

La política exterior colombiana en el marco de la integración latinoamericana

Colombian Foreign Policy
in the Context of Latin American
Integration

CÉSAR AUGUSTO BERMÚDEZ TORRES

Historiador de la Universidad de Antioquia. Investigador miembro de los grupos de investigación “Comunicación, periodismo y sociedad” e “Historia moderna y contemporánea”, ambos grupos adscritos a la Universidad de Antioquia. Actualmente, es responsable del Servicio de información local de la Biblioteca Pública Comfenalco, Niquía, en Bello, Antioquia-Colombia. Correo electrónico: cesaber1@gmail.com

Recibido:
8 de noviembre de 2012
Aprobado:
5 de diciembre de 2012



Resumen

A partir del 7 de agosto de 2010 el nuevo Gobierno colombiano se ha vinculado 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 darle primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe; sumado al interés por establecer 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 del Gobierno de Juan Manuel Santos 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, integración regional, política exterior, política, relaciones exteriores.

Asbtract

As of August 7, 2010 the Colombian government has become more actively involved in Latin American regional issues. The most recognized achievements have been the reestablishment of diplomatic relations with Ecuador and Venezuela, the commitment made in different arenas to strengthen mechanisms of regional integration, the renewed interest in giving priority to relations with Latin America and the Caribbean, and the interest in diversifying international relations. The purpose of this paper is to analyze the evident shift in Colombia's foreign policy since Juan Manuel Santos assumed presidency and to detail the effects of this change in the framework of Latin-American regional integration. Also, the paper addresses how these new shifts could grant Colombia some degree of autonomy in its foreign policy.

Key words:

International relations, regional integration, foreign policy, politics, international politics.

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. Estos factores tuvieron una buena recepción en el continente.

Se cambió la tendencia de que giraran todos los temas en torno a la seguridad y se logró diversificar la agenda internacional. 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 establecer unas relaciones internacionales más diversificadas.

El momento actual parece sugerir el retorno a ese protagonismo en la política exterior latinoamericana, puesto que los primeros dos años de la administración Santos reflejaron 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), hasta postular a la ex canciller 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 el Caribe. Además, la delegación colombiana en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) logró proponer temas y problemáticas extra regionales durante el mes de abril de 2011, cuando tuvo la presidencia del Consejo de Seguridad.

Con el ánimo de contextualizar 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 los 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”. Finalmente, se hace una valoración del giro en la política exterior colombiana durante la segunda década del siglo XXI.

Sobre el *respice polum* y las miradas de Colombia al continente americano en la primera mitad del siglo XX

La separación de Panamá afectó 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 por la pérdida de Panamá y, posteriormente, se restauraron las relaciones colombo-estadounidenses.

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”), que 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 allí, 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 que 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, p. 218).

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, lo que evidenció una cercanía con Estados Unidos¹.

1 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).

En este periodo existió una participación activa de Colombia en el contexto latinoamericano, aunque se conservó un alineamiento con Estados Unidos, comportamiento que se ha caracterizado como una “subordinación activa” (Torres, 2010, p. 136). Se presentaron iniciativas que Colombia encabezó en la VIII Conferencia Panamericana, 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 Rio 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. Cuando se proclamó “América para 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 hegemónico².

Soportado en la Doctrina Monroe, fue tomando mayor fuerza en el continente la idea de que 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 país³. 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 sumarse 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, p. 149).

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” y se conformó el sistema de defensa regional (Restrepo, 2000, p. 149). 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, 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.

2 Para ampliar sobre el panamericanismo, ver Bermúdez, 2010a, pp. 349-390.

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

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 período en el que Naciones Unidas tenía que definir su rumbo, la Carta fundacional y sus prácticas.

En 1946 se celebró la primera Asamblea General de la ONU y 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, p. 4). 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, pp. 4-5).

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 que durante la década de los años cuarenta y, en especial, durante el período 1945-1950, el contexto geopolítico mundial propició a estrechar aún más las relaciones entre estos dos países (Bermúdez, 2011).

Como presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo, en 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, p. 149). El dinamismo con el que Colombia asumió el alineamiento con Washington explica por qué el ex presidente Lleras Camargo, destacado político e internacionalista, pudo ejercer un notable protagonismo, posteriormente 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, p. 150).

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 por el fracaso de la Liga de Naciones. Ante el antagonismo ideológico entre Estados Unidos y la Unión Soviética visto en la Guerra Fría, Latinoamérica se vio involucrada en la polarización del mundo y también participó en la creación de organizaciones multilaterales, a las que Colombia se sumó. El temor a una expansión soviética hizo que Estados Unidos considerara a Latinoamérica como un punto estratégico para su política exterior y su expansión mundial; propósito que se vio reflejado con la creación del TIAR 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, TIAR, en Rio 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 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 internacional⁴.

El sucesor de Ospina como presidente fue el conservador Laureano Gómez (1950-1953). Aunque en los años treinta había criticado el estilo pro norteamericano de Suárez y del liberalismo y también a comienzos de los años cuarenta había sido crítico del gobierno santista por la relación especial con Washington, Gómez mantuvo la alianza con Estados Unidos destinada a contener la “amenaza comunista”⁵. En 1950 involucró a Colombia en la “fuerza multilateral de pacifi-

4 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 (conocido como *El Bogotazo*), había generado un temor desproporcionadamente agudo 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 (Pardo & Tokatlian, 1988, pp. 100-101).

5 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–, (Bushnell, 1984, pp. 16-65).

cación”, que participó al lado del ejército norteamericano en la Guerra de Corea, siendo Colombia el único país latinoamericano que intervino en el conflicto (Pardo & Tokatlian, 1988, p. 99; Torres, 2010, p. 214).

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 exterior⁶. 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.

Un *respice polum* con gran incidencia en el transcurso del siglo XX

Cuando finaliza la Segunda Guerra Mundial, Colombia continuó ejerciendo con especial entusiasmo la doctrina *respice polum* (“mirar hacia el norte”)⁷. Durante gran parte del siglo XX las relaciones con Estados Unidos fueron el centro de la política exterior colombiana: primer socio comercial ligado a Colombia por acuerdos bilaterales comerciales, militares, de Policía, de justicia y multilaterales. Además de dos serios vínculos con organizaciones regionales, de muy larga tradición: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR (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 Relacio-

6 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 (Restrepo, 2000, p. 151).

7 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 EE.UU. 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).

nes Exteriores del presidente Lleras Restrepo, formuló un principio diferente, que se correspondía con las realidades de su tiempo y con la necesidad de tener relaciones multilaterales. De acuerdo con su visión, el mundo se había diversificado y existían (para aquel entonces) nuevos 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”⁸; posteriormente, la aparición de este principio o doctrina en la política exterior colombiana ha sido intermitente (Cardona, 2001, p. 54).

El *respice similia* no fue acogido con entusiasmo por 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 Unidos⁹ y buscó 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 *respice polum* y la doctrina *respice similia*¹⁰. De estas dos, la cercanía a los Estados Unidos (“mirar hacia el norte”) ha sido la tendencia histórica sobresaliente hasta épocas recientes¹¹.

8 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 que 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).

9 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.

10 Para una síntesis sobre las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX (Bermúdez, 2010b). Además, para ampliar lo relacionado con la teoría y práctica de las relaciones internacionales de Colombia (Cepeda & Drekonja, 1983).

11 Se pueden calificar como grandes representantes del *respice polum* durante el siglo XX, o de una tendencia semejante, al gobierno conservador de Marco Fidel Suárez, y a 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* en la primera década del siglo XXI, evidenciado por la cercanía de las administraciones de Andrés

Colombia en los recientes esfuerzos de integración regional latinoamericana: ¿el retorno de su protagonismo en la política exterior?

En la primera década del siglo XXI la política exterior colombiana se caracterizó por la profundización del tradicional alineamiento de Colombia con Estados Unidos, a partir de la prioridad que se le dio a la dimensión militar y al tema de 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, p. 9).

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 -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 Democrática del gobierno de Álvaro Uribe (Misión de política exterior de Colombia, 2010, p. VII).

Pero, 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 asumió la presidencia Santos, se han percibido algunos márgenes de maniobra en el manejo de las relaciones internacionales, los cuales 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, que estuvieron deterioradas en el último cuatrienio de la administración Uribe Vélez. Así lo había manifestado Santos en su discurso de posesión: “[...] Uno

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, último punto que adquirió una mayor connotación tras los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

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; mientras que 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 de en lo atinente 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 aspira a profundizar la relación de Colombia con Asia (Ramírez, 2011, p. 80).

Tres días después de la posesión, Juan Manuel Santos se reunió en Santa Marta con el presidente venezolano Hugo Chávez y allí restablecieron los canales diplomáticos¹² y la comunicación de alto nivel sobre los asuntos que consideraron más significativos de la relación, y pusieron en marcha cinco comisiones puntuales: pago de la deuda de Venezuela a empresarios colombianos, mecanismo de complementación económica, infraestructura y energía, frontera y seguridad (p. 82).

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, con la pertinente conducción de la ministra de relaciones exteriores María Ángela Holguín. En palabras de Santos:

12 El nuevo Gobierno colombiano resolvió ponerse en comunicación con el ex-presidente argentino para que sirviera como testigo en el acercamiento con el presidente venezolano Hugo Chávez Frías.

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. (Santos, 2010)

Varios hechos demuestran que se le ha querido dar un viraje al accionar internacional de Colombia en el continente americano: por ejemplo: 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 Caracas¹³, el diálogo con el régimen cubano en los días previos a la realización de la “VI Cumbre de las Américas”¹⁴, entre otros.

El Gobierno colombiano ha buscado privilegiar las relaciones con los países vecinos y los organismos regionales de interlocución¹⁵, acogiéndose al mandato de la Constitución Política de 1991 que en su artículo nueve señala: “[...] la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

Un hecho que contribuyó a fortalecer el acercamiento de Santos con Sudamérica fue la decisión del 10 de agosto de 2010 de la Corte Constitucional colombiana, por la cual ésta declaró inexistente el acuerdo con EE.UU. que permitía el uso de siete bases colombianas por parte de militares de ese país. El acuerdo era inválido por no pasar antes por el Congreso. 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

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

14 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 el 7 de marzo de 2012 con Raúl Castro sobre el tema.

15 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. (Misión de política exterior de Colombia, 2010).

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 (p. 84).

Por otra parte, el nuevo Gobierno también postuló a la ex canciller colombiana María Emma Mejía Vélez como candidata para remplazar en la Secretaría General de la Unasur, a Néstor Kirchner (ex presidente argentino, quien murió en octubre de 2010, víctima de un infarto); Mejía Vélez asumió la Secretaría en abril de 2011 y estuvo hasta el 11 de junio de 2012, cuando asumió Alí Rodríguez Araque, ex ministro de Electricidad de Venezuela.

El cambio en el relacionamiento 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 (p. 84).

También se ha percibido un esfuerzo en el Gobierno por mostrar gran convergencia con México, Chile y Perú, países con los que ha establecido una estrecha relación y con los que existen perspectivas de acciones conjuntas, en particular por su condición de países del Pacífico (p. 85).

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, quien puso en la presidencia a Roberto Micheletti elegido por el Congreso hondureño.

Colombia ha puesto su atención en el Caribe y ha logrado 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.

Mientras que en el entorno andino, en julio de 2011, Colombia había asumido la presidencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la ejerció hasta el 31 de julio de 2012, periodo durante 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 Santos detuvo la tendencia que traía Colombia que, desde finales de 2007, venía en una prolongada crisis diplomática con algunos países de la región latinoamericana y hoy se debe destacar, como punto sobresaliente de su política exterior, su voluntad expresa para darle primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe, no desde las diferencias y el conflicto sino desde las oportunidades compartidas.

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 puesto que explora vínculos más profundos con aliados naturales como lo son Chile y Perú (p. 79).

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 (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 responda a las necesidades de los haitianos y logre resultados concretos frente a la pobreza y sus consecuencias (p. 86).

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 20 años tarde”. El 28 de abril de 2011 se formalizó en Lima-Perú 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.

Desde la Cancillería se ha empezado a mirar a Asia y África, lo que exigirá indiscutiblemente un trabajo coordinado y sostenido en el tiempo, con el ánimo de mejorar las articulaciones entre Colombia y estos dos continentes. Se ha pro-

metido 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” (p. 90).

Por otra parte, el gobierno de Juan Manuel Santos ha manifestado el deseo de Colombia por ingresar a la OCDE, el club de naciones de medianos y altos ingresos. 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 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 Rio + 20 (que concluyó en Rio de Janeiro, Brasil, el 22 de junio de 2012), los objetivos de desarrollo sostenible, que tienen el propósito de regularlo pero teniendo en cuenta los recursos finitos de un planeta devastado por la explotación humana. Una campaña 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 que 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 el actual momento de la política exterior colombiana, se puede concluir que las líneas de acción recomendadas por la “Misión de política exterior de Colombia” en su informe final de abril de 2010, se constituyen en muchos de los giros y cambios que han arrojado resultados sobresalientes en la práctica de la política exterior ejecutada por la administración Santos. Lo anterior sugiere 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 aportes para una mejor comprensión de la práctica de las relaciones internacionales de

Colombia¹⁶. Por ejemplo, en el año 2009 se creó la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Redintercol), que busca fortalecer la comunidad académica y brindar canales de difusión y espacios de interacción, diálogo y debate¹⁷.

En abril de 2010 un grupo de expertos, académicos e investigadores que trabajó de manera rigurosa, exhaustiva, autónoma 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, con la dirección de Jaime Bermúdez-, documento en el que se le propone al Gobierno, al Estado y a la sociedad, una serie amplia de recomendaciones que tienen que ver con la práctica de las relaciones internacionales de Colombia. En el informe final la Misión 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. (Misión de política exterior de Colombia, 2010, p. XII)

Segunda década del siglo XXI: ¿un giro en la política exterior colombiana?

La política exterior es una herramienta de política pública de la que no se puede prescindir puesto que es 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 otros¹⁸.

16 Para ampliar sobre el nacimiento de la disciplina y el desarrollo de los estudios sobre las relaciones internacionales en Colombia, ver Tickner & Borda, 2010, pp. 21-46.

17 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” (Sitio Web de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, <http://www.redintercol.org/>).

18 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.

El actual momento de la política exterior colombiana sugiere que se le quiere dar un enfoque multilateral, sin apartarse de la tradicional buena relación que se tiene con Estados Unidos. Es menester 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 un 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 para destacar es que tras años de una agenda dominada por los temas de narcotráfico y seguridad militar, por primera vez ambos países hablaron de “rebalancear” la asistencia (Ramírez, 2011, p. 86).

Además, es necesario señalar varios elementos que pueden influir en este viraje, como el actual contexto regional en el que Sudamérica gana autonomía y diversificación de sus relaciones y aprovecha el debilitamiento de la hegemonía de EE.UU., país que ya no controla el comportamiento político, económico e internacional de la mayoría de los países latinoamericanos (p. 88).

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 por parte del Gobierno colombiano para desplegar una agenda diversa en temas y problemáticas para resolver entre el conjunto de países de América: pobreza, desigualdad, seguridad ciudadana, tecnología y comunicaciones, e infraestructura. Además, tomaron fuerza durante las semanas previas a la Cumbre temas como el ingreso de Cuba a la OEA y a las cumbres y el tema de las drogas. A pesar del veto estadounidense, esta fue la primera vez que el tema de las drogas se discutió¹⁹.

Aunque al final esta Cumbre no arrojó una declaración conjunta firmada por todos los presidentes (idéntica situación que en las cumbres de Mar del Plata-Argentina en 2005 y Trinidad y Tobago en 2009), sí se advirtió 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.

19 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 antidroga.

El Gobierno actual ha demostrado habilidad en servir de puente entre las diversas posturas políticas de la región americana, lo que le da un protagonismo a Colombia en el continente²⁰. El reto en la administración Santos es transformar este innegable protagonismo en el liderazgo regional.

Si bien es cierto que Colombia ha ganado algunos márgenes de acción, hay temas que 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.

Otro aspecto que no se debe omitir en la agenda internacional es lo atinente a la apertura de las negociaciones entre el gobierno Santos y las FARC para resolver el conflicto interno colombiano²¹ (que se le puede 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, es decir, será necesario que el Gobierno defina cuál va a ser el papel de los actores que participarán del mismo (se habla de “países garantes” en los diálogos y negociaciones entre Gobierno y las FARC). Al respecto, es necesario retomar lo señalado por la investigadora Arlene Tickner (2012, febrero 22), cuando considera que se debe saber por qué y para qué se invita a participar en un proceso de paz puesto que “la identificación de los actores externos relevantes debe contemplar, entre otros factores, su potencial para desempeñar roles complementarios y no antagónicos”.

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 por la concentración del país y del Estado en el conflicto armado interno. En palabras de la investigadora Socorro Ramírez, 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 Colom-

20 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, un tema que sería fundamental en el marco de una “Cumbre de las Américas”.

21 Las negociaciones para una salida al conflicto interno colombiano es un punto para 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 Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para la búsqueda de la paz, teniendo como países garantes a Noruega y Cuba.

bia 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. (Ramírez, 2011, p. 95)

Algunos elementos que contribuirían para hacer de la política exterior colombiana una política sostenida en el tiempo

Varios estudiosos han coincidido en resaltar tres 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 Estado²²; y 3) la sujeción a los Estados Unidos que ha conducido a nuestro país a un distanciamiento con aliados estratégicos que permitirían escenarios de cooperación (González, 2007; 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, p. 203)

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 para una política de Estado la institucionalidad, 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

22 Infortunadamente, el diseño y aplicación de la política exterior como política de gobierno ha sido 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 y ha dado como resultado una política presidencialista en una materia en la que debería involucrarse a toda la nación (Galeano, 2012, p. 221).

y en su ejecución debería existir un trabajo coordinado y sostenido en el tiempo, al margen de cuál sea el gobierno de turno²³.

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 Providencia²⁴, 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 Estado²⁵, en la que el Ministerio 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 Nicaragua²⁶, reaparecieron cuestionamientos sobre el diseño de la política exterior colombiana: recientes balances coinciden en que se ha avanzado poco en el gobierno de Santos en la profesionalización del servicio exterior. Lo

23 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.

24 El 6 de diciembre de 2001 Nicaragua interpuso demanda ante la Corte Internacional de Justicia, en La Haya-Holanda, en lo referido a 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 está por definir -y su veredicto debería darse en los próximos meses- a cuál de los dos países le pertenecen los cayos de Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo 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.

25 Este pleito en la CIJ viene desde diciembre de 2001 y ha sido asumido por los gobiernos del presidente Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Hasta el momento del fallo el 19 de noviembre de 2012, este pleito fue asumido por Julio Londoño Paredes y Guillermo Fernández de Soto (ex-cancilleres) en representación del Gobierno de Colombia.

26 La Corte Internacional de Justicia emitió su sentencia sobre el litigio entre Nicaragua y Colombia por varios islotes y una plataforma continental, ratificando a Bogotá 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 vería ampliada su frontera marítima, creando -además- una compleja situación al quedar enclavados algunos cayos, que son de soberanía colombiana, en mar nicaragüense. Para ampliar al respecto, cf. Colombia pierde una rica porción en mar territorial, 2012, noviembre 19.

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 área²⁷.

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 la 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 cierto 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 hacerle frente a sus resultados emitidos por la Corte Internacional de Justicia. El retiro del “Pacto de Bogotá”²⁸ no resuelve las fallas históricas de la diplomacia colombiana, en cuanto a la defensa de los intereses nacionales en la esfera internacional.

Otro elemento que contribuiría a consolidar el giro en la política exterior colombiana sería darle participación a diversos agentes en su diseño: concebir la política exterior como una política pública. Se puede afirmar que en el diseño de la política exterior colombiana se han dejado de lado muchos agentes de la sociedad. Por tanto, agentes como las empresas, la academia²⁹, los gremios, deberían con-

27 Para ampliar al respecto, ver Tickner, 2012, mayo 2.

28 También conocido como el “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”, suscrito en abril de 1948 en la ciudad de 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 parte de Colombia.

29 En cuanto a la academia, es importante 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 que reúne a la comunidad académica interesada en los estudios de las relaciones internacionales. Para consultar información sobre la Redintercol, cf. Sitio Web de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, Redintercol (<http://www.redintercol.org>). 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, se traza una hoja de ruta que 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 (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

tribuir en la creación de una política exterior que responda a los requerimientos de un mundo que se transforma constantemente. Durante años la participación de los agentes ha sido mínima (empresas, gremios, academia) en la formulación de una política pública que debe garantizar la consecución de los intereses nacionales. Por ello, se ha negado la posibilidad de diseñar un marco conceptual y teórico propio que, con la figura de la construcción colectiva, se institucionalice mediante el consenso (Galeano, 2012, p. 232).

El actual Gobierno enfrenta el desafío de convertir la política exterior en una política pública de Estado; es decir, que esté construida a partir de la consulta y la participación de las múltiples instituciones del Estado y de los sectores sociales que tienen que ver más directamente con las relaciones internacionales del país. Además, el reto de constituir una política de Estado implica también meritocracia y aparato profesional en la diplomacia, punto que se le ha cuestionado al servicio exterior colombiano porque se ha convertido en un instrumento de promociones políticas. Al respecto, señala la investigadora Arlene Tickner (2012, julio 24):

[...] pese a haberse comprometido con la reforma y profesionalización del aparato diplomático y con la transparencia gubernamental (urna 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 [...].

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 que se han establecido con el gobierno de Estados Unidos.

de la "VI Cumbre de las Américas"; en dichos foros se les dio participación a varios actores de la sociedad para que discutieran temas que harían parte de la agenda de la Cumbre de las Américas.

A partir de la promulgación del *respice polum* se definió en gran parte lo que fue la política exterior del país durante el siglo XX, que consideraba a la “estrella del norte” como el rumbo de nuestro accionar y la ruta para seguir en el complejo sistema internacional y deja de lado a socios estratégicos como los vecinos fronterizos (Galeano, 2012, p. 219). En varios periodos históricos la capacidad de los gobiernos de turno por insertar a Colombia en los escenarios internacionales se ha visto minimizada por la dependencia a los Estados Unidos y, por ende, se han dejado de lado otros actores globales y regionales que coadyuvarían en el desarrollo de nuestro país (Galeano, 2012, p. 232).

Cuando asumió la presidencia de Colombia Juan Manuel Santos se le dio un giro a la política exterior colombiana, que se vio reflejado en el intento por reinsertar el país en Sudamérica y, específicamente, con los esfuerzos por recomponer las relaciones con sus 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, p. 81).

Si se hace un análisis de los primeros dos años del gobierno Santos, se puede evidenciar un mejoramiento de las relaciones con los países vecinos; 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 considerársele un país líder en el hemisferio que dispute el liderazgo compartido entre Estados Unidos y Brasil³⁰ en el continente americano. El reto del actual y de los gobiernos próximos es trabajar para asumir la política exterior como una “política de Estado”, que contribuiría a fortalecer el

30 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, por parte de las otras potencias establecidas: China, EE.UU., 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 (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.

protagonismo regional de Colombia y, de paso, darle un mayor papel en el escenario internacional.

Referencias

- Bermúdez, C. (2010a). Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: el Mercosur y el sueño que continúa vigente. *Desafíos*, 22 (2), 349-390.
- (2010b). La doctrina *respice polum*. ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Memorias: Revista digital de historia y arqueología desde el caribe colombiano*, (12), 189-222.
- (2011). Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en el contexto de la Segunda posguerra Mundial. *Reflexión Política*, 13 (25), 95-107.
- Bogotá y Managua: el pulso del siglo*. (2012, abril 28). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/bogota-managua-pulso-del-siglo/176310-3.aspx>.
- Bushnell, D. (1984). *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino, 1938-1942*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, (53), 53-74.
- Cepeda, F. & Drekonja, G. (1983). Colombia. En *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana* (239-266). Bogotá: Cerec / Fescol / Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- Colombia pierde una rica porción en mar territorial*. (2012, noviembre 19). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-pierde-rica-porcion-mar-territorial/268083-3>.
- El Colombiano*. (1941, diciembre 9).
- Galeano, H. (2012). La política exterior colombiana: una institución estancada en la historia. *Revista de Economía del Caribe*, (9), 201-235.
- Gilhodes, P. (2002). La política exterior de Colombia [Y. González, Trad.]. En J. Blanquer & C. Gros (Comp.), *Las dos Colombias* (161-177). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- González, R. (2007). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. ¿Alianza incondicional?. En A. Gálvez, *Derecho y política internacional* (173-189). Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, (226), 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. Recuperado de http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf.

- Pardo, R. & Tokatlian, J. (1988). *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores / Ediciones Uniandes.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), 79-95.
- Restrepo, L. (2000). La política exterior de Colombia: La estrella polar está de vuelta. En *Colombia, cambio de siglo: Balances y perspectivas*. Bogotá: Planeta.
- Santos, J. (2010, agosto 7). *Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón*. Bogotá. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx.
- Sitio Web de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales. (<http://www.redintercol.org/>).
- Suárez, M. (1954). *Sueños de Luciano Pulgar* (t. III). Bogotá: Editorial ABC.
- Tickner, A. & Borda, S. (2010). Las relaciones internacionales en Colombia: creación, consolidación y producción disciplinar. En *Relaciones internacionales y política exterior en Colombia* (21-46). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tickner, A. (2012, febrero 22). Actores internacionales y el Caguán. *El Espectador*, p. 19.
- . (2012, julio 24). El desencanto diplomático. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-362472-el-desencanto-diplomatico>.
- . (2012, mayo 2). Lecciones del problema limítrofe. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-343045-lecciones-del-problema-limitrofe>.
- Tirado, A. (1995). Colombia en las Naciones Unidas: 50 años de historia y de participación. *Credencial Historia*, (69), 4-9.
- Torres, C. (2010). *Colombia siglo XX: Desde la guerra de los Mil días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá: Norma.