (2007), por exemplo, ressaltou o fato de que durante o governo de Uribe diversos funcionários de várias instituições (MD, MRE, Ministério do Comércio Exterior, Gabinete do Procurador-Geral, Congresso Nacional, entre outros) participaram de debates e decisões em Washington, ilustrando como o processo decisório da política externa não era centralizado. Apesar da observação desta autora, poucas são as pesquisas que se debruçaram sobre a análise da política burocrática do período.

Nesse sentido, o campo da APE se mostra bastante fértil para produzir explicações sobre como decisões são tomadas e por qual razão são tomadas, permitindo desmistificar a hipótese de que o presidente é a única unidade de decisão preponderante na política exterior colombiana.

---

<sup>4</sup> *La Toma de Decisiones de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (Ardila et al, 2008).

Como vimos nas seções anteriores, esforços já vêm sendo empreendidos neste sentido, mas outras propostas analíticas podem somar a este processo. Os estudos sobre as organizações burocráticas e seus processos organizacionais, por exemplo, permitem analisar os fatores intragovernamentais que constroem e orientam a operação das instituições no âmbito estatal, salientando aspectos técnicos e culturais que podem influenciar o resultado do jogo político doméstico.

À luz desta literatura percebe-se o potencial para analisar diversas organizações envolvidas no processo de tomada de decisões da política exterior colombiana, como por exemplo o MRE e o MD, que exercem poder no processo decisório e que possuem fatores intragovernamentais que influenciam suas posições no aparato estatal. Ao explorar essa perspectiva, como feito por Gonçalves (2021), é possível compreender, por exemplo, porque há uma característica fragilidade do MRE frente ao empoderamento do MD no aparato burocrático colombiano, abrindo maior espaço para que os setores de defesa absorvam, em tantos momentos, a agenda de política externa.

Outra perspectiva interessante que pode ser explorada pela academia colombiana de política externa é analisar a política burocrática (Allison, 1969; Rosati, 1981), isto é, a dinâmica da interação política entre as distintas instituições que disputam posições de poder no processo decisório. Tal visão é centrada na política doméstica e entende que a escolha por uma determinada opção de política externa resulta de coalizões, de compromissos e de competição entre os atores nacionais que estão inseridos em uma arena decisória complexa, marcada por vários jogos de barganha.

Essas abordagens aplicadas ao caso colombiano podem ajudar a evitar o olhar determinista sobre o processo decisório, em que necessariamente os resultados refletem as preferências dos presidentes, permitindo identificar a competição burocrática, as ideias e as preferências que afetam o jogo político e o subsequente resultado da política exterior.

#### **4. CONCLUSÃO**

Quando analisada a produção acadêmica de APE na Colômbia nota-se que este campo se apresenta em processo de construção. As principais interpretações da política exterior colombiana não envolvem a análise das variáveis que incidem sobre o seu processo decisório, explorando muito mais a dimensão temática e das relações exteriores no geral, isto é, o resultado da política exterior, do que propriamente a sua formulação. O alto grau de autonomia do chefe do Executivo na formulação da política exterior do país fez com que muitas reflexões partissem desta hipótese sem contestação, embora especialistas venham ressaltando que esta preponderância vem sendo constrangida por outros atores governamentais e não estatais que disputam posições no jogo político.

Contudo, ainda são poucos os pesquisadores que trabalham com as abordagens da APE e buscam abrir a “caixa-preta” e identificar como as decisões são tomadas, por quem e por que,

antes de refletirem sobre seus resultados. Tal lacuna nos estudos abre uma grande oportunidade de novas interpretações sobre a política externa da Colômbia e de produção de conhecimento sobre a realidade deste importante país sul-americano.

Verifica-se que historicamente as elites econômicas têm influência na definição da agenda da política comercial, assim como a Procuradoria da República (*Fiscalía*) que, ao menos desde os anos 1990, tem incidência sobre o tratamento do tema do narcotráfico, provocando uma judicialização da política exterior por meio de extradições, penalizações e de relações diretas com a Embaixada dos EUA. Ademais, atores como a imprensa e os partidos políticos – cuja ligação íntima é de longa data – também incidem sobre a agenda internacional do país, mobilizando a opinião pública, por exemplo.

Por sua vez, outros atores, como ONGs ambientalistas e ativistas de Direitos Humanos, sindicatos, cidades e regiões (paradiplomacia), movimentos indígenas, entre outros, possuem suas estratégias de atuação internacional, buscando agregar suas demandas ou pressionar o governo colombiano a incorporar suas preferências em suas posições internacionais. Pesquisas que abarquem estes temas, bem como explorem outras dimensões, como a debilidade da Comissão Assessora de Relações Exteriores (CARE) no âmbito do Congresso, possuem bastante potencial para produzir novas hipóteses e conclusões sobre a realidade do país. Por fim, a recente e inédita eleição de um líder de esquerda à presidência do país em 2022, Gustavo Petro, pela coligação “Pacto Histórico”, também apresenta a oportunidade para novos olhares sobre a política externa colombiana e seu processo decisório, uma vez que sua ascensão ao poder não marca apenas a reestruturação de lideranças em diferentes agências e ministérios, mas uma transformação das prioridades da agenda diplomática e dos vetores ideológicos e preferências que orientam a inserção internacional do país andino.

Sendo assim, apesar de existirem poucas pesquisas que tratem da produção das decisões de política exterior no país, privilegiando a APE, seu corpo teórico e métodos de análise, não significa, como vimos, que não exista porosidade e politização desta política pública. Busca-se, com este artigo, estimular mais reflexões e (re)interpretações sobre a política exterior colombiana e sobre seu processo decisório, afinal, não faltam atores e agendas a serem pesquisados.

## REFERÊNCIAS

- Allison, G. (1969). “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. *The American Political Science Review*, 63(3), pp. 689-718.
- Amaya, R. (2017). “Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país”. In: BITAR, S.; TICKNER, A. *Nuevos Enfoques para el Estudio de las Relaciones Internacionales de Colombia*. 1a ed. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 39-64.
- Ardila, M. (2019). “Duque: ¿acomodamiento pragmático de una agenda internacional aminorada?”. *Revista Zero*, 37, out. Disponível em: <<https://zero.uexternado.edu.co/duque->

acomodamiento-pragmatico-de-una-agenda-internacional-aminorada/>. [Acesso em: 23 abr. 2022].

Ardila, M.; Cardona, D.; Tickner, A. (2002). *Prioridades Y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. 1a ed. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Ardila, M.; Montilla, P.; Garay, J. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de los sectores académicos y empresariales*. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado, pp. 19-30.

Barrero, F.; Niño González, C. (2012). “El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana”. In: JOST, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editore, pp.227-247.

Bitar, S.; Tickner, A. (2017). “Introducción”. In: BITAR, S.; TICKNER, A. (2017). *Nuevos Enfoques para el Estudio de las Relaciones Internacionales de Colombia*. 1a ed. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. vii-xvii.

Bocchi, D. (2012). “El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en la política exterior colombiana”. In: JOST, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, pp. 283-299.

Diamint, R. (2015) “¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa”. *Relaciones Internacionales*, 30, out-jan, pp.51-71.

Drekonja, G. (2011). “Formulando la política exterior colombiana”. In: BORDA, S; TICKNER, A. *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, pp.49-77.

Gonçalves, F. C. N. I. (2021). *A articulação entre política externa e defesa no Brasil e na Colômbia: trajetória institucional e autonomia decisória*. 1a ed. Curitiba: Ed. Appris.

Gonçalves, F. N.; Pinheiro, L. (2020). *Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?* Curitiba; Editora Intersaberes.

González, J. (2012). “La prensa, ¿convidada de piedra en el examen de la política exterior?” In: JOST, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, pp.265-282.

Lozano; E.; Marulanda, P. (1982). *Como se hace la política exterior en Colombia*. 1a ed. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

Pastrana, E. (2011). “La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?” *KAS Papers*, n. 15, dez, pp. 3-28.

Pastrana, E.; Reith, S. (2021). *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros años*. 1a ed. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2021, pp. 13-20.

Pastrana, E.; Vera, D. (2012). “De Uribe a Santos: continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?”. In: JOST, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos*

*para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, pp. 57-79.

Pastrana, E.; Vera, D. (2016). “La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto”. In: PASTRANA, E.; GEHRING, H. *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Fundación Konrad Adenauer, pp. 61-90.

Pastrana; E.; Villota, A. M; Burgos, M. (2021). El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque. In: PASTRANA, E.; REITH, S. *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros años*. 1a ed. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 111-174.

Ramírez, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. In: JOST, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, pp.211-226.

Rosati, J. (1981). “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective”. *World Politics*, 33 (2), pp.234-252.

Sánchez, F. (2017). *UNASUR: poder y acción em Suramérica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Sánchez, F.; Gonçalves, F. C. N. I. (2020). “Um balanço da política externa colombiana no governo Iván Duque”. *Boletim NEAAPE*, 4(1), pp. 25-40.

Tickner, A. (2002). ‘Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una relectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos’. In: ARDILA, M.; CARDONA, D.; TICKNER, A. (orgs). *Prioridades Y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. 1a ed. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, pp.353-397.

Tickner, A. (2007). “Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. *Colombia Internacional*, 65, jan-jun, pp.90-111.

Tickner, A.; Pardo, O.; Beltrán, D. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, Diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Ediciones Uniandes, CESO.