



De Panamá a San Andrés: mutaciones de la política exterior colombiana*

*Fabio Sánchez***

*Santiago Mejía****

Introducción

El término *mutación* ha sido ampliamente difundido y utilizado en usos clínicos y de investigación biológica. En 1901, Hugo de Vries, prominente biólogo holandés, se atrevió a desafiar la popular Teoría de la Evolución de Darwin a través de un postulado propio que denominó Teoría de la Mutación. En esta, de Vries proponía una explicación saltacionista de la evolución, es decir, argumentaba que las especies y sus descendencias habían aparecido por medio de procesos discontinuos, donde cada nueva unidad estaba discretamente separada de la anterior. La variable causante de estas dinámicas fue precisamente la mutación genética, un agente de cambio que origina características determinadas sin patrones transicionales obvios.¹ La anterior referencia para nada espera orientar el aparato intelectual que contendrá este documento, mas fungirá como una acotación teórica útil en las Relaciones Internacionales, que es la aproximación que en definitiva se planea trabajar en este escrito.

Como sustento, se parte de la hipótesis de que la política exterior colombiana ha sufrido un número considerable de mutaciones desde la castración de Panamá, recién iniciado el siglo XX, hasta la amputación parcial de una

* Una versión inicial de este trabajo fue presentada en: FLACSO-ISA Joint International Conference: “Global and Regional Powers in a Changing World”, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 23-25 de julio de 2014.

** Profesor Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Grupo de Análisis Político (GAP), Universidad Sergio Arboleda, Bogotá; <fabio.sanchez@usa.edu.co>.

*** Profesional en Política y Relaciones Internacionales, estudiante de la Especialización en Gerencia Estratégica de Negocios. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá; <santiago.mejia@usa.edu.co>.

1 Ana Barahona, Susana Pinar y Francisco J. Ayala, *La genética en México: institucionalización de una disciplina* (México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003), 48.



porción marítima en el Archipiélago de San Andrés, ubicado en el mar Caribe, en los inicios del siglo XXI, coyuntura que causó fuerte polémica nacional, sobre todo por las pasiones que despierta la defensa de la soberanía y la integridad territorial. En adición, es trascendental entender que Colombia difícilmente ha logrado ensamblar una política exterior de Estado, lo que es evidente en las divergentes formuladas en el paso del tiempo por los gobiernos de turno, infiriendo que los principales cambios en materia de política exterior en el país obedecen a una percepción errónea de las exigencias que impone el sistema internacional al país, y también una débil y cortoplacista formulación de la política exterior.

En primera instancia, para acuñar la categoría mutación en este caso específico es pertinente aclarar qué se entiende por este término. Para esto lo definiremos como la ausencia de secuencialidad, sincronización y planeación entre los numerosos cambios en la política exterior nacional, que obedecen a presiones domésticas y externas que no tienen en cuenta las necesidades del país en su entorno a largo plazo. De igual manera, la inexistencia de patrones de evolución lógicos, antecedentes orientados por objetivos claros y definidos, como el interés nacional, son características claras para determinar esta volatilidad conceptual. Como componente adicional del análisis, el texto también planea demostrar un fenómeno de causalidad entre las mutaciones en la política exterior colombiana y los diferentes momentos de la relación del país con los Estados Unidos (EUA) durante este marco temporal.

Para desarrollar esta propuesta, se identificarán y analizarán algunos momentos históricos comprendidos desde la escisión de Panamá del territorio colombiano, hasta el fallo desfavorable a Bogotá proferido por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en 2012 frente al diferendo Nicaragua-Colombia por la propiedad del Archipiélago de San Andrés. Para estructurar el artículo se estudiarán fundamentalmente las administraciones presidenciales colombianas respectivas y en ellas, los actores y procesos de toma de decisiones que estuvieron íntimamente involucrados con la formulación de las políticas exteriores anexas a cada periodo gubernamental. Esto último con el fin de demostrar que las Élités de Política Exterior (EPE) son susceptibles a estímulos/presiones internas y externas, que modifican su forma de dimensionar el diseño de la política exterior nacional, situación que de



la misma forma encauzó una ausencia de uniformidad y coherencia entre políticas externas.

Para nosotros es importante el aporte del Realismo Neoclásico (RNC), término acuñado por Gideon Rose luego de identificar unos trabajos seminales² en el estudio de formulación de la política exterior, en los que sus autores integran variables sistémicas y domésticas.³ El RNC permite superar el excesivo énfasis en los factores sistémicos otorgado por Kenneth Waltz, quien concibe a los Estados como unidades con las mismas funciones pero con diferentes capacidades.⁴ Para los realistas neoclásicos “diferentes tipos de Estados poseen diferentes capacidades para trasladar los diversos elementos del poder nacional en poder estatal. Por tanto, y contrario a los postulados de Waltz, los Estados no pueden ser tratados como simples unidades”.⁵ Lo anterior, se evidencia en un posterior trabajo en el que otro grupo de académicos analiza aspectos de la Élite de Política Exterior (EPE) para explicar el comportamiento de los países en estudio: sus percepciones, afinidad, grado de influencia (industriales, militares, *mass media*), su capacidad para extraer y, finalmente, movilizar a la opinión pública.⁶

Con este enfoque teórico, analizamos el papel de las fuerzas sistémicas (variable independiente), revisamos el ambiente doméstico en el que la EPE negocia y formula (variable interviniente) la política exterior (variable dependiente). Se trata de nuestro punto de partida para abrir la “caja negra” del Estado colombiano, con el ánimo de identificar las mutaciones que ha sufrido su política exterior en su historia reciente.

2 Michael E. Brown, *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security* (Massachusetts: Cambridge MIT press, 1995), 27; Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996); Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (Nueva York: Columbia University Press, 1998); William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions During the Cold War* (Nueva York: Cornell University Press, 1993); Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1998).

3 Gideon Rose, “Neoclassical realism and theories of foreign policy”, *World Politics* 51, No. 1 (1998): 146.

4 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).

5 Tim Dunne y Brian C. Schmidt, “Realism”, en John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, 4ª ed. (Nueva York: Oxford University Press, 2008), 90-106.

6 Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).



El artículo procede de la siguiente manera: en la primera parte se analiza la pérdida de Panamá, posteriormente, los gobiernos de la primera mitad del siglo XX, pasando por las administraciones de las décadas de 1970 y 1980, luego los períodos presidenciales del fin de la Guerra Fría (Gaviria, Samper, Pastrana). Posteriormente, se analizan los períodos recientes de Uribe y Santos, finalmente las conclusiones.

La separación de Panamá

El país se ha destacado por su “bajo perfil” en materia de política exterior, el cual tiene un punto clave con la “pérdida de Panamá”. Para iniciar con este apartado, recurrimos al pensamiento del estudioso Gerhard Drekonja, que es citado por la académica Arlene Tickner:

Entre las tendencias históricas de la política exterior colombiana, la cercanía a los Estados Unidos es, sin duda, una de las más sobresalientes. Desde la pérdida de Panamá, Colombia ha buscado satisfacer sus objetivos diplomáticos principalmente por medio de la asociación con el país del norte. La convicción generalizada de las élites políticas y económicas de que la proximidad era deseable como estrategia para defender los intereses nacionales dio lugar a la doctrina del *réspice polum*. A pesar de la existencia de otra directriz en política exterior este nunca alteró sino parcial y esporádicamente la alineación colombiana con Estados Unidos. Así, 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 sus vínculos con Washington.⁷

La pérdida de Panamá marca el nacimiento de una política exterior colombiana “castrada” y de “bajo perfil”, como se decía en las líneas iniciales del texto.⁸ Como aspecto adicional es destacable el escenario nacional de una baja infraestructura entre las diversas regiones del país, en las que sobresale la Región Central Andina, zona donde se encuentra el control político, comercial y cultural, desde el nacimiento de la república el 20 de

7 Gerhard Drekonja, *Retos de la política exterior colombiana* (Bogotá: CEREC-CEI, 1983), citado por Arlene B. Tickner, “Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Colombia Internacional*, No. 65 (2007): 91-2, <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php>>.

8 Gerhard Drekonja, *Colombia. Política Exterior* (Bogotá: Fescol, 1982).



julio de 1819. Luego del *impasse* panameño, varios sectores del país mantuvieron una actitud reacia hacia EUA, algo que poco a poco se atenuaría ante la aceptación de ese país como potencia, y en vista de que su poderío impediría la recuperación de esa región y mucho menos del nuevo y próspero canal.⁹ “Colombia vio que su mayor activo geopolítico se perdía y que con ello su presencia en el Caribe quedaba sin viabilidad ni sentido [...] su relación con Washington se deterioró precisamente cuando este se convertía en la «estrella polar del continente» [...] Apartada del Caribe y Centroamérica, Colombia buscó ante todo manejar sus relaciones internacionales con la mira puesta en la satisfacción de sus intereses económicos”.¹⁰ Es el historiador y militar colombiano Julio Londoño quien mejor ha descrito la importancia de Panamá y su canal:

uno de los puntos clave de la navegación universal y sitio de una importancia estratégica extraordinaria ya que se trata de una vía que permite a los Estados Unidos reunir su flota en uno cualquiera de los dos océanos o equilibrar la que tengan en uno de ellos para librar una acción disuasiva de líneas “interiores” contra los otros continentes, en caso necesario. Este hecho obliga a aumentar la vigilancia constante sobre el canal desde todos los puntos de ese “Mediterráneo de las cien bocas” como lo llamó Humboldt.¹¹

Posteriormente, las hábiles maniobras diplomáticas del presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) facilitaron la ratificación del Tratado Urrutia-Thompson, con el cual Colombia obtuvo privilegios para transitar por el Canal de Panamá y una indemnización de 25 millones de dólares/oro. Se debe tener en cuenta que el presidente Woodrow Wilson solicitó al Senado ocuparse de dicho tratado, lo cual convergió con los intereses que muchos empresarios colombianos buscaban para el desarrollo comercial del país.¹²

9 *Ibid.*, 73.

10 Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo, “La política exterior colombiana (1930-1946)”, en Álvaro Tirado Mejía, edit., *Nueva Historia de Colombia 3* (Bogotá: Planeta, 1989), 9.

11 Julio Londoño, *Geopolítica Del Caribe 6*, (Bogotá: Fuerzas Militares de Colombia, 1973), 14-5.

12 Stephen Randall, *Aliados y distantes. Historia de las relaciones entre Colombia y EE.UU desde la independencia hasta la guerra de las drogas* (Bogotá: Tercer Mundo, 1992), 129.



El gobierno de Marco Fidel Suárez y su giro hacia el *réspice polum*

Como contextualización, el inicio del siglo XX para Colombia en los ámbitos interno y externo está marcado por la pérdida de Panamá. A partir de este momento la nación experimentaría una cercanía peculiar con los EUA; un ejemplo de ello es la pasada Doctrina Suárez, en la cual se acuñaba el latinazgo *réspice polum* (mirar hacia la estrella del norte), con el argumento que la política exterior colombiana debía seguir los lineamientos políticos e incluso sociales de una nación poderosa y próspera como la enunciada. Desde allí el país privilegió la relación con EUA, situación que no sería correspondida en la misma proporción.¹³

Luego, con el final de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la bipolaridad en el orden internacional, el *réspice polum* se complementó para compartir el principio anticomunista coyuntural. Desde este momento Colombia tomó el papel de “peón de la Guerra Fría”, alineándose con EUA y el capitalismo mundial,¹⁴ hecho que sería irrefutable para la clase política del momento dada la situación interna del país, un escenario propicio para la aparición del “enemigo interno” y la legitimación de una lucha similar al interior de las fronteras, lo que claramente facilitó la extensión de una relación con Washington.

La Operación Panamericana

El escenario político interno del país había pasado por la ejecución de un pacto de gran trascendencia en la historia, con el Frente Nacional, un acuerdo que consistía en ensamblar una alternancia en el poder por parte de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) como una salida a la violencia política que socavaba a la sociedad colombiana. Volviendo al punto anterior, la Guerra Fría ya se encontraba en un punto histórico avanzado y las condiciones coyunturales colombianas del fin de dicho pacto político

13 Juan G. Tokatlián, “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?”, *Revista Colombia Internacional*, No. 48 (2000): 36, <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=/data/Col_Int_No.48/02_Rev_48.pdf>.

14 Cepeda y Pardo, “La política exterior colombiana”, 34.

proporcionaron un ambiente medianamente diferente en la concepción del mundo, pero bastante secuencial en la práctica con el pasado. En palabras más sencillas, el contrato finalizó en la formalidad, pero las élites políticas nacionales aún conservaban vasto poder para reclamar los altos cargos administrativos del país. El panamericanismo se consolida en la región como una iniciativa a favor del desarrollo de los países subdesarrollados, en parte, también promovida y auspiciada por EUA. En este contexto, la actuación del célebre diplomático colombiano Alberto Lleras Camargo sería decisiva en la búsqueda de conformar un contrapeso subregional.

Pertinente es anotar que en 1958 el vicepresidente Richard Nixon inició una gira por América Latina. En Caracas fue atacado y casi herido por la multitud, el antiamericanismo en la región era una constante, por ello resulta de gran interés la iniciativa de los presidentes de Colombia Alberto Lleras Camargo y de Brasil Juscelino Kubitscheck, quienes enviaron en junio de ese año una propuesta formal al presidente Eisenhower en la que abogaron por una acción más decisiva por parte de Washington en cuanto a la relación entre subdesarrollo y democracia y la seguridad hemisférica.

Ante esta propuesta, el presidente estadounidense envió una misión a Brasil para que conversara con los dos líderes latinoamericanos, lo que dio como resultado el *Memorandum Operación Panamericana*, que procuraba ayudar con el subdesarrollo e inestabilidad de la región.¹⁵ No obstante, la Revolución cubana abrió el espacio para una actuación unilateral que marcaría el desarrollo de la tensa relación de Washington con la región, y los rezagos ideológicos cultivados como semillas en otros países, como es el caso de Colombia.

La interiorización del *réspice similia*

En 1974 el pacto político interno había llegado a su fin, estaba presente una incertidumbre acerca de qué dinámicas acontecerían en el país luego de este hecho y lo particular fue precisamente que el pacto no continuó formal-

15 Joseph Tulchin, “Los Estados Unidos y América Latina en la década del 60”, *Estudios Internacionales* 21, No. 84 (1988): 472-3, <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15675/16148>>.



mente, pero en la práctica electoral la alternancia y la división estatal entre los partidos políticos en el poder parecía continuar de una manera natural.

Por su parte, en el espectro internacional la nueva política estadounidense, de la que hacía parte Henry Kissinger, reconocía una lucha contra el comunismo internacional, pero aceptaba la realidad de un mundo multipolar, dinamizado, con la aparición de nuevos actores sujetos de derecho internacional, capaces de proponer y modificar agendas. Esto desembocó finalmente en la necesidad de abordar nuevos temas, debatir regímenes internacionales y abrir espacios a la actividad multilateral, cada vez más entre Estados con condiciones estructurales similares.

En este mismo contexto, EUA sentaba las bases para una apertura de las relaciones diplomáticas (*détente*) con los rivales estratégicos del momento, la URSS y China.¹⁶ Por primera vez en la historia, Bogotá iniciaría un camino de posición autónoma frente a una amenaza externa; sin embargo, nos daremos cuenta rápidamente que la relación con Washington marcará para siempre los designios de nuestra política exterior.

Entre otros acontecimientos paralelos, se sitúan sucesos como la crisis petrolera y el surgimiento y auge de teorías como la dependencia e interdependencia, en países emergentes, muy relativos a Latinoamérica y zonas similares alrededor del mundo. Así, surgen nuevos paradigmas y se redefinen y renegocian muchas de las alianzas a lo largo del globo.

En Colombia gana las elecciones nacionales el liberal Alfonso López Michelsen, un abogado que mostró gran interés por diseñar en su gobierno una política exterior que lograra la “emancipación económica”,¹⁷ si es preciso, hablando de EUA, y en general un enfoque complementario del mismo tipo orientado a las reformas internas.

De ahí, en el ámbito doméstico se utilizó la figura de la emergencia económica, soportado en el artículo 122 de la Constitución Política, para promover beneficios tributarios para los menos favorecidos, flexibilización de los préstamos para la población, planes de vivienda, inversión en seguridad social, construcción o reformas de infraestructura vial, planes apoya-

16 Cepeda y Pardo, “La política exterior colombiana”, 55.

17 *Ibid.*, 59.



dos por una bonanza cafetera nacional.¹⁸ Esta última habría de ser decisiva como elemento para negociar con el mundo entero e iría de la mano con un aumento general de las exportaciones. Los países nos conocían gracias a este producto y en torno al mismo se consolidó una especie de “diplomacia cafetera”, un esbozo embrionario, si se quiere, de una política exterior. Para ese entonces, las presiones internas acerca de las necesidades insatisfechas de la población, movilizaron una fuerza electoral casi unánime, símbolo de apoyo y exigencia poblacional por esta clase de planes.

Como un reflejo del interior, la política exterior estuvo fuertemente marcada en el terreno externo por la doctrina Nixon. A grandes rasgos, dicha propuesta consideraba la aceptación de la multipolaridad en el orden internacional y, con ello, la necesidad de entregar a potencias regionales parte de la responsabilidad en la contención del comunismo. En este punto, López Michelsen adoptó un nuevo y fresco *réspice similia*, que divisaba mirar hacia las naciones similares al país en grado de desarrollo, ubicación geográfica e historia compartida, alejándose sustancialmente de su tradicional aliado, pero sin perder la influencia estadounidense con relación a ciertos sucesos locales, y obviamente en las relaciones bilaterales.¹⁹

Regresando al tema económico, eje sobre el cual gira la política de López, expresó la importancia de establecer una política exterior coordinada y coherente con los intereses económicos nacionales, lo que se reflejó en aspectos como: lograr un ajuste macroeconómico, aumentar las reservas nacionales, disminuir el endeudamiento, sobre todo si provenía de un Estado en particular, como era el caso de EUA —López prefería la cooperación internacional y las instancias multilaterales—.

Sumado a esto, la bonanza cafetera entregaba muy buenas divisas al país y no se hacía completamente necesario en ese entonces acudir a empréstitos.²⁰ Por esta razón, López busca la diversificación diplomática en ámbitos políticos y económicos, dentro de una dinámica de solidaridad Sur-Sur, con una alusión constante a que la historia de Colombia estuvo marcada por un fuerte bilateralismo con EUA y que poco provecho para la nación se pudo

18 Ignacio Arizmendi, *Presidentes de Colombia 1810-1990* (Bogotá: Planeta, 1989), 287.

19 Cepeda y Pardo, “La política exterior colombiana (1974-1986)”, 59.

20 *Ibid.*, 61.



sacar de esta relación. Él como presidente (1974-1978), durante una visita a Washington en 1975, manifestó que las buenas relaciones no podían tener como requisito el estar de acuerdo en todo.²¹ Una perspectiva relativamente parecida a la del actual presidente Juan Manuel Santos.

Transiciones en las décadas de 1970 y 1980

Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay y Belisario Betancur tuvieron enfoques propios de la visión hacia el exterior. Tras López, llega al poder el liberal Julio César Turbay Ayala, político colombiano con un largo recorrido y amplio conocimiento de las relaciones internacionales del país, luego de ocupar cargos directivos como funcionario público en anteriores periodos presidenciales. Su gran vocación por el Derecho lo llevó a impulsar durante su gobierno diversas reformas a códigos de comportamiento ciudadano, el apego a las leyes, la inversión social y en general, la continuación del período anterior en materia de política de gobierno.²²

En el contexto interno, a grandes rasgos, al presidente le correspondió un punto cada vez más álgido del conflicto armado colombiano y el narcotráfico, los excesos de violencia, atentados y acciones armadas de los grupos al margen de la ley. Todos estos factores desencadenaron la determinación de decretar el popular estatuto de seguridad, característico de su período, y muy criticado por cierto, en aras de recuperar la seguridad y el control nacional en ese entonces desestabilizados, a los cuales se respondió de manera livianamente satisfactoria, pues se propinaron varios golpes a criminales nacionales.²³ A pesar de ser polémico el estatuto por irregularidades en la protección de los Derechos Humanos, las demandas nacionales se concentraban en la salida del conflicto colombiano, ahora agravado por los cárteles de la droga, en este caso por la vía armada; contrariamente al período presidencial que sucedería.

21 Rodrigo Pardo, “Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas”, en Socorro Ramírez y Luis C. Restrepo, eds., *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997), 302.

22 Arizmendi, *Presidentes de Colombia 1810-1990*, 291.

23 *Ibid.*, 292.

... un segundo factor determinante en la política exterior colombiana presidida por Turbay fue la inclusión de Colombia al Pacto Andino, resultado de los conflictos internos en los que se vieron envueltos países de la región a los cuales Colombia asistía activamente en apoyo conjunto...

En relación con la proyección hacia afuera, Turbay decidió continuar el hilo conductor de la política exterior establecida por López Michelsen; sin embargo, buscaba consolidar un perfil más alto de Colombia en estos temas. Fundamentalmente, la idea era lograr una autonomía internacional casi que por primera vez en su historia, eso sí, sin desmarcarse de los lineamientos de Washington, con lo cual conservaban todavía relaciones estables y de cierto modo estrechas,²⁴ pues para Turbay

era vital no perder los diálogos con el poder mundial hegemónico, que innegablemente ejerce una considerable influencia en el mapa mundial y en Colombia gracias a la nueva cooperación en contra del narcotráfico y consumo de drogas en materia militar, financiera y judicial. En síntesis, con Turbay se extiende la política exterior de López, pero de nuevo más inclinada hacia un *réspice polum*. Este mismo fenómeno de alternancia se extendería a periodos gubernamentales posteriores.

Por otra parte, un segundo factor determinante en la política exterior colombiana presidida por Turbay fue la inclusión de Colombia al Pacto Andino, resultado de los conflictos internos en los que se vieron envueltos países de la región a los cuales Colombia asistía activamente en apoyo conjunto (cooperación, tal vez fundamentada en la misma situación que vivía el país), ejerciendo el multilateralismo, fortaleciendo la integración regional y determinando esta instancia como un elemento central en el planteamiento de la política exterior nacional.²⁵ En adelante, Turbay readaptaría la característica política multilateral colombiana ejercida varios años antes.

24 Tokatlián, “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio”, 37.

25 Cepeda y Pardo, “La política exterior colombiana (1974-1986)”, 70.



Tabla 1. La relación Colombia-EUA a través del tiempo

Cercanía	Marco Fidel Suárez (1918-1921)	Enrique Olaya Herrera (1930-1934)	Eduardo Santos (1938-1942)	Alberto Lleras Camargo (1958-1962)	Julio César Turbay (1978-1982)	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)	
Equilibrio	Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	Misael Pastrana (1970-1974)	Belisario Betancur (1982-1986)	Virgilio Barco (1986-1990)	César Gaviria (1990-1994)		Juan Manuel Santos (2010-)	
Distanciamiento-Tensión	Alfonso López Pumarejo (1934-1938) (1942-1945)	Alfonso López Michelsen (1974-1978)		Ernesto Samper (1994-1998)				

Fuente: Fabio Sánchez y Catalina Monroy, “Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos”, en Stefan Jost, edit., *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2012), 324; Basados en: Diego Cardona, “¿Puede Tener Colombia Una Estrategia De Política Exterior?”, en Diego Cardona edit., *Colombia: Una Política Exterior en Transición* (Bogotá: FESCOL, 2011), xvii.

Elaboración: autores.

Tiempo después, llega Belisario Betancur a la presidencia de la República, un político conservador perteneciente a un ala moderada, con una preparación integral en sus estudios y en su práctica profesional, pero sobre todo esto se resalta la capacidad que tenía para generar diálogos y su interés personal por buscar una salida legalista y de inclusión política de los grupos armados, actores del conflicto interno.

A pesar de sus excelentes intenciones, Betancur fue desafortunado gracias a la coyuntura que tuvo que presidir: un período de violencia desatada en su máxima expresión, producto del fortalecimiento de la ilegalidad como un proceso causal de los períodos anteriores. Los colombianos deseaban intentar otra vía para la solución al conflicto y esa la ofrecía el mandatario por medio de un diálogo de paz. Sus intentos serían históricos fracasos, y una solución negociada no sería pactada en ese momento. No obstante, no fue reprochado por ese hecho y sí se cuestionó a los grupos guerrilleros por haber desperdiciado la oportunidad de acoplarse a la ley y a la política nacional por vía pacífica.²⁶

Finalmente, en el espectro internacional, Colombia empezaba a transmitir una imagen desfavorable como un país narcotraficante, y en suma, problemático para el vecindario, producto del desborde de su conflicto a través de las fronteras con los demás países. Adicionalmente, el combate directo al conflicto se ahondó aún más y con ello la necesidad de financiación de la guerra interna.

El gran miedo de Betancur era que el contexto doméstico se reflejara en una política exterior. Para ello otorgó énfasis a la “estrategia de paz” y la “nueva política internacional”.²⁷ La primera como estrategia para el conflicto armado interno, mientras que la segunda, como lineamiento de la política exterior que coincidía con la de su predecesor en la presidencia, en cuanto buscaba una mayor influencia en Centroamérica y el Caribe, priorizando temas políticos sobre los económicos, pues en general el país no atravesaba por un mal momento en ese sentido. Este es el ejemplo más ilustrativo de la influencia de los fenómenos internos y externos en la formulación de políticas públicas, en este caso particular, promovidas esencialmente por

26 David Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma* (Bogotá: Planeta, 2007), 366.

27 Cepeda y Pardo, “La política exterior colombiana (1974-1986)”, 79.



los efectos del conflicto armado interno y el estado de la relación con EUA, que son los dos factores decisivos planteados en esta propuesta analítica.

Como elemento adicional, fue notorio su interés en intentar alejarse también de EUA y buscar nuevas sociedades mundiales. Un claro ejemplo de ello fue su papel como líder en el contexto centroamericano de resolución de conflictos por acuerdos de paz a través del liderazgo ejercido en la formación del Grupo de Contadora (1983).

El fin de la Guerra Fría, la apertura liberal y el complicado caso de Samper

Como lo indica el enunciado inicial, el encuentro de estos tres sucesos conforma un momento histórico único. El fin de la Guerra Fría es un evento de suma trascendencia en la historia de las relaciones internacionales y, por eso, constituye un punto de inflexión, el establecimiento de un nuevo orden global. Para Pardo, quien opina de las naciones latinoamericanas:

No se les asoció con ninguna función diferente a la de aportar, con bajo perfil, a que la Alianza Occidental se defendiera de la amenaza comunista. Durante el periodo bipolar Colombia no representó ningún peligro, pero todo cambió en la década de 1990 cuando el tema de las drogas se impuso en la agenda bilateral.²⁸

En Colombia, justo en el inicio de 1990 llega al poder César Gaviria y con él su más reconocida obra: la “Apertura Liberal”. Esta significaba la adopción casi inmediata de un conjunto de normas que favorecían la liberalización económica del país hacia mercados en el exterior. A este contexto se le sumó la firma de la Constitución Política de 1991, una carta más democrática e incluyente, que permitió la inclusión de grupos armados que dejaron las armas como el M-19, la libertad de culto y mayor participación a minorías.

En los últimos días del período Gaviria, Washington envió una nota diplomática sobre los aspectos que serían requisitos para el proceso de certificación de los países afectados con problemas de drogas.²⁹ El presidente Clinton haría más drásticas las medidas para este requisito, algo que, para-

28 Pardo, “Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas”, 298.

29 *Ibid.*, 311.

dóxicamente, afectaría al próximo presidente colombiano Ernesto Samper (1994-1998). Por su parte, César Gaviria fue elegido como Secretario General de la OEA en 1994, cargo que ocuparía con reelección hasta 1998, siempre con la aprobación de amplios sectores estadounidenses.

A la segunda semana de ser elegido, Samper tuvo su primer encuentro con agentes del gobierno estadounidense: Michael Skol, subsecretario de Asuntos Interamericanos y Cresencio Arcos, secretario de Drogas. El país vio de forma positiva la Cumbre de Miami, convocada por el presidente Bill Clinton, pero dos tópicos fueron sensibles a los ojos de Washington: la renuencia de Colombia a participar en las misiones de Haití y la incógnita que suponía el papel del país como presidente de los NOAL.³⁰

Unas grabaciones en unos denominados “narco-cassettes” contenían conversaciones entre un periodista y miembros del Cartel de Cali, en donde manifestaban que estos habían facilitado fondos a la campaña de Samper. Esto dio inicio a un juicio hacia el presidente conocido como el “Proceso 8000”. Esta noticia generó profundo malestar en Washington y, como consecuencia, Colombia fue descertificada y Samper perdió la visa.

El alineamiento con Estados Unidos: la guerra antidrogas y contrainsurgente

El escalado conflicto armado en el país, las dinámicas criminales del narcotráfico, el avistamiento de una posible derrota militar de las Fuerzas Armadas, un proceso de paz fallido y la famosa “Zona de despeje” fueron los componentes que marcaron la política doméstica y exterior del gobierno de Andrés Pastrana Arango.

Su idea de vender el país como un “problema” externamente fortaleció la relación con EUA proponiendo una agenda que giraba en torno a la cooperación en defensa y seguridad (en una sola vía) denominada “Plan Colombia”, que también incluía algunos temas sociales. Sin embargo, el despliegue de recursos desde EUA hasta nuestro país fue una fuerte inyección de ingresos para profesionalizar a las Fuerzas Armadas en el combate a la insurgencia.

30 *Ibid.*, 314.



El punto más lamentable que llegó a ocupar Colombia fue la clasificación en *rankings* internacionales como un fuerte candidato a ser un “Estado fallido”³¹ al no poder afrontar con suficiencia los estragos que la guerra dejaba en su territorio, ampliamente controlado por la jurisdicción de los grupos guerrilleros, en esta oportunidad muy fortalecidos tanto táctica como militarmente. Bajo este escenario, “el gobierno colombiano no solo admitió un nivel considerable de injerencia estadounidense en la planeación y ejecución del Plan Colombia sino que estimuló a ese país a involucrarse más de fondo en la situación interna”.³²

Como punto determinante, los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC concluyen como una gran decepción para el país. La falta de preparación, formalidad y seriedad en la agenda y la disposición de las partes, especialmente de los insurgentes en la mesa, minó la confianza del pueblo colombiano en una solución pacífica del conflicto, situación que sería aprovechada por la aparición casi mesiánica del futuro presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez.

Tal y como hemos manifestado, la llegada de Uribe supuso una intensificación sistemática de las operaciones militares en el país para hacerse con el control físico del territorio, el aumento de los niveles de seguridad y la percepción de los colombianos sobre la misma, otorgando como es evidente una centralidad a la popular noción de “Seguridad Democrática” como vía definitiva para alcanzar el desarrollo del país.

En materia externa, un relanzamiento del pasado “Plan Colombia” significó la llegada del fresco “Plan Patriota”, una nueva invitación a Washington para que intensificara la guerra contra las drogas en su versión *made in USA* en nuestro país.³³ De nuevo, haciendo evidente una mezcla temática en el manejo de las presiones internas como motores de la elección de una política exterior colombiana volcada hacia una relación con Estados Unidos.

31 Eduardo Pizarro y Ana María Bejarano, “Colombia: A Failed State?”, *Harvard Review of Latin America* 2, No. 3 (2003): 1-6.

32 Tickner, “Intervención por invitación”, 92.

33 *Ibid.*

A pesar de todas las críticas, según las cifras oficiales, efectivamente el gobierno del presidente Uribe logró marginalizar la presencia y acción de los grupos ilegales en el territorio colombiano. Numerosas operaciones militares, roces con los vecinos,³⁴ y una política interna y externa estricta en temas de seguridad, le valieron llevar una relación con sus vecinos algo accidentada. Situaciones que debieron manipularse con fuertes esquemas de diplomacia internacional.

La política de Santos

A pesar del malestar y el debate interno que generó el violento viraje de la política de Santos, en contraste con la de su antecesor, el actual presidente colombiano logró interpretar las coyunturas más urgentes del país y mutar las respuestas administrativas. El área social recobra importancia luego de un gobierno abiertamente neoliberal. El conflicto armado es ahora un libro abierto que será objeto de diálogo entre las partes, con la participación de la sociedad, mientras al mismo tiempo, reclama cuotas de figuración internacional.

Como lo daría a entender Socorro Ramírez, “Santos ha dado muestras de querer jugar en muchos tableros para lograr cierta autonomía de los dos polos hemisféricos”.³⁵ La recuperación y consolidación de relaciones diplomáticas con la totalidad de países suramericanos, varios centroamericanos y del Caribe, la inmersión en la búsqueda de nuevos socios en Oriente gracias a las ventajas del Pacífico, e incluso la ampliación exitosa de una nueva agenda multitemática con Estados Unidos, son hechos fehacientes de su apetito internacional.

La materialización de estos acercamientos ha cuajado en actores institucionales como la UNASUR (particularmente con María Emma Mejía como Secretaria General (2011-2012) y actualmente Ernesto Samper), la Alianza del Pacífico, los múltiples Tratados de Libre Comercio y demás acuerdos

34 Fabio Sánchez, “Cooperation and Discord in South America in the Twenty-First Century: The Consequences of the Colombia-United States Military Agreement of 2009”, en Bahram M. Rajavee y Mark J. Miller, eds., *National Security under the Obama Administration* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2012).

35 Socorro Ramírez, “El giro de la política exterior colombiana”, *Revista Nueva Sociedad*, No. 231 (2011): 84, <http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf>.



en cooperación sectorial definidos con cada Estado en particular. Todo lo anterior se ha decantado en una “diplomacia sobria y efectiva”³⁶ que ha permitido evitar la confrontación con gobiernos abiertamente contrarios ideológicamente y fomentar la cooperación en diversas áreas acordadas de acuerdo a los intereses que emergen de la esfera doméstica.

Con relación al actual proceso de paz iniciado en La Habana en 2012, la búsqueda de apoyo internacional ha sido una tarea constante del mandatario, quien ha realizado giras por Europa con el ánimo de obtener recursos para financiar el posconflicto. Asimismo, ha recibido el beneplácito de Bill Clinton y el propio presidente Barack Obama. No se debe olvidar que Noruega, Cuba y Venezuela han fungido como garantes del proceso, que ha sido altamente resistido y criticado por una oposición liderada por el expresidente Álvaro Uribe, al no estar de acuerdo con la falta de un cese al fuego por parte de las FARC en medio de las negociaciones.

Con respecto al tema del Archipiélago de San Andrés, el 19 de noviembre de 2012 la Corte Internacional de Justicia profirió un fallo a favor de Nicaragua con el cual Colombia sufre una nueva segunda castración de su soberanía. Se perdió una gran extensión de mar (90 mil km²), se enclavaron algunos cayos presentes y se perdió la esencia del archipiélago. Frente a estos hechos, el gobierno colombiano, en compañía de su servicio diplomático, argumentó que el fallo era “inaplicable”, aludiendo a preceptos como la necesidad de firmar un nuevo tratado que redefine las fronteras de manera bilateral, la búsqueda de la Zona Contigua Integral del archipiélago, la protección ambiental del mismo (al ser declarado como Reserva Mundial de la Biosfera por la UNESCO), y detener las ansias expansionistas nicaragüenses, punto en el que han convergido también Costa Rica, Panamá y Jamaica.

No obstante, ante la opinión pública ha quedado la sensación de pasividad y omisión frente al tema, pues ya es demasiado tarde para considerar una opción tan radical como desmeritar el Pacto de Bogotá. Esto tiene graves implicaciones para la soberanía del país, su presencia en el Gran Caribe y se convierte en un *déjà vu* de la débil acción exterior del país a inicios del siglo XXI. No obstante, se trata de un tema en el que se reflejan los intereses oscuros de Nicaragua e inversionistas privados chinos, quienes

36 Ramírez, “El giro de la política exterior colombiana”, 89.

están tras la construcción de un nuevo canal interoceánico, que podría traer graves consecuencias ambientales para el Caribe sur.³⁷

Hasta este punto, la reactivación de los canales existentes en los cuales Colombia ha podido participar parece ser la respuesta a una política estadounidense pasiva y sin los ojos puestos en la región. En síntesis, podría pensarse que los giros y las mutaciones en la política exterior colombiana responden de cierta forma a las presiones ejercidas por Washington, pero también a los diversos factores domésticos que han marcado la ruta de la acción exterior colombiana: conflicto interno, narcotráfico, desigualdad social y débil servicio exterior.

Conclusiones

La evidencia indica que Colombia no sigue una secuencia muy clara en la estructuración y formulación de su accionar exterior. Lo que presenciamos líneas atrás fueron episodios constantes de replanteamientos arbitrarios de políticas de gobierno, impulsadas hacia el exterior, que cada mandatario fabricó de acuerdo a sus convicciones, estímulos, cálculos y presiones, apartadas en ocasiones a las que experimentaron sus predecesores. El RNC nos ha permitido entender el papel de una EPE colombiana que en ocasiones ha estado confundida o limitada por falta de conocimiento, presión política, o simple falta de astucia.

Hemos señalado cómo la visión de la política exterior de la EPE en Bogotá ha cambiado de acuerdo a factores temporales, lo que no sería preocupante si el desarrollo de una política pública y el interés nacional hubiesen estado presentes. Por tanto, el desafío de repensar la proyección del país en el siglo XXI atraviesa por un ejercicio que integre los intereses y necesidades de los diversos sectores de la sociedad colombiana; de acuerdo a Socorro Ramírez:

El gobierno enfrenta un gran desafío en la construcción de una orientación exterior que se convierta en política pública de Estado, es decir, que esté construida a partir de la consulta 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.³⁸

37 Para más información véase, Noemí Sanín y Miguel Ceballos, *La llegada del dragón ¿falló La Haya?* (Bogotá: Panamericana, 2013).

38 Ramírez, “El giro de la política exterior colombiana”, 95.



La Administración de Santos ha dado grandes pasos en la mejora del personal diplomático, en la diversificación de la agenda comercial y en el posicionamiento del país en su entorno próximo y global. Sin lugar a dudas, la evolución de los diálogos en La Habana con las FARC será determinante para el perfil internacional del país, ya que gran parte del poder de atracción está apagado por las lógicas del conflicto actual.

No se debe olvidar que la trágica pérdida de mar que ha fracturado el Archipiélago de San Andrés ha sido el resultado de la improvisación y debilidades propias del diseño y formulación de la política exterior colombiana. Después de todo, Panamá y San Andrés no son fenómenos aislados, la doble castración reafirma el problema. La definición de una política más clara y realista, con un interés nacional definido y acorde con los imperativos de la agenda global podría generar un entorno más claro y de menores mutaciones para la acción exterior del país en el inmediato futuro.

Bibliografía

- Arizmendi, Ignacio. *Presidentes de Colombia 1810-1990*. Bogotá: Planeta, 1989.
- Barahona, Ana, Susana Pinar y Francisco J. Ayala. *La genética en México: institucionalización de una disciplina*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Brown, Michael E. *The perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Massachusetts: Cambridge MIT Press, 1995.
- Bushnell, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta, 2007.
- Cardona, Diego. “¿Puede Tener Colombia Una Estrategia De Política Exterior?”. En D. Cardona, editor. *Colombia: Una Política Exterior En Transición*, xv-xli. Bogotá: FESCOL, 2011.
- Cepeda, Fernando y Rodrigo Pardo. “La política exterior colombiana (1946-1974)”. En Álvaro Tirado Mejía, editor, *Nueva Historia de Colombia 3*. Bogotá: Planeta, 1989.
- _____. “La política exterior colombiana (1974-1986)”. En Álvaro Tirado Mejía, editor, *Nueva Historia de Colombia*, vol. 3. Bogotá: Planeta, 1989.
- Christensen, Thomas. *Useful adversaries: Grand strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996.
- Drekonja, Gerhard. *Colombia. Política exterior*. Bogotá: Fescol, 1982.
- Dunne, Tim y Brian C. Schmidt. “Realism”. En John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, editores, *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*. 4ª ed., 90-106. Nueva York: Oxford University Press, 2008.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, editores.. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.



- Londoño, Julio. *Geopolítica Del Caribe* 6. Bogotá: Fuerzas Militares de Colombia, 1973.
- Pardo, Rodrigo. “Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas”. En Socorro Ramírez y Luis C. Restrepo, editores, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*: 296-319. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997.
- Pizarro, Eduardo y Ana María Bejarano. “Colombia: A Failed State?”. *Harvard Review of Latin America* 2, No. 3 (2003): 1-6.
- Ramírez, Socorro. “El giro de la política exterior colombiana”. *Revista Nueva Sociedad*, No. 231 (2011): 84. <http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf>.
- Rose, Gideon. “Neoclassical realism and theories of foreign policy”. *World Politics* 51, No. 1 (1998): 146.
- Sánchez, Fabio y Catalina Monroy. “Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos”. En Stefan Jost, editor, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- Sánchez, Fabio. “Cooperation and Discord in South America in the Twenty-First Century: The Consequences of the Colombia-United States Military Agreement of 2009 “. En Bahram M Rajae y Mark J. Miller, editores, *National Security under the Obama Administration*. 159-76. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Sanín, Noemí y Miguel Ceballos. *La llegada del dragón ¿falló La Haya?* Bogotá: Panamericana, 2013.
- Schweller, Randall L. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest*. Nueva York: Columbia University Press, 1998.
- Tickner, Arlene B. “Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. *Colombia Internacional*, No. 65 (2007): 91-2. <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php>>.
- Tokatlián, Juan G. “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?”. *Revista Colombia Internacional*, No. 48 (2000): 36. <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=/data/Col_Int_No.48/02_Rev_48.pdf>.
- Tulchin, Joseph. “Los Estados Unidos y América Latina en la década del 60”. *Estudios Internacionales* 21, No. 84 (1988): 472-3. <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15675/16148>>.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of international politics*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.
- Wohlforth, William C. *The Elusive Balance: Power and Perceptions During the Cold War*. Nueva York: Cornell University Press, 1993.
- Zakaria, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America’s World Role*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1998.

Fecha de recepción: 1 de septiembre de 2014

Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2014