

Colombia en los recientes esfuerzos de integración regional latinoamericana

Colombia in the recent efforts of regional Latin-American integration

Recibido: Octubre 16 de 2012

Aprobado: Febrero 8 de 2013

CÉSAR AUGUSTO BERMÚDEZ*



* Historiador de la Universidad de Antioquia. Realizó estudios en Lengua Portuguesa en la Escuela de Idiomas de la misma universidad. Tiene como líneas de investigación la Historia de las Relaciones Internacionales de Colombia y el Pensamiento Latinoamericano sobre la Integración Regional. Es integrante de los grupos de investigación: Historia Moderna y Contemporánea (Departamento de Historia, Universidad de Antioquia), y Comunicación, Periodismo y Sociedad (Facultad de Comunicaciones, Universidad de Antioquia). Ha publicado varios artículos en revistas especializadas de Colombia.

cesaber1@gmail.com

RESUMEN

A partir del 7 de agosto de 2010 el nuevo gobierno colombiano ha empezado a vincularse de forma más activa en temas del concierto latinoamericano. Los logros más reconocidos han sido: el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, el compromiso asumido en distintos espacios para trabajar en el fortalecimiento de los mecanismos de integración regional, el interés por darles primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe, sumado al interés por entablar unas relaciones internacionales más diversificadas.

El propósito del presente trabajo es analizar el giro evidenciado en la política exterior colombiana a partir de la posesión de Juan Manuel Santos como presidente, y detallar los efectos de este giro en el marco de la integración regional latinoamericana. También se pretende valorar cómo este nuevo accionar de Colombia podría otorgarle unos márgenes de autonomía en su política exterior.

PALABRAS CLAVE

Relaciones internacionales, Colombia, integración regional, siglo XXI, política exterior.

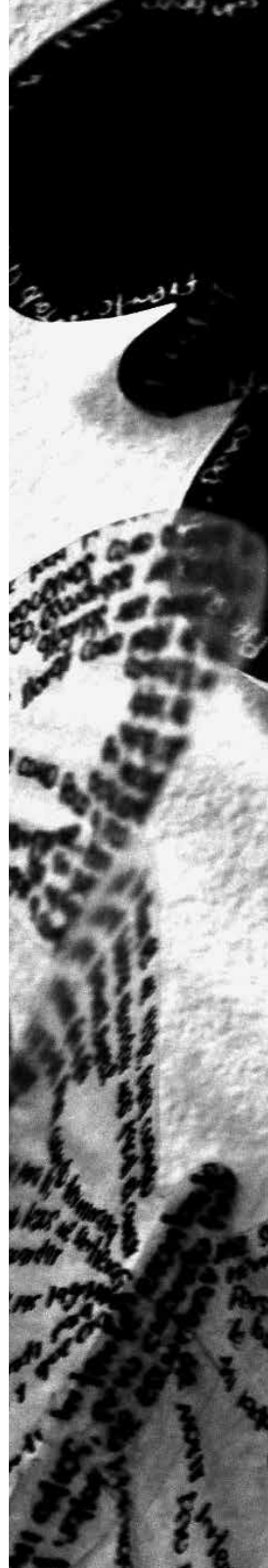
ABSTRACT

From August 7, 2010 the new Colombian government has started linking of more active form in topics of the Latin-American concert. The most recognized achievements have been the reestablishment of the diplomatic relations with Ecuador and Venezuela; the commitment assumed in different spaces to be employed at the strengthening of the mechanisms of regional integration; the interest to give him primacy to the relations with Latin America and the Caribbean; added to the interest to begin a few more diversified international relations.

The purpose of this paper is to analyze the shift evident in Colombia's foreign policy from the possession of the government of Juan Manuel Santos and detail the effects of this change in the framework of regional integration in Latin America. It also aims to assess how this new action of Colombia could give some degree of autonomy in its foreign policy.

KEYWORDS

International Relations, Colombia, Regional Integration, Twenty-first century, Foreign Policy.



1. INTRODUCCIÓN

A partir de agosto de 2010 el nuevo presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le dio un giro a la política internacional colombiana. El interés por la recomposición de las relaciones con los países vecinos y el nuevo enfoque en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia, esbozado desde el día de su posesión, cuando Santos manifestó la intención de apuntar hacia una política exterior diversificada y cooperativa, a través de la cual Colombia se posiciona como un actor internacional relevante, fueron hechos que tuvieron una buena recepción en el continente.

Se cambió la tendencia de que todos los temas giraran en torno a la seguridad, con lo cual se logró diversificar la agenda internacional (a través de una mayor atención a las problemáticas y retos regionales y a preocupaciones de interés mundial, como es el caso del medio ambiente). Colombia ha empezado a vincularse de forma más activa en temas del concierto latinoamericano. Los logros más reconocidos del nuevo gobierno han sido el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela y el interés por entablar unas relaciones internacionales más diversificadas, que se interesen por los países de la región latinoamericana, y por la participación de forma activa en cumbres y en distintos escenarios regionales.

El momento actual parece sugerir el retorno a ese protagonismo de Colombia en la política exterior latinoamericana,¹ dado que los primeros dos años de la administración Santos reflejan la ejecución de un papel más activo en la política exterior continental. Lo anterior se evidencia en la decidida participación de Colombia en las reuniones de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), al punto de postular a la excanciller colombiana María Emma Mejía y resultar elegida como secretaria general de la Unión; en el compromiso asumido en distintos espacios para trabajar en el fortalecimiento de los mecanismos de integración regional; en el interés por darle primacía a las relaciones con América Latina y

¹ Desde la década de 1940, Colombia tuvo una participación más activa en las relaciones internacionales; participó en la creación de organizaciones que buscaron el establecimiento de la “paz mundial” y la “defensa del continente americano”. Desde entonces fue más frecuente su asistencia a cumbres, conferencias y acuerdos mundiales, no tanto por su peso individual sino por hacer parte del bloque de países latinoamericanos que en muchas ocasiones –por compromisos económicos y políticos– defendieron los intereses de Estados Unidos en el mundo. Para ampliar al respecto véase “Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en el contexto de la Segunda posguerra Mundial” de César Augusto Bermúdez (2011).

el Caribe. Además, la delegación colombiana en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) logró proponer temas y problemáticas extrarregionales durante el mes de abril de 2011, cuando tuvo la presidencia del Consejo de Seguridad.

El propósito del presente trabajo es analizar el giro evidenciado en la política exterior colombiana a partir de la posesión de Juan Manuel Santos como presidente, y detallar los efectos de este giro en el marco de la integración regional latinoamericana. También se pretende valorar cómo este nuevo accionar podría otorgarle a Colombia unos márgenes de autonomía en su política exterior.

Con el ánimo de hacer una breve contextualización de lo que ha sido la práctica de las relaciones internacionales de Colombia, durante el siglo XX, se inicia con un recorrido por el origen del *respice polum* (“mirar hacia el norte”), se detallan ciertos periodos en que Colombia ejerció un protagonismo en el marco de la Segunda Guerra Mundial, se revisa el surgimiento del *respice similia* (“mirar a tus semejantes”) y el posterior retorno a “mirar hacia el norte”, para finalmente hacer una valoración del giro que tendrá la política exterior colombiana durante la segunda década del siglo XXI.

2. SOBRE EL *RESPICE POLUM* Y LAS MIRADAS DE COLOMBIA AL CONTINENTE AMERICANO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

La separación de Panamá empezando el siglo XX había afectado las buenas relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Sin embargo, después de unos años de distanciamiento con Washington, el gobierno colombiano firmó, en 1914, el tratado Urrutia-Thompson, mediante el cual Estados Unidos “compensaba” a Colombia con veinticinco millones de dólares-oro como indemnización por la pérdida de Panamá. Posteriormente, se restauraron las relaciones colombo-estadounidenses: durante los años siguientes se tuvo una marcada influencia de Estados Unidos en la economía colombiana; el capital norteamericano desplazó progresivamente las inversiones británicas; la Comisión Kemmerer le proporcionó a Colombia una estructura administrativa y financiera moderna, e hizo que el Estado suramericano se orientara por el dólar (Drekonja, 1983).

Durante la presidencia del conservador Marco Fidel Suárez (1918-1921) se acuñó la política de más larga tradición en la historia de las relaciones internacionales de Colombia, denominada la doctrina *respice polum* (“Mirar hacia el norte”), la cual repercutió en las relaciones de Colombia con los demás países

durante gran parte del siglo xx. La doctrina decía que Colombia debía orientar su política exterior hacia Estados Unidos: “El norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de los pueblos de América” (Suárez, 1954). La Doctrina Suárez se formuló en un contexto en el cual Estados Unidos estaba fortalecido por su triunfo en la Primera Guerra Mundial (en 1918), una Europa destruida y un Oriente lejano completamente desconocido para Colombia. La promulgación de la doctrina buscó, además de construir un pilar de apoyo para la visión colombiana de inserción en el contexto internacional, propiciar un acercamiento con la potencia continental (Galeano, 2012).

La política de la “Buena Vecindad” promovida por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt logró fortalecer la relación surgida años atrás a partir del respice polum entre Estados Unidos y Colombia, y con ello dar por superada la crisis desatada tras la separación de Panamá en 1903. Se debe registrar como antecedente que la administración del presidente Eduardo Santos (1938-1942) extendió la política exterior colombiana a todo el continente, de lo cual se evidenció una cercanía con Estados Unidos.²

Durante este periodo existió una participación activa de Colombia en el contexto latinoamericano, aunque conservando un alineamiento con Estados Unidos, comportamiento que se ha caracterizado como una “subordinación activa” (una participación que mantuvo un alineamiento a Washington) (Torres, 2010). Se presentó un conjunto de iniciativas que Colombia encabezó en la VIII Conferencia Panamericana,³ instalada en diciembre de 1938 en Lima, y en las tres reuniones de consulta convocadas por Estados Unidos, realizadas en septiembre de 1939, en Panamá; en julio de 1940, en La Habana; y en enero de 1942, en Río de Janeiro. Fue un liderazgo ejercido en el marco panamericano fijado por Washington. El “panamericanismo” al estilo estadounidense se sustentaba en la “Doctrina Monroe”, postulada en el año 1823; al proclamarse “América para

² Tras el bombardeo en Pearl Harbor (1941), Estados Unidos le declaró la guerra a Japón. El gobierno de Eduardo Santos decidió romper relaciones diplomáticas con Japón, al considerar el ataque japonés una agresión, ante lo cual Colombia debía apoyar a Estados Unidos no solo por el compromiso de La Habana sino también por cuestiones morales y económicas (*El Colombiano*, 1941, diciembre 9).

³ Por ejemplo, en la VIII Conferencia Panamericana realizada en Lima el gobierno de Eduardo Santos proyectó una propuesta en tres niveles: crear una Liga Americana de Naciones, hacer aprobar una declaración sobre solidaridad continental y discutir el problema de la agresión económica.

los americanos” se sentaron las bases que dieron soporte hasta 1948 (aunque de forma irregular, pues no fue una sólida integración) a la propuesta de “panamericanismo” al estilo hegemónico (es decir, con marcada influencia de los intereses de Estados Unidos).⁴

Soportada en la Doctrina Monroe, fue tomando mayor fuerza en el continente la idea según la cual la defensa de Estados Unidos implicaba una solidaridad americana y conllevaba un derecho de Washington a la injerencia en el manejo de los asuntos internos de cada país.⁵ Por otra parte, Eduardo Santos le otorgó prioridad al pago de las obligaciones causadas por la deuda externa, temporalmente suspendidas por su antecesor. Sin embargo, la decisión de haberse sumado a la iniciativa de crear un convenio latinoamericano de productores de café, que ayudara al mantenimiento de los precios, fue una muestra de independencia frente a Washington (Restrepo, 2000).

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, el presidente Alfonso López Pumarejo (1942-1945) propició una política de cooperación latinoamericana. Las relaciones con Estados Unidos se inscribieron en un marco más multilateral: se conformaron grupos de concertación contra los “países del eje”,⁶ y se conformó el sistema de defensa regional (Restrepo, 2000). El Gobierno colombiano participó en la Conferencia de México y después en la de San Francisco, que dio origen a la Organización de Naciones Unidas (ONU, en 1945), así como en la Conferencia de Bretton Woods, de la que surgió el sistema financiero internacional. Posteriormente, el siguiente mandatario de Colombia, Alberto Lleras Camargo (1945-1946), le dio continuidad a la política centrada en el panamericanismo y el fortalecimiento de las relaciones económicas con Estados Unidos.

⁴ Para ampliar el tema sobre el panamericanismo, véase: *Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: El Mercosur y el sueño que continúa vigente*, de César Augusto Bermúdez (2010a).

⁵ Cuba representó uno de esos casos de intervención cuando finalizaba el siglo XIX, con la imposición de Estados Unidos de la Enmienda Platt.

⁶ Los considerados “Países del Eje” eran Alemania, Italia y Japón, y hace referencia a los pactos firmados entre Alemania e Italia antes de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a los cuales se adhirió Japón una vez comenzada la guerra. A estas tres potencias (llamadas también el “Eje Berlín-Roma-Tokio”) se sumaron otros estados, ya fuera por afinidad política o forzados por el acontecer mundial.

3. PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DURANTE LA SEGUNDA POSGUERRA MUNDIAL

Colombia tuvo una destacada participación en la Organización de Naciones Unidas durante los cinco primeros años después de creada. Fue una época de excepcional importancia porque se trataba del fin de la guerra mundial, del inicio de la guerra fría (que repercutiría en el mundo durante cuatro décadas) y del periodo en el que las Naciones Unidas tenían que definir su rumbo, la Carta Fundacional y sus prácticas.

En 1946 se celebró la primera Asamblea General de la ONU. La delegación colombiana estuvo conformada por Alfonso López Pumarejo, quien la presidió, Eduardo Zuleta Ángel y Alberto González Fernández. López se retiró poco después del 9 de abril y fue sucedido por Roberto Urdaneta Arbeláez (Tirado, 1995). En ese mismo año de 1946, Colombia fue elegida por primera vez para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad, con 53 votos sobre 54 (Tirado, 1995).

Sumado a los referentes históricos (la separación de Panamá, la política del Buen Vecino, la compensación por la pérdida de Panamá, una mirada más concentrada de Estados Unidos en América Latina) que explican y muestran la cercanía entre Colombia y Estados Unidos, se notó también cómo durante la década de los años cuarenta, y en especial durante el periodo 1945-1950, el contexto geopolítico mundial propició un comportamiento tendiente a estrechar aún más las relaciones entre estos dos países (Bermúdez, 2011).

Como presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo, durante el periodo 1945-1946, le había dado continuidad a la política internacional centrada en el panamericanismo y en el fortalecimiento de las relaciones económicas con Estados Unidos (Restrepo, 2000). El dinamismo con el que Colombia asumió el alineamiento con Washington explica por qué el expresidente Lleras Camargo, destacado político e internacionalista, pudo ejercer posteriormente un notable protagonismo en la redacción del tratado panamericano y en el ejercicio de la primera secretaría de la Organización de Estados Americanos (OEA), cargo que ocupó desde 1948 hasta 1954 (Restrepo, 2000).

En el periodo comprendido entre 1944 y 1948 se consolidó un nuevo orden mundial sobre los escombros de la Segunda Guerra Mundial: se crearon diversas organizaciones que tenían como finalidad regular el sistema de países, una

necesidad internacional dado el fracaso de la Sociedad de Naciones.⁷ Ante el antagonismo ideológico entre Estados Unidos y la Unión Soviética, evidenciado en la guerra fría, Latinoamérica se vio involucrada en la polarización del mundo y participó en la creación de organizaciones multilaterales, a las cuales se sumó Colombia. El temor a una expansión soviética hizo que Estados Unidos considerara a Latinoamérica un punto estratégico para su política exterior y su expansión mundial, lo cual se reflejó en la creación del Tiar (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) y de la OEA.

En Colombia, para el año 1946, después de dieciséis años de república liberal, Mariano Ospina Pérez (1946-1950) le devolvió el poder al partido conservador. Su gobierno se enmarcó en el comienzo de la guerra fría. La doctrina Truman-McArthur impuso el anticomunismo y el inaplazable alineamiento con uno de los dos bloques en conflicto. La firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en Río de Janeiro (1947), le quitó parte del margen de maniobra a Colombia, dado que se acordaba una alianza militar hemisférica con Estados Unidos. Con ello se ratificó una amplia subordinación de Colombia a la potencia de la región americana, en tanto que Estados Unidos logró imponer una perspectiva global anticomunista, la cual se ratificó posteriormente en Bogotá, en abril de 1948, con la institucionalización de la Organización de Estados Americanos, OEA, en el marco de la IX Conferencia Panamericana. De manera que Colombia fue miembro activo de todas las alianzas occidentales que participaron en la contención del comunismo internacional.⁸

El sucesor de Ospina fue el conservador Laureano Gómez (1950-1953). Aunque en los años treinta había criticado el estilo pronorteamericano de Suárez y del liberalismo, y también a comienzos de los años cuarenta había sido crítico

⁷ La Sociedad de Naciones era una organización internacional creada por el Tratado de Versalles en 1919, la cual tenía como propósito establecer la paz y la reorganización de las relaciones entre los Estados una vez finalizada la Primera Guerra Mundial (1914-1918).

⁸ Vale decir que era una actitud pronorteamericana y anticomunista que se sustentaba en la situación interna, pues la experiencia del 9 de abril de 1948 con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán (que originó el conocido *Bogotazo*), había generado un temor agudo de grandes proporciones ante el fantasma de las movilizaciones sociales y populares. Amplios segmentos de las clases dominantes consideraron que aquella eclosión de masas no era sino la manifestación de una conjura revolucionaria alimentada por el comunismo internacional. El resultado sería la vinculación interna-externa que agigantaba el espectro de un “comunismo amenazante”, al cual se debía combatir en lo internacional y en lo doméstico. [Véase: *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* De Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian].

del gobierno santista por la relación especial con Washington, Gómez mantuvo la alianza con Estados Unidos, destinada a contener la “amenaza comunista”.⁹ En 1950 involucró a Colombia en la “fuerza multilateral de pacificación”, que participó al lado del ejército norteamericano en la Guerra de Corea; Colombia fue el único país latinoamericano que intervino en el conflicto (Pardo y Tokatlian, 1988).

En 1953, en Colombia se promovió un golpe militar. Una vez en el poder el general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), se conservaron los mismos lineamientos de política exterior.¹⁰ Desde mayo de 1957 asumió una Junta Militar que gobernó hasta la realización en 1958 de un plebiscito que dio origen al llamado Frente Nacional, que comprendió el periodo 1958-1974. En palabras del investigador Luis Alberto Restrepo, el acuerdo bipartidista implantó un consenso en la política exterior; asumió los postulados anticomunistas de la guerra fría y demostró una compleja dependencia de Estados Unidos.

4. UN *RESPICE POLUM*

CON GRAN INCIDENCIA EN EL TRANCURSO DEL SIGLO XX

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Colombia continuó ejerciendo con especial entusiasmo la doctrina *respice polum* (“Mirar hacia el norte”).¹¹ Durante gran parte del siglo XX las relaciones con Estados Unidos fueron el centro de la política exterior colombiana: Estados Unidos era el primer socio comercial

⁹ Para un análisis más detallado de las posiciones políticas de Laureano Gómez en cuanto a la política exterior colombiana durante el periodo presidencial de Eduardo Santos (1938-1942) véanse los capítulos: Relaciones preliminares (pp. 16-36) y La política del buen vecino y la política colombiana (pp.37-65), los cuales se encuentran en *Eduardo Santos y la política del buen vecino*, 1938-1942, de David Bushnell (1984).

¹⁰ El general Rojas Pinilla envió en 1956 un contingente militar a la fuerza de emergencia de las Naciones Unidas desplegada en el canal de Suez [Véase: “La política exterior de Colombia...”, p. 151, de Luis Alberto Restrepo].

¹¹ Señala el investigador Drekonja que Colombia también participó con Batallones Colombia en Suez (1956) y Sinaí (1982). En los años sesenta se sumaría a la Alianza para el Progreso; Colombia el socio preferido de los bancos de desarrollo para el financiamiento de la modernización; Colombia, el *partenaire* solidario de los Estados Unidos en las disputas contra la Unión Soviética y Cuba; y, por último, Colombia, dando un paso atípico para Latinoamérica, al ingresar al GATT (La solicitud de adhesión provisional al GATT fue presentada en noviembre de 1968. La entrada definitiva fue protocolizada en Suiza en junio de 1979 por el presidente Julio César Turbay Ayala).

y estaba ligado a Colombia por acuerdos bilaterales comerciales, militares, de policía, de justicia y multilaterales. Además, estaban vinculados a través de dos organizaciones regionales, de muy larga tradición: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (desde 1947), y la Organización de Estados Americanos, OEA, desde 1948 (Gilhodes, 2002).

No obstante, es importante anotar que algunas décadas después, al final de los años sesenta, el futuro presidente Alfonso López Michelsen, ministro de Relaciones Exteriores del presidente Lleras Restrepo, formuló un principio diferente que correspondía con las realidades de su tiempo y con la necesidad de tener relaciones multilaterales. Según su visión, el mundo se había diversificado y existían (para aquel entonces) nuevos e importantes actores en el escenario internacional. Por tanto, era necesario priorizar las relaciones con los países semejantes y no solo con un actor privilegiado. Este principio recibió el nombre de *respice similia*, “Mirar a tus semejantes”;¹² posteriormente, la aplicación de este principio o doctrina en la política exterior colombiana ha sido intermitente (Cardona, 2001).

El *respice similia* no fue acogido con entusiasmo debido a la decisión de varios gobiernos colombianos de convertir a Estados Unidos en su principal aliado en la lucha contra el narcotráfico y la subversión, producto de las necesidades que imponía la coyuntura y la situación interna del país.

Además, el gobierno colombiano decidió estrechar, a finales de los años noventa, sus lazos de cooperación económica y militar con Estados Unidos,¹³ buscando dotar al Estado de recursos y armamento para enfrentar el narcotráfico y la subversión (Galeano, 2012).

La historia de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo xx hace referencia a dos grandes tendencias generales en su política exterior: la doctrina

¹² El presidente Belisario Betancur, al inicio de su gobierno, hizo un cambio de orientación en la política exterior de Colombia: Betancur buscó una diplomacia multilateral que en 1983 facilitó la base del Grupo de Contadora. Colombia fue actor clave del grupo desde marzo de 1983 en la búsqueda de una paz negociada en Centroamérica, con lo cual el país adquirió un reconocido liderazgo en el ámbito regional. Además, Betancur promovió la vinculación de Colombia al Movimiento de Países No Alineados (Colombia entró como miembro pleno en marzo de 1983).

¹³ Una de las duras críticas que Arlene Tickner le hace a la política exterior de Colombia es la “invitación” que el gobierno hace a “terceros actores” para intervenir en asuntos internos. La investigadora Tickner lo ha denominado la “intervención por invitación”, basándose en la reiterada participación que Estados Unidos lleva a cabo en Colombia como consecuencia de la solicitud que han hecho los gobiernos colombianos; como ejemplo se destaca el Plan Colombia.

respice polum y la doctrina *respice similia*.¹⁴ De estas dos, la cercanía a los Estados Unidos (“Mirar hacia el norte”) ha sido la tendencia histórica sobresaliente, todavía hasta épocas recientes.¹⁵

5. COLOMBIA EN LOS RECIENTES ESFUERZOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA: ¿EL RETORNO DE SU PROTAGONISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR?

Durante la primera década del siglo XXI, la política exterior colombiana se caracterizó por la profundización de su tradicional alineamiento con Estados Unidos a partir de la prioridad que se le dio a la dimensión militar y a la seguridad en las relaciones internacionales. Esta característica se adoptó de acuerdo con la interacción de condiciones internas y externas (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010).

El estrechamiento de las relaciones del Gobierno colombiano con el de Estados Unidos hizo que las molestias de los países vecinos se incrementaran, principalmente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. A partir de ese suceso, el gobierno colombiano decidió sumarse a la cruzada que George W. Bush —entonces presidente de Estados Unidos— declaró contra el terrorismo, dándoles también ese carácter a los actores armados ilegales en Colombia. De esa manera se profundizó la internacionalización formal del conflicto armado colombiano con la incorporación del Plan Colombia, iniciado por el gobierno de Andrés Pastrana Arango, a la Política de Seguridad Demo-

¹⁴ Para una síntesis sobre las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX, véase “La doctrina *respice polum* (‘Mirar hacia el norte’) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX”, de César Augusto Bermúdez, (2010b). Además, para ampliar lo relacionado con la teoría y la práctica de las relaciones internacionales de Colombia véase “Colombia” de Fernando Cepeda y Gerhard Drekonja (1983).

¹⁵ Se pueden calificar como grandes representantes del *respice polum* durante el siglo XX, o de una tendencia semejante, el gobierno conservador de Marco Fidel Suárez y las administraciones liberales de Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Julio César Turbay (1978-1982). Vale mencionar que distintos autores han hablado de un retorno de Colombia al *respice polum* o un *neo-respice polum* durante la primera década del siglo XXI, evidenciado por la cercanía de las administraciones de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) con los postulados de Estados Unidos en lo relacionado con el conflicto interno, la lucha contra las drogas y la lucha contra el terrorismo, este último punto adquirió una mayor connotación tras los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

crítica del gobierno de Álvaro Uribe (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010).

Durante el periodo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) las tensiones entre el gobierno y la región subieron a niveles muy altos, al punto de resquebrajarse acuerdos de integración fronteriza con Venezuela y Ecuador, y se disminuyó al máximo el comercio andino (González, 2011). Dadas las dificultades en los últimos años con los países vecinos, se ha venido insistiendo en que Colombia debería orientarse hacia una mayor diversificación de su política exterior, con el propósito de superar el aislamiento al que lo ha conducido su extrema cercanía con los Estados Unidos (González, 2011).

Sin embargo, después de dos años de gobierno de Juan Manuel Santos existen señales de cambio en la política exterior colombiana al comenzar la segunda década del siglo XXI: desde agosto de 2010, cuando Santos asumió la presidencia, se han percibido algunos márgenes de maniobra en el manejo de las relaciones internacionales, que parecen sugerir el retorno de Colombia al protagonismo en el concierto latinoamericano. Desde los primeros meses de su gobierno, Santos se mostró interesado por restablecer las relaciones con Ecuador y Venezuela, las cuales estuvieron muy deterioradas en el último cuatrienio de la administración Uribe Vélez. Así lo había manifestado Santos en su discurso de posesión: “[...] Uno de mis propósitos fundamentales como Presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza y privilegiar la diplomacia y la prudencia” (Santos, 2010).

Vale recordar que durante el segundo mandato de Uribe Vélez dos gobiernos vecinos rompieron relaciones diplomáticas con Colombia: el Gobierno de Ecuador lo hizo en marzo de 2008 tras la Operación Fénix, que abatió al integrante de las Farc “Raúl Reyes” en un campamento de las Farc ubicado en territorio del vecino país, y el Gobierno de Venezuela tomó idéntica decisión en julio de 2010, como respuesta a la decisión colombiana de denunciar ante el Consejo Permanente de la OEA la presencia de campamentos de las Farc en territorio venezolano. Estos desencuentros llevaron a que, al finalizar el gobierno de Uribe, el país se encontrara en uno de los momentos de mayor aislamiento en lo relacionado con su entorno regional.

En el discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, el presidente Santos había esbozado algunos puntos básicos de lo que sería una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontacional, la cual debería posicionar a Colombia como un actor internacional relevante mediante la asociación más estrecha con actores

significativos, alianzas con sus afines y liderazgos en temas específicos. Además, Santos había anunciado que aspiraba a profundizar la relación de Colombia con Asia” (Ramírez, 2011).

Tres días después de la posesión, Juan Manuel Santos se reunió en Santa Marta con el presidente venezolano Hugo Chávez; allí restablecieron los canales diplomáticos¹⁶ y la comunicación de alto nivel sobre los asuntos que consideraron más significativos de la relación, y pusieron en marcha cinco comisiones específicas: pago de la deuda de Venezuela a empresarios colombianos, mecanismo de complementación económica, infraestructura y energía, frontera y seguridad (Ramírez, 2011).

La recomposición de las relaciones con Ecuador y Venezuela empezó a sugerir lo que se podría denominar un giro en la política exterior colombiana durante el Gobierno Santos, bajo la pertinente conducción de la ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín. En palabras de Santos (2010): “Cada país de nuestra región tiene grandes fortalezas, pero si trabajamos juntos ¡podemos ser una gran potencia! Por eso creemos firmemente en la unidad y la confraternidad latinoamericana, que son el legado de nuestros libertadores y el imperativo de nuestros tiempos”.

Varios hechos han demostrado que se le ha querido dar un viraje al accionar internacional de Colombia en el continente americano, por ejemplo, el querer hacer de Colombia un país “puente”, “articulador” o “mediador” en casos complejos y diversos como la crisis en Honduras, la postulación de Colombia a la Secretaría de la Unasur, el decidido apoyo a la creación del Área de Integración Profunda, la participación en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en Caracas,¹⁷ el diálogo con el régimen cubano en los días previos a la realización de la VI Cumbre de las Américas,¹⁸ entre otros.

¹⁶ El nuevo gobierno colombiano resolvió ponerse en comunicación con el expresidente argentino para que sirviera como testigo en el acercamiento con el presidente venezolano Hugo Chávez Frías.

¹⁷ El 2 y 3 de diciembre de 2011 se desarrolló en Caracas la Primera Cumbre de la Celac y allí Santos abogó por una integración que debe ser “a favor nuestro” (refiriéndose a América Latina y el Caribe) y “no en contra de nadie” (haciendo alusión a la OEA y a la Cumbre Iberoamericana).

¹⁸ El Alba había cuestionado en febrero de 2012 la “no invitación” a Cuba para participar en la VI Cumbre de las Américas a realizarse en Cartagena, Colombia. Entre tanto, el presidente colombiano Juan Manuel Santos asumió un papel conciliador y visitó La Habana para dialogar al respecto con Raúl Castro el 7 de marzo de 2012.

El Gobierno colombiano ha buscado privilegiar las relaciones con los países vecinos y los organismos regionales de interlocución,¹⁹ acogiendo al mandato de la Constitución Política de 1991, que en su Artículo 9 señala: “[...] la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Un hecho que contribuyó a fortalecer el acercamiento de Santos con Sudamérica fue la decisión de la Corte Constitucional colombiana del 10 de agosto de 2010, en la cual declaró inexistente el acuerdo con Estados Unidos que permitía a militares de ese país usar siete bases colombianas. Al no haber pasado antes por el Congreso, el acuerdo era inválido. Por tanto, la caída del acuerdo y el hecho de que el gobierno de Santos no intentara revivirlo facilitaron la recuperación de la confianza regional latinoamericana en Colombia, sin afectar las relaciones con Estados Unidos. La cuestión sobre las bases militares había generado gran polémica en distintos escenarios de interlocución de los países sudamericanos, y específicamente en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), dado que las percibían como una amenaza a la seguridad de la región (Ramírez, 2011).

Por otra parte, el nuevo Gobierno también postuló a la excanciller colombiana María Emma Mejía Vélez como candidata para reemplazar en la secretaría general de la Unasur a Néstor Kirchner (expresidente argentino, quien murió víctima de un infarto en octubre de 2010). Mejía Vélez finalmente asumió la secretaría en abril de 2011, y estuvo hasta el 11 de junio de 2012, cuando asumió Alí Rodríguez Araque, exministro de Electricidad de Venezuela.

El cambio en la relación con sus vecinos tuvo rápidos efectos positivos: Colombia obtuvo 186 votos, incluidos los de Venezuela, Ecuador, Brasil y Cuba, para ocupar la silla rotativa de la región en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el periodo 2011-2012 (Ramírez, 2011).

También se ha percibido un esfuerzo en el Gobierno por mostrar gran convergencia con México, Chile y Perú, países con los cuales ha entablado una estrecha relación y con los que existen perspectivas de acciones conjuntas, en particular por su condición de países del Pacífico.

¹⁹ Por su parte, América Latina ha tenido cambios significativos en la última década: la mayoría de los países de la región han buscado mayor autonomía frente a Estados Unidos, proceso que ha estado acompañado de la aparición de nuevos foros de concertación y cooperación regional. [Véase: *Misión de política exterior de Colombia* (2010)].

En cuanto al papel de intermediador, el 9 de abril de 2011 se reunieron en Cartagena los presidentes Hugo Chávez Frías, de Venezuela; Porfirio Lobo, de Honduras; y Juan Manuel Santos, de Colombia. Santos propuso un diálogo entre los dos primeros mandatarios para tratar el tema del retorno de Honduras a la OEA, país que había sido expulsado de dicha organización tras la destitución y expulsión del presidente electo Manuel Zelaya en 2009, que puso en la presidencia a Roberto Micheletti elegido por el Congreso hondureño.

Colombia ha puesto su atención también en el Caribe, y recientemente logró la secretaría general de la Asociación de Estados del Caribe con el colombiano Alfonso Múnera Cavadía, quien fue elegido para dicha tarea el 10 de febrero de 2012, en Puerto España, Trinidad y Tobago.

En el entorno andino, en julio de 2011, Colombia asumió la presidencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y la ejerció hasta el 31 de julio de 2012, periodo en el cual el presidente y su canciller propusieron una reingeniería a la estructura y fines, con el ánimo de hacerla más adecuada y efectiva frente a los retos y necesidades de los cuatro países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y de toda la región.

En síntesis, la administración de Santos detuvo la tendencia que traía Colombia, desde finales de 2007, de una prolongada crisis diplomática con algunos países de la región latinoamericana, y hoy se debe destacar como punto sobresaliente de su política exterior la voluntad expresa de darle prioridad a las relaciones con América Latina y el Caribe, no a partir de las diferencias y el conflicto, sino de las oportunidades compartidas.

6. COLOMBIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Con los socios tradicionales (Estados Unidos, Canadá, Unión Europea) también se ha percibido el esfuerzo de Colombia por diversificar la agenda internacional; además, sin discutir que Estados Unidos sigue siendo el aliado de mayor peso, Santos ha buscado una relación más diversificada, al explorar vínculos más profundos con aliados naturales como Chile y Perú (Ramírez, 2011).

El Gobierno colombiano ha asumido por séptima ocasión la responsabilidad de ser miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La delegación colombiana, cuando asumió en abril de 2011 la presidencia del Consejo de Seguridad (la cual tuvo durante un mes), propuso como tema el apoyo a la reconstrucción de

Haití. Colombia pidió al Consejo de Seguridad transformar la operación de paz en una verdadera acción en pro del desarrollo del país caribeño, que respondiera a las necesidades de los haitianos y lograra resultados concretos frente a la pobreza y a todas sus consecuencias (Ramírez, 2011).

Otro aspecto para resaltar del actual Gobierno en el escenario internacional es el esfuerzo por retomar una obsesión del gobierno de Virgilio Barco: integrar el país al Pacífico, lugar al que, como lo ha señalado en reiteradas oportunidades la canciller María Ángela Holguín, “Colombia ha llegado veinte años tarde”. El 28 de abril de 2011 en Lima, Perú, se formalizó la creación de una nueva propuesta de integración llamada Área de Integración Profunda, AIP, constituida por Colombia, Perú, Chile y México, además de Panamá y Costa Rica en calidad de observadores. Este acuerdo tiene como propósitos lograr un mejor intercambio comercial entre sus países miembros y alcanzar un fortalecimiento que les permita una mejor inserción en los mercados del Asia Pacífico.

La Cancillería ha empezado a mirar a Asia y África con el fin de entablar relaciones comerciales y diplomáticas directas, lo cual exigirá indiscutiblemente un trabajo coordinado y sostenido en el tiempo, con el ánimo de mejorar la relación entre Colombia y estos dos continentes. Se ha prometido igualmente continuar con la búsqueda del ingreso del país al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec), con el estímulo a las exportaciones hacia esa zona (que presenta el mayor crecimiento en el ámbito internacional), y continuar con los esfuerzos para que entre pronto en vigencia el TLC con Corea del Sur, país con el que se elevó la relación a “socios estratégicos”.

Por otra parte, el gobierno de Juan Manuel Santos ha manifestado el deseo de Colombia de ingresar a la OCDE, el club de naciones de medianos y altos ingresos. Igualmente, a Colombia se le ha declarado integrante del nuevo grupo de países con un dinamismo económico especial, al que se le ha denominado Civets, sigla formada con las letras iniciales de cada uno de sus miembros: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

Otro tema importante que el Gobierno colombiano intenta incorporar en la política exterior es la preocupación por la cuestión ambiental, convertida en una preocupación central de la comunidad internacional ante los efectos del cambio climático. Colombia propuso en el marco de la Cumbre Río + 20 (que concluyó en Río de Janeiro, Brasil, el 22 de junio de 2012) los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que tienen el propósito de regular el desarrollo teniendo en cuenta los recursos finitos de un planeta devastado por la explotación humana. Una cam-

paña lanzada desde fines de 2011 por la cancillería y el ministerio de Ambiente logró que estos objetivos se incluyeran y aprobaran en el documento final de la Cumbre, denominado *El futuro que queremos*.

De manera que después de dos años de gobierno se percibe una nueva época en la política exterior, en la cual las relaciones con los Estados Unidos y los vínculos con Latinoamérica se ven como objetivos complementarios en la tarea de inserción de Colombia en el sistema internacional actual.

Cuando se revisa detalladamente el actual momento de la política exterior colombiana, se puede concluir que justamente las líneas de acción recomendadas por la Misión de política exterior de Colombia en su informe final de abril de 2010, se constituyen hoy en día en muchos de los giros y cambios que han arrojado resultados sobresalientes en la práctica de la política exterior ejecutada por la administración de Santos. Lo anterior pareciera dar a entender que se está escuchando y dando participación a la comunidad académica estudiosa de las relaciones internacionales del país que, desde principios de la década de los años ochenta del siglo xx, ha venido consolidando un trabajo y realizando importantes aportes para una mejor comprensión de la práctica de las relaciones internacionales de Colombia.²⁰ Por ejemplo, en el año 2009 se creó la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Redintercol), la cual busca fortalecer la comunidad académica y brindar adecuados canales de difusión y espacios de interacción, diálogo y debate.²¹

En abril de 2010 un grupo de expertos, académicos e investigadores que trabajó de manera rigurosa e independiente, entregó el informe final de un documento llamado *Misión de política exterior de Colombia* –convocada en el año 2009 por la misma cancillería colombiana, en cabeza de Jaime Bermúdez–, en el cual se le propone al Gobierno, al Estado y a la sociedad una serie amplia de recomendaciones que

²⁰ Para ampliar sobre el tema del nacimiento de la disciplina y el desarrollo de los estudios sobre las relaciones internacionales en Colombia, véase: “Las relaciones internacionales en Colombia: creación, consolidación y producción disciplinar” de Arlene Tickner y Sandra Borda (2010).

²¹ La Redintercol “tiene el objetivo de fortalecer los estudios internacionales en Colombia, establecer flujos y conductos regulares de comunicación entre profesores e investigadores de diversos programas de relaciones internacionales que existen en el país, e incidir positivamente en los debates nacionales sobre los temas internacionales”. Véase la página web de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales.

tienen que ver con la práctica de las relaciones internacionales de Colombia. En el informe final la Misión (2010) recomienda:

La diversificación y ampliación de la política exterior colombiana requiere de un gran acuerdo nacional dirigido a construir una estrategia activa, apoyada en grandes dosis de voluntad del Estado y la sociedad para sufragar los costos económicos y políticos que conlleva este ajuste. Se trata de una estrategia exigente que debe ser aplicada de un modo pragmático, sin fundamentalismos ideológicos, y que responda ante todo a los intereses nacionales.

La política exterior es una herramienta de política pública de la que no se puede prescindir, dado que se constituye en un poderoso instrumento de desarrollo nacional. Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se ha reposicionado la imagen del país tanto en América Latina como fuera de ella, se ha acompañado la entrada en vigencia de varios tratados de libre comercio e impulsado la negociación de otros nuevos.²²

El actual momento de la política exterior colombiana pareciera sugerir que se quiere dar un enfoque multilateral, sin apartarse de la tradicional buena relación que se tiene con Estados Unidos. Es importante subrayar que la consolidación de una mirada multilateral le permitiría a Colombia ejercer un papel más activo en el contexto de las relaciones internacionales latinoamericanas, y obtener beneficios en distintos ámbitos que repercutirían en el acontecer doméstico.

En cuanto a la relación con Estados Unidos, la primera reunión de Santos con Barack Obama se celebró mes y medio después de su posesión, el 24 de septiembre de 2010, en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Un aspecto a resaltar es que tras años de una agenda dominada por los temas de narcotráfico y seguridad militar, por primera vez ambos países hablen de “rebalancear” la asistencia (Ramírez, 2011).

Vale anotar como elemento influyente en este viraje, el actual contexto regional en el cual Sudamérica gana autonomía y diversificación de sus relaciones aprovechando el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, país que ya no controla el comportamiento político, económico e internacional de la mayoría de los países latinoamericanos (Ramírez, 2011).

²² Por ejemplo, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia anunciaron la puesta en marcha del TLC entre ambos países el 15 de mayo de 2012.

Durante la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena entre el 14 y 15 de abril de 2012 –la reunión de más alto nivel del hemisferio occidental– se evidenció un esfuerzo del Gobierno colombiano para desplegar una agenda diversa en temas y problemáticas a resolver entre el conjunto de países de América: pobreza, desigualdad, seguridad ciudadana, tecnología y comunicaciones e infraestructura. Además, tanto el tema del ingreso de Cuba a la OEA y a las Cumbres, como el tema de las drogas, tomaron fuerza semanas previas a la Cumbre. A pesar del veto estadounidense, esta fue la primera vez que el tema de las drogas se discutió en la Cumbre.²³

Aunque al final la VI Cumbre de la Américas no arrojó una declaración conjunta firmada por todos los presidentes (idéntica situación que ocurrió en las cumbres de Mar del Plata, en 2005, y Trinidad y Tobago, en 2009), sí se evidenció un avance sobresaliente en cuanto a la diversidad temática. El hecho de poner sobre la mesa temas polémicos como las drogas y el caso del retorno de Cuba a las Cumbres hizo que la reunión tuviera nuevos contenidos.

Vale decir que el Gobierno actual ha demostrado habilidad en servir de puente entre las distintas posturas políticas de la región americana, lo que le da protagonismo a Colombia en el continente.²⁴ El reto a cumplir en la administración de Santos es transformar este innegable protagonismo en el liderazgo regional.²⁵

Por último, un aspecto que no se debe pasar por alto en la agenda internacional es todo lo relacionado con la apertura de las negociaciones entre el gobierno de Santos y las Farc para resolver el conflicto interno colombiano²⁶ (que se le puede

²³ El presidente Santos ha mostrado interés en debatir el asunto de las drogas: en su primera intervención en la ONU, el 30 de septiembre de 2010, no se presentó como defensor de la política antidrogas.

²⁴ Aunque la presidenta argentina Cristina Fernández se mostró molesta en Cartagena, después de finalizar su discurso Juan Manuel Santos y no haber incluido el tema de Las Malvinas, que sería fundamental desarrollar en el marco de una Cumbre de las Américas.

²⁵ Si bien es cierto que Colombia ha ganado algunos márgenes de acción, hay temas que indiscutiblemente hacen pensar cuál será el real alcance de esos márgenes de acción internacional de Colombia, en caso de tener que tomar partido, como por ejemplo: ¿Qué posición tomará en asuntos polémicos como el de Irán? ¿Cuál será la posición de Colombia frente al conflicto palestino-israelí?, entre otros.

²⁶ Las negociaciones para una salida al conflicto interno colombiano es un punto a tener presente en las relaciones internacionales de Colombia, de manera más decidida a partir del lunes 27 de agosto de 2012, cuando se anunció la firma de un “acuerdo marco” entre el gobierno de

considerar como otro giro relevante). Las negociaciones y diálogos en busca de la paz constituirán un nuevo reto para la ejecución de la política exterior colombiana, dado que será necesario que el Gobierno colombiano defina con claridad cuál va a ser el papel de los distintos actores que participarán en él (se habla de “países garantes” en los diálogos y negociaciones entre Gobierno y las Farc). Al respecto, vale retomar lo señalado por la investigadora Arlene Tickner, al considerar que se debe saber por qué y para qué se invita a participar en un proceso de paz, dado que “la identificación de los actores externos relevantes debe contemplar, entre otros factores, su potencial para desempeñar roles complementarios y no antagonicos”.²⁷

A manera de reflexión, entre las razones que pueden estar motivando el giro de la política exterior colombiana durante el gobierno de Santos tal vez se encuentre la necesidad de recuperar el tiempo perdido debido a la concentración del país y del Estado en el conflicto armado interno. En palabras de la investigadora Socorro Ramírez (2011), ello explica

[...] la fuerte valoración que le otorga Santos a la oportunidad que la reconfiguración del poder internacional le ofrece a una América Latina menos conflictiva y más integrada, su compromiso con la diversificación de las relaciones de Colombia con el mundo y su disposición a construir las premisas internas que le permitan al país asumir su rica biodiversidad y hacer valer su población y economía, que ocupan un lugar sobresaliente en América Latina.

7. ALGUNOS ELEMENTOS QUE CONTRIBUIRÍAN A HACER DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA UNA POLÍTICA SOSTENIDA EN EL TIEMPO

Varios estudiosos han coincidido en resaltar tres fuertes puntos críticos en lo que históricamente ha sido la política exterior colombiana: 1) El hecho de ser inconsulta con los diversos actores de la sociedad; 2) Erigirse como una política de Gobierno y no de Estado;²⁸ y 3) La sujeción a los Estados Uni-

Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para la búsqueda de la paz, teniendo como países garantes a Noruega y Cuba.

²⁷ Si se quiere ampliar, véase: “Actores internacionales y el Caguán” de Arlene Tickner (2012, febrero 22).

²⁸ Infortunadamente, el diseño y aplicación de la política exterior como política de Gobierno ha sido históricamente una de las falencias que se ha determinado en el caso de la política exterior colombiana. Se ha carecido en el transcurso de la historia de una institucionalidad, lo cual ha

dos, que ha conducido a nuestro país a un histórico distanciamiento con aliados estratégicos que permitirían escenarios de cooperación (González, 2007).

Para consolidar una política exterior se debe romper con la tendencia del presidencialismo y de lo coyuntural, aspectos que hacen que no se responda a los intereses de la nación, como es el deber ser de una política pública (Galeano, 2012). También se tiene como condición la institucionalidad para una política de Estado tanto en su diseño como en su aplicación. En este sentido, las dos instituciones que por mandato legal responden por la política exterior de Colombia son: la presidencia de la República y el ministerio de Relaciones Exteriores, y en su ejecución siempre debería existir un trabajo coordinado y sostenido en el tiempo, sin importar cual sea el gobierno de turno.²⁹

Por último, es justo resaltar que varios internacionalistas señalaron como uno de los aspectos más sobresalientes de la política exterior colombiana el manejo coherente que le había dado al litigio con Nicaragua sobre la soberanía del archipiélago de San Andrés y Providencia³⁰ ante la Corte Internacional de Justicia. Como pocas veces había ocurrido en el ámbito de las relaciones externas del país, existió frente a este problema una política de Estado,³¹ en la que el minis-

dato como resultado una política presidencialista en una materia en la que debería involucrarse a toda la nación. [Véase: “La política exterior colombiana...” de Héctor José Galeano (2012)].

²⁹ Entre las recomendaciones realizadas por los académicos de la Misión de Política Exterior de Colombia (2010), la primera de ellas es justamente “diseñar e implementar una política exterior de Estado”. Otras de las recomendaciones fueron que Colombia “debe introducir ajustes significativos en su manera de encarar las relaciones con sus principales interlocutores y con los países vecinos”; “debe avanzar de manera decidida en su inserción económica y política en la Cuenca del Pacífico”; “debe convertir el medio ambiente en uno de los ejes fundamentales de su política exterior”. Para leer detalladamente el informe de la Misión, véase Misión de política exterior de Colombia (2010).

³⁰ El 6 de diciembre de 2001 Nicaragua interpuso demanda ante la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, Holanda, por la soberanía de San Andrés y Providencia. En diciembre de 2007, y como respuesta a objeciones preliminares planteadas por Colombia en la disputa, la CIJ reconoció la soberanía colombiana sobre las islas San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, el Máximo Tribunal estaba por definir a cuál de los dos países le pertenecía los cayos de Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo, Cayos del Este Sureste y Alburquerque y, más que ellos, una franja de mar que puede llegar a ser de 50.000 kilómetros cuadrados. Para ampliar, cf. Bogotá y Managua: El pulso del siglo, 2012, abril 28.

³¹ El pleito entre Colombia y Nicaragua ante la CIJ, que viene desde diciembre 2001, ha sido asumido por los gobiernos del presidente Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y Juan

terio de Relaciones Exteriores ha desempeñado un papel importante. Además, se resaltaba el hecho de haberse contado con un grupo experto de trabajo para la defensa de los intereses de Colombia en el litigio. Sin embargo, tras conocerse la decisión de la Corte Internacional de Justicia, el 19 de noviembre de 2012, que concedió parte marítima a Nicaragua,³² reaparecieron cuestionamientos sobre el diseño de la política exterior colombiana: recientes balances coinciden en que se ha avanzado poco en la profesionalización del servicio exterior en el gobierno de Santos. Lo ocurrido con el fallo de la Corte de La Haya es muestra de las deficiencias de la cancillería colombiana. Además, se cuestiona que no existan unos mecanismos apropiados de comunicación para contarle directamente a la sociedad lo que ocurre en esta área.³³

Al respecto, se señala que la gestión del litigio con Nicaragua, además de la revisión de archivos, órdenes reales y acuerdos, debió haber tenido en cuenta la participación de las islas y, en particular, de los raizales pobladores originales. Si bien es cierto que al gobierno de Santos le correspondió recibir el desenlace del caso en La Haya, también es verdad que no aprovechó sus dos años largos de gobierno para informar a los isleños y a todos los colombianos del curso de la demanda, ni estaba preparado para hacer frente a los resultados emitidos por la Corte Internacional de Justicia. El retiro del Pacto de Bogotá³⁴ no resuelve las fallas históricas de la diplomacia colombiana, en cuanto a la defensa de los intereses nacionales en la esfera internacional.

Manuel Santos. Hasta el momento del último fallo, el 19 de noviembre de 2012, el pleito fue asumido en La Haya por Julio Londoño y Guillermo Fernández de Soto (excancilleres) en representación del Gobierno de Colombia.

³² El 19 de noviembre de 2012 la Corte Internacional de Justicia emitió su sentencia sobre el litigio entre Nicaragua y Colombia por varios islotes y una plataforma continental, ratificando a Colombia la soberanía de las islas y cediendo a Managua una extensión de su frontera hacia el Este. Según el fallo emitido por la CIJ, Nicaragua verá ampliada su frontera marítima; se crearía –además– una compleja situación al quedar enclavados algunos cayos de soberanía colombiana en mar nicaragüense. Para ampliar al respecto, cf. Colombia pierde una rica porción en mar territorial, 2012, noviembre 19.

³³ Para ampliar al respecto, cf. Tickner, 2012, mayo 2.

³⁴ También conocido como el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, suscrito en abril de 1948 en Bogotá por los países independientes de América. Después del fallo de la CIJ (sobre el litigio entre Colombia y Nicaragua) el presidente colombiano Juan Manuel Santos anunció el 28 de noviembre de 2012 que Colombia se retiraba del Pacto de Bogotá. Ese mismo día José Miguel Insulza, secretario general de la Organización de Estados Americanos, confirmó el recibo de la denuncia del Tratado por Colombia.

Otro elemento que contribuiría a consolidar el giro en la política exterior colombiana sería darle participación a diversos agentes en su diseño. Entendiendo la política exterior como una política pública, se puede afirmar que en el diseño de la política exterior colombiana se han dejado de lado durante años a muchos agentes de la sociedad. Por tanto, agentes como las empresas, la academia³⁵ y los gremios deberían contribuir a generar una política exterior que responda a los requerimientos de un mundo que se transforma constantemente. Durante años la participación de los agentes (empresas, gremios, academia) en la formulación de una política pública que debe garantizar la consecución de los intereses nacionales ha sido mínima, con lo cual se ha negado la posibilidad de diseñar un marco conceptual y teórico propio que, bajo la figura de la construcción colectiva, se institucionalice mediante el consenso (Galeano, 2012). Es importante iniciar con un acercamiento al concepto “política exterior”.

La política exterior se entiende como una política pública, encaminada a la consecución de los intereses de un Estado, mediante la interacción con los otros actores del sistema internacional. Su diseño y aplicación se fundamenta en la capacidad que tengan los Gobiernos en consolidar los espacios políticos y económicos mediante alianzas estratégicas de mediano y largo plazo, con los demás actores del sistema internacional (Galeano, 2012).

El actual Gobierno enfrenta el gran desafío de convertir la política exterior en una política pública de Estado, es decir, que esté construida a partir de la consul-

³⁵ En cuanto a la academia, es válido destacar tres puntos: primero, sería importante continuar dándole un margen de participación en el debate y definición de la política exterior colombiana a las distintas universidades del país y a la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Redintercol), que reúne a la comunidad académica interesada en los estudios de las relaciones internacionales. Segundo, en el informe entregado por la Misión de Política Exterior de Colombia, presentado en abril de 2010 (convocada en 2009 por el canciller Jaime Bermúdez), se ofrece una reflexión comprehensiva y rigurosa sobre el entorno global, regional y nacional, así como aspectos neurálgicos de la agenda internacional de Colombia. Igualmente en dicho informe se traza una hoja de ruta que hoy se podría concluir ha sido tomada en serio por el presidente Santos y la ministra de Relaciones Internacionales, María Ángela Holguín. Como lo señala la Misión, la capacidad de interactuar mejor con el mundo supone una política exterior de Estado y un aparato diplomático moderno [Véase: Misión de política exterior de Colombia, 2010]. Y, tercero, se debe resaltar el esfuerzo realizado por la investigadora Socorro Ramírez y por distintos académicos y especialistas para coordinar varios Foros Camino a Cartagena, realizados en distintas ciudades de Colombia, preparatorios de la VI Cumbre de las Américas. En dichos foros se dio participación a distintos actores de la sociedad para que discutieran temas que harían parte de la agenda de la Cumbre de las Américas.

ta y la participación de las diversas instituciones del Estado y de los sectores sociales que tienen que ver más directamente con las relaciones internacionales del país. Además, asumir el reto de constituir una política de Estado implica también designaciones por meritocracia en el aparato profesional de la diplomacia, punto que se le ha cuestionado al servicio exterior colombiano por constituirse, en varias ocasiones, en instrumento de promociones políticas. Al respecto, señala la investigadora Arlene Tickner:

[...] pese a haberse comprometido con la reforma y profesionalización del aparato diplomático y con la transparencia gubernamental (turna de cristal), el presidente Santos ha hecho cuantiosos nombramientos correspondientes a cuotas clientelistas y a criterios de amistad en cargos de importancia en el exterior. En este punto crucial de la política exterior, el estilo del actual gobierno no ha variado frente al de Uribe [...].³⁶

8. CONSIDERACIONES FINALES

Como se evidencia después de hacer un recorrido por algunos hitos históricos del siglo XX y la primera década del siglo XXI en cuanto a las relaciones internacionales de Colombia, además de ser un receptor entusiasta de las decisiones políticas estadounidenses, las interacciones de Colombia con el resto del mundo han estado fuertemente mediadas por los vínculos establecidos con el Gobierno de Estados Unidos.

A partir de la promulgación del *res pice polum* se definió en gran parte lo que fue la política exterior del país durante el siglo XX, la cual consideraba a la “Estrella del Norte” como el rumbo de nuestro accionar y la ruta a seguir en el complejo sistema internacional, y se dejó de lado durante mucho tiempo a socios estratégicos como los vecinos fronterizos (Galeano, 2012). En varios periodos históricos la capacidad de los gobiernos de turno por insertar a Colombia en los diversos escenarios internacionales se ha visto minimizada por la dependencia a los Estados Unidos, con lo cual se ha dejado de lado a otros actores globales y regionales que coadyuvarían en el desarrollo de nuestro país (Galeano, 2012).

Una vez asumió la presidencia de Colombia, Juan Manuel Santos le dio un giro a la política exterior colombiana, que se vio reflejado en el intento por reinsertar el país en Sudamérica y en específico con los esfuerzos por recomponer las rela-

³⁶ Para ampliar, véase “El desencanto diplomático” de Arlene Tickner (2012).

ciones con dos países vecinos: Venezuela y Ecuador. Ese giro, valga decir, no se vio claramente durante el periodo de la campaña presidencial; sin embargo, sí se empezó a percibir desde el mismo día de la posesión, y fue la puerta de entrada indispensable para una normalización de las relaciones con el subcontinente (Ramírez, 2011).

Haciendo un análisis de los primeros dos años del gobierno de Santos y su cancillería, el balance resulta ser positivo. El notable mejoramiento de las relaciones con los países vecinos ha sido un logro reconocido por la opinión pública. Además, ha sido importante el espacio ganado en escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Unión de Naciones Suramericanas, el Área de Integración Profunda, la Comunidad Andina de Naciones y la Asociación de Países del Caribe. No obstante, hay que transitar un largo trecho para poder considerársele un país líder en el hemisferio que dispute a la vez el claro liderazgo compartido entre Estados Unidos y Brasil³⁷ en el continente americano. El reto es trabajar para asumir la política exterior como una “política de Estado”, lo cual contribuiría a fortalecer el protagonismo regional de Colombia y, de paso, darle un mayor papel en el escenario internacional.

³⁷ Por ejemplo, se ha resaltado de la política exterior brasileña que durante las últimas presidencias, y desde Itamaraty –uno de los ministerios de Relaciones Exteriores más profesionales y exitosos de la diplomacia internacional–, se le ha dado continuidad a cuatro objetivos centrales: 1) El reconocimiento como par, en un orden mundial multipolar, de las otras potencias establecidas: China, Estados Unidos, India, Rusia y la Unión Europea; 2) la aceptación de su liderazgo regional en América del Sur; 3) su participación en la toma de decisiones en los organismos internacionales de mayor relevancia; y 4) alcanzar la condición de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. [Para ampliar sobre el tema véase “Brasil: de coloso regional a potencia global” de Wolf Grabendorff (2010)]. Es decir, la política exterior brasileña ha sido asumida como una política de Estado, la cual le ha permitido consolidar a Brasil un protagonismo regional y extrarregional en los últimos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bermúdez, César Augusto. (2010a), “Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: El Mercosur y el sueño que continúa vigente”, en *Desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario, Vol. 22. No. 2, pp. 349-390.
- _____. (2010b), “La doctrina respice polum (‘Mirar hacia el norte’) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX”, en *Memorias: revista digital de historia y arqueología desde el caribe colombiano*. No. 12, Barranquilla, Universidad del Norte, pp. 189-222.
- _____. (2011), “Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en el contexto de la Segunda posguerra Mundial”, en *Reflexión Política*. Vol. 13. No. 25. Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 95-107.
- Bushnell, David. (1984), *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino, 1938-1942*, Bogotá, El Áncora.
- Cardona, Diego. (2001), “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): Hacia una evaluación preliminar”, en *Colombia Internacional*. No. 53, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 53-74.
- Cepeda, Fernando y Drekonja, Gerhard. (1983), “Colombia”, en *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá, Cerec/Fescol/Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, pp. 239-266.
- Colombia. Senado de la República. (1991), *Constitución Política de Colombia* [en línea], disponible en: http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf.
- Drekonja, Gerhard. (1983). “El diferendo entre Colombia y Nicaragua”, en *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Cerec, pp. 99-124.
- El Colombiano. (1941). Medellín.
- Galeano, Héctor José. (2012), “La política exterior colombiana: Una institución estancada en la historia”, en *Revista de Economía del Caribe*. No. 9, Barranquilla, Universidad del Norte, pp. 201-235.
- Gilhodes, Pierre. (2002), “La política exterior de Colombia” [Traducción de Yolanda González Pacciotti], en J. Blanquer y C. Gros (comp.), *Las dos Colombias*, Bogotá, Norma, pp. 161-177.
- González, Roberto. (2007), “Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. ¿Alianza incondicional?”, en A. Gálvez. *Derecho y política internacional*, Barranquilla, Uninorte, pp. 173-189.

- González, Roberto. (2011). "Colombia y el nuevo panorama de la integración regional", en *Construyendo lo global: Aportes al debate de relaciones internacionales*, Barranquilla, Universidad del Norte, pp. 325-334.
- Grabendorff, Wolf. (2010), "Brasil: De coloso regional a potencia global", en *Nueva Sociedad*, No. 226, pp. 158-171.
- Misión de Política Exterior de Colombia. (2010), [Miembros de la Misión Gustavo Bell, Sandra Borda, Hernando José Gómez, Socorro Ramírez, Mauricio Reina, Camilo Reyes y Juan Gabriel Tokatlian]. Bogotá. p. 114 [en línea], disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf.
- Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan Gabriel. (1988), *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá, Tercer Mundo/Uniandes.
- Ramírez, Socorro. (2011), "El giro de la política exterior colombiana", en *Nueva Sociedad*, No. 231, pp. 79-95.
- Red Colombiana de Relaciones Internacionales [en línea], disponible en: <http://www.redintercol.org/>
- Restrepo, Luis Alberto. (2000), "La política exterior de Colombia: La estrella polar está de vuelta", en *Colombia, cambio de siglo: Balances y perspectivas*, Bogotá, Planeta.
- Santos, Juan Manuel. (2010), *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón*, Bogotá, en *Presidencia de la República de Colombia* [en línea], disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Suárez, Marco Fidel. (1954), *Sueños de Luciano Pulgar*, Tomo III, Bogotá, ABC.
- Tickner, Arlene. (2012), "Lecciones del problema limítrofe", en *El Espectador* [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-343045-lecciones-del-problema-limitrofe>
- _____. (2012), "Actores internacionales y el Caguán", en *El Espectador*, Bogotá, p. 19.
- _____. (2012), "El desencanto diplomático", en *El Espectador* [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-362472-el-desencanto-diplomatico>
- Tickner, Arlene y Borda Sandra. (2010), "Las relaciones internacionales en Colombia: creación, consolidación y producción disciplinar", en *Relaciones internacionales y política exterior en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 21-46.

- Tirado, Álvaro. (1995), “Colombia en las Naciones Unidas: 50 años de historia y de participación”, en *Credencial Historia*, No. 69, Bogotá, pp. 4-9.
- Torres, César. (2010), *Colombia siglo xx: Desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*, Bogotá, Norma.
- Semana. (2012, abril 28), “Bogotá y Managua: El pulso del siglo” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/bogota-managua-pulso-del-siglo/176310-3.aspx>