

Hacia una política exterior colombiana sostenida en el tiempo*

*César Augusto Bermúdez Torres***

Introducción

Varios académicos y estudiosos coinciden en cuestionar la ejecución de la política exterior colombiana al indicar que históricamente ha sido una política exterior inconsulta con los diversos actores de la sociedad; no ha sido asumida como una política de Estado; y se ha caracterizado por una evidente tendencia a la cercanía y alineamiento con los Estados Unidos.

La presente ponencia tiene el propósito de identificar elementos que contribuyen a la consolidación de una política exterior, entendida como una política pública que responde a los intereses de la nación; igualmente, tiene la intención de arrojar reflexiones sobre lo que ha sido el quehacer internacional de Colombia en las últimas décadas.

Tras conocerse la decisión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el 19 de noviembre de 2012, que le concedió parte marítima a Nicaragua en el diferendo limítrofe con Colombia, reaparecieron cuestionamientos por parte de muchos analistas internacionales sobre el diseño y la práctica de la política exterior colombiana.

* Ponencia elaborada en el marco del Tercer Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales. Febrero 27 y 28 de 2014. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.

** Historiador. Investigador de los grupos Historia Moderna y Contemporánea y Comunicación, Periodismo y Sociedad, de la Universidad de Antioquia, Colombia. El autor tiene como líneas de investigación la historia de las relaciones internacionales de Colombia y el pensamiento latinoamericano sobre la integración regional. Ha sido ponente en el XVI Congreso Colombiano de Historia (Neiva, octubre 2012); en el 53° Congreso Internacional de Americanistas (Ciudad de México, julio 2009), en el 1° y 2° Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Barranquilla, septiembre 2009; Bogotá, septiembre 2011). Ha publicado varios artículos en revistas especializadas, entre ellas, *Análisis Político*. Correo electrónico: cesaber1@gmail.com

A manera de invitación, el presente trabajo subraya –entre las piezas determinantes para consolidar el accionar internacional de Colombia– la necesidad de otorgarle participación a diversos agentes en el diseño de la política exterior y empezar a concebirla como una política pública, en la cual las empresas, la academia y los gremios, deberían contribuir en la creación de una política exterior que responda a los requerimientos de un mundo que se transforma constantemente. El gran desafío de los gobiernos colombianos en los próximos años será convertir la política exterior colombiana en una política pública de Estado; es decir, en una política 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 de manera directa con las relaciones internacionales del país.

Mirada al reciente quehacer de Colombia en política exterior

Desde 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 del país, se esbozaron desde el día de su posesión, cuando manifestó la intención de apuntar hacia una política exterior diversificada y cooperativa, a través de la cual Colombia se posicionará como un actor internacional relevante. Estos hechos 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 empezó a vincularse de forma más activa en asuntos del concierto latinoamericano.

Los logros más reconocidos del gobierno Santos son el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, y el interés por establecer unas relaciones internacionales más diversificadas.

Desde los primeros dos años de la administración Santos se evidenció la ejecución de un papel más activo en la política exterior continental. Lo anterior se prueba en la decidida participación de Colombia en las reuniones de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), hasta el punto de postular a la excanciller 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; y 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 extrarregionales durante el mes de abril de 2011, cuando tuvo la presidencia del Consejo de Seguridad. Colombia asumió la presidencia de esta importante instancia en dos ocasiones, períodos en los que se enca-

bezaron debates acerca de los problemas de la consolidación de la paz en países que han sufrido conflictos, con especial énfasis en los ciudadanos más vulnerables.

Aunque en la administración Santos se ha buscado proyectar a Colombia como una nación emergente y se han dado cambios e importantes aciertos para fortalecer este direccionamiento, también se han presentado errores como la persistencia del clientelismo diplomático (aspecto en el que se debería trabajar para cambiar la imagen de la Cancillería y reforzar los procesos de profesionalización del servicio exterior); y el mal manejo que se le ha dado al fallo de la CIJ respecto al diferendo limítrofe con Nicaragua, poniendo a la luz las debilidades y equivocaciones por parte del gobierno colombiano en el período posfallo. Sin desconocer que el gobierno Santos recibió el proceso en su fase final, lo que se le cuestiona es la poca preparación para enfrentar el veredicto, lo cual se demuestra en una posición ambigua frente al fallo.

En el concierto regional

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 forma se adoptó de acuerdo con la interacción de condiciones internas y externas (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010).

El estrechamiento de las relaciones del gobierno colombiano con el de Estados Unidos hizo que las molestias de los países vecinos se incrementaran, principalmente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. A partir de ese suceso, el gobierno colombiano decidió sumarse a la cruzada que George W. Bush (presidente de Estados Unidos) declaró contra el terrorismo, dándole 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 —que emprendió Andrés Pastrana Arango— a la Política de Seguridad Democrática de la administración de Álvaro Uribe Vélez (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010).

Después de tres años largos de gobierno de Juan Manuel Santos, existieron señales de cambio en la política exterior colombiana al transitarse la segunda década del siglo XXI. Desde los primeros meses de su mandato, 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 manifestó Santos en su discurso de posesión: “Uno de mis propósitos fundamentales como presidente será reconstruir las relaciones

con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza y privilegiar la diplomacia y la prudencia” (Santos, 2010).

Vale recordar que durante la segunda presidencia de Uribe Vélez estos gobiernos vecinos rompieron relaciones diplomáticas con Colombia: Ecuador lo hizo en marzo de 2008, tras la Operación Fénix que abatió al integrante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) alias “Raúl Reyes” en un campamento del grupo insurgente ubicado en territorio de ese país. Venezuela tomó idéntica decisión en julio de 2010, como respuesta a la decisión colombiana de denunciar ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la presencia de campamentos de las Farc en suelo venezolano. Estos desencuentros llevaron a que, al finalizar el gobierno de Uribe, el país se encontrara en uno de los momentos de mayor aislamiento en cuanto a su entorno regional.

En el discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, el presidente Santos presentó 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 anunció que aspiraba a profundizar la relación de Colombia con Asia (Ramírez, 2011).

Tres días después, Juan Manuel Santos se reunió en Santa Marta con el presidente venezolano Hugo Chávez Frías y allí restablecieron los canales diplomáticos¹ y la comunicación de alto nivel sobre los asuntos que consideraron más relevantes 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 (Ramírez, 2011).

La recomposición de las relaciones con Ecuador y Venezuela empezó a sugerir lo que se podría denominar un giro en la política exterior colombiana durante el gobierno Santos, con la pertinente conducción de la ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín. En palabras de Santos (2010):

Cada país de nuestra región tiene grandes fortalezas, pero si trabajamos juntos ¡podemos ser una gran potencia! Por eso creemos firmemente en la unidad y la fraternidad latinoamericana, que son el legado de nuestros libertadores y el imperativo de nuestros tiempos.

El mismo presidente de Ecuador, Rafael Correa, ha resaltado la buena relación binacional; este diálogo ha permitido generar acuerdos y darle continuidad a proyectos de cooperación. En lo diplomático, sobresalen los acuerdos para el retiro de las dos demandas que Ecuador tenía contra Colombia: la que se entabló ante la Corte de La Haya por

1 El nuevo gobierno colombiano resolvió ponerse en comunicación con el expresidente argentino Néstor Kirchner para que sirviera como testigo en el acercamiento con el mandatario venezolano.

las fumigaciones en la frontera, y la que se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la muerte de un ecuatoriano en el bombardeo a las Farc (Ramírez, 2013).

Entre tanto, con Venezuela las relaciones continúan en buenos términos, aunque vale recordar que con la llegada de Nicolás Maduro a la presidencia, hubo un malestar que se generó en el gobierno venezolano por el encuentro que Henrique Capriles sostuvo en Bogotá con Juan Manuel Santos, en mayo de 2013. Finalmente, Maduro y Santos sostuvieron en julio de 2013 una reunión en Puerto Ayacucho, y se han entablado mesas de trabajo ministeriales entre ambos países para abordar los retos comunes y temas de interés que se gestan en conjunto.

Varios hechos demuestran la disposición de 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 (AIP), la participación en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en Caracas² y el diálogo con el régimen cubano en los días previos a la realización de la VI Cumbre de las Américas³, entre otros.

El gobierno nacional procura privilegiar las relaciones con los países vecinos y los organismos regionales de interlocución⁴, 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 se declaró inexistente el acuerdo con Estados Unidos que permitía el uso de siete bases colombianas por parte de militares de ese país. El acuerdo era inválido por no haber pasado 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 suscitó gran polémica en distintos escenarios de interlocución

2 El 2 y 3 de diciembre de 2011 se celebró 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” (en alusión a la OEA y a la Cumbre Iberoamericana).

3 El Alba cuestionó 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 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.

4 Por su parte, América Latina ha tenido cambios significativos en la última década: la mayoría de los países de la región ha buscado mayor autonomía frente a Estados Unidos, proceso que se acompaña de la aparición de nuevos foros de concertación y cooperación regional (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010).

de los países sudamericanos y, en específico, en Unasur, pues allí las percibían como una amenaza a la seguridad de la región (Ramírez, 2011).

Por otra parte, la nueva administración también postuló a la excanciller colombiana María Emma Mejía Vélez como candidata para remplazar en la Secretaría General de la Unasur a Néstor Kirchner (expresidente argentino, quien murió en octubre de 2010); Mejía Vélez asumió la Secretaría en abril de 2011 y estuvo hasta el 11 de junio de 2012, cuando asumió Alí Rodríguez Araque, exministro de Electricidad de Venezuela.

El cambio en 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 período 2011-2012. También se percibe un esfuerzo en el gobierno por mostrar gran convergencia con México, Chile y Perú, naciones con las que ha establecido un estrecho vínculo y con las que existen perspectivas de acciones conjuntas, en particular por su condición de países del Pacífico (Ramírez, 2011).

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 mandatarios para tratar el tema del retorno de Honduras a la OEA, país que fue retirado de dicha organización tras la destitución y expulsión del presidente electo Manuel Zelaya en 2009, suceso que 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, a quien seleccionaron 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 asumió el liderazgo de la Comunidad Andina (CAN) y lo ejerció hasta el 31 de julio de 2012, período 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 prolongada crisis diplomática que se venía dando desde 2007 con algunos países de la región latinoamericana. Hoy se debe destacar 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 y Unión Europea) también se advierte 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 variada puesto que explora vínculos más profundos con aliados naturales como lo son Chile y Perú (Ramírez, 2011).

El gobierno colombiano contrajo por séptima ocasión la responsabilidad de ser miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Cuando la delegación del país 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 de la nación caribeña, que respondiera a las necesidades de los haitianos y lograra resultados concretos frente a la pobreza y sus consecuencias (Ramírez, 2011).

Otro aspecto para subrayar del actual gobierno en el escenario internacional es el esfuerzo por retomar una obsesión de la presidencia 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, la AIP, constituida por Colombia, Perú, Chile y México, además de Panamá y Costa Rica en calidad de países observadores⁵; este acuerdo tiene como propósitos conseguir un mejor intercambio comercial entre sus Estados miembros y alcanzar un fortalecimiento que les permita una mejor inserción en los mercados del Asia Pacífico. El 23 de mayo de 2013 Colombia tomó la presidencia rotativa de la también llamada Alianza del Pacífico.

Desde la Cancillería se comienza a mirar a Asia y África, lo que exigirá indiscutiblemente un trabajo coordinado y sostenido en el tiempo, con el ánimo de optimizar las articulaciones entre Colombia y estos dos continentes: en África se han instalado delegaciones diplomáticas y se han realizado visitas oficiales y en Asia se le ha puesto atención al comercio y las inversiones.

Se prometió continuar con la búsqueda del ingreso del país al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec, por su acrónimo en inglés), con el estímulo a las exportaciones hacia esa zona (que presenta el mayor crecimiento en el ámbito internacional), y se firmó el tratado de libre comercio (TLC) con Corea del Sur, nación con la que se elevó la relación a “socios estratégicos” (Ramírez, 2011). Además, se incentiva la relación con Japón, China, Singapur e India.

Por otra parte, el gobierno de Juan Manuel Santos protocolizó, en octubre de 2013, el comienzo del proceso para el ingreso de Colombia a la Organización para la

5 Recientemente, Guatemala se sumó en calidad de país observador.

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el club de naciones de medianos y altos ingresos. A Colombia se le declaró 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 inquietud central de la comunidad internacional ante los efectos del cambio climático. Colombia propuso, en el marco de la Cumbre Río+20 (que concluyó en Río de Janeiro, Brasil, el 22 de junio de 2012), los objetivos de desarrollo sostenible, que tienen el propósito de regular el cambio climático teniendo en cuenta los recursos finitos de un planeta devastado por la explotación humana. Una campaña que lanzaron a finales de 2011 la Cancillería y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, logró que estos objetivos se incluyeran y aprobaran en el documento final de la Cumbre, denominado *El futuro que queremos*. Dichos objetivos serán un importante referente para la agenda internacional del desarrollo sostenible en las próximas décadas.

Durante el primer período de gobierno de Juan Manuel Santos se percibió una nueva época en la política exterior, en la que las relaciones con los Estados Unidos y los vínculos con Latinoamérica se veían como fines complementarios en la tarea de inserción de Colombia en el sistema internacional actual. Sin embargo, no deja de ser preocupante para el país iniciar nuevamente un siglo con una pérdida geoestratégica que debilita su imagen y presencia en el gran Caribe.

Reflexiones sobre el diseño y la práctica de la actual política exterior colombiana

Cuando se revisa el actual momento de la política exterior colombiana, se puede concluir que las líneas de acción que recomienda 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 de la administración Santos. Lo anterior sugiere que se escucha y da participación a la comunidad académica estudiosa de las relaciones internacionales del país que, desde principios de la década de los ochenta del siglo XX, consolida un trabajo y realiza aportes para una mejor comprensión de la praxis de las relaciones internacionales de Colombia⁶.

6 Para ampliar el nacimiento de la disciplina y el desarrollo de los estudios sobre las relaciones internacionales en Colombia, véase Tickner y Borda (2010).

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se ha reposicionado la imagen del país, en América Latina y fuera de ella; se ha acompañado la entrada en vigencia de varios TLC e impulsado la negociación de otros⁷.

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

En cuanto a la relación con Estados Unidos, la primera reunión de Santos con Barack Obama se celebró 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).

Es necesario señalar, entre los elementos que pueden influir en este viraje de la política exterior colombiana, el actual contexto regional en el que Sudamérica gana autonomía y diversificación de sus relaciones y aprovecha el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, nación que ya no controla el comportamiento político, económico e internacional de la mayoría de los países latinoamericanos (Ramírez, 2011).

Durante la VI Cumbre de las Américas, que se ofició en Cartagena entre el 14 y 15 de abril de 2012 –la reunión de más alto nivel del hemisferio occidental–, se evidenció un esfuerzo del gobierno colombiano por 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, asuntos 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 se discutió⁸.

Aunque al final esta Cumbre no arrojó una declaración conjunta firmada por todos los presidentes (idéntica situación que en las cumbres de Argentina en 2005 y Trinidad y Tobago en 2009), sí se advirtió un avance significativo en cuanto a la diversidad temática. El hecho de poner sobre la mesa asuntos polémicos como las drogas y el caso del retorno de Cuba a las cumbres hizo que la reunión tuviera nuevos contenidos. Además, el gobierno

7 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.

8 El presidente Santos ha mostrado interés en debatir la cuestión 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.

actual demuestra habilidad en servir de puente entre las diversas posturas políticas de la región americana, lo que le da un protagonismo a Colombia en el continente⁹.

Si bien es cierto que Colombia ha ganado algunos márgenes de acción, hay cuestiones que hacen pensar cuál será el real alcance de estos en caso de tener que tomar partido. Aunque en asuntos regionales la administración Santos se muestra cercana a los vecinos latinoamericanos, en lo que tiene que ver con temas o dinámicas globales, asume una cercanía con Estados Unidos: por ejemplo, fue el único país suramericano que no reconoció a Palestina como Estado observador de la ONU.

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 colombiano¹⁰ (que se puede considerar como otro giro relevante); las negociaciones y diálogos en busca de la paz constituyen 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 Farc). Al respecto, es imperioso retomar lo que señala la investigadora Arlene Tickner (2012), 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, tal vez se encuentre la necesidad de recuperar el tiempo perdido por la concentración del país y del Estado colombiano en el conflicto armado interno.

Sobre el manejo del fallo de La Haya de 2012

Es justo mencionar que curiosamente durante muchos años, varios internacionalistas señalaron como uno de los aspectos más sobresalientes de la política exterior colombiana el manejo coherente que se le había dado al litigio con Nicaragua sobre la soberanía del

9 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, una cuestión que sería fundamental en el marco de una Cumbre de las Américas.

10 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 Farc para la búsqueda de la paz, teniendo como países garantes a Noruega y Cuba.

archipiélago de San Andrés y Providencia¹¹ ante la CIJ. Se decía que, como pocas veces había ocurrido en el ámbito de las relaciones externas del país, existió frente a este problema una política de Estado¹², en la que el Ministerio de Relaciones Exteriores había desempeñado un papel importante. Además, se resaltaba el hecho de contar 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 CIJ, el 19 de noviembre de 2012, que concedió parte marítima a Nicaragua¹³, 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. Además, lo ocurrido con el manejo que el gobierno le ha dado al fallo de la Corte de La Haya es muestra de las deficiencias de la Cancillería colombiana.

Se cuestiona que no existan unos mecanismos apropiados de comunicación para contarle directamente a la sociedad lo que ocurre en esta área¹⁴, y que hasta ahora no se consigue articular una clara hoja de ruta para afrontar el fallo de 2012.

Al respecto, se señala que la gestión del litigio con Nicaragua, además de la revisión de archivos, órdenes reales y acuerdos, debió tener en cuenta la participación de las islas, y en particular, de los raizales pobladores. Si bien es cierto que al gobierno de Santos le correspondió recibir el desenlace del caso en La Haya, también lo es, que no aprovechó sus dos años largos de gobierno (previos a la emisión del fallo) para informar a los isleños y a todos los colombianos del curso de la demanda, ni estaba preparado para hacerle frente a los resultados que emitió la CIJ.

Con el retiro del Pacto de Bogotá¹⁵ no se resuelven las fallas históricas de la diplomacia colombiana, en cuanto a la defensa de los intereses nacionales en la esfera internacional.

11 El 6 de diciembre de 2001 Nicaragua interpuso demanda ante la CIJ, 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 que planteó Colombia en la disputa, la CIJ reconoció la soberanía colombiana sobre las islas San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Mientras que el máximo tribunal con el fallo del 19 de noviembre de 2012 definió que los cayos de Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo y Alburquerque pertenecen a Colombia, y que de Nicaragua es una franja de mar de alrededor de 75.000 kilómetros cuadrados. Para ampliar, véase *Semana* (27 de abril de 2012).

12 Este pleito en la CIJ viene desde diciembre de 2001 y lo asumieron los gobiernos del presidente Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Hasta el momento del fallo, esta disputa la lideraron Julio Londoño Paredes y Guillermo Fernández de Soto (excancilleres) en representación del gobierno de Colombia.

13 La CIJ 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, 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, véase *Semana* (19 de noviembre de 2012).

14 Para ampliar al respecto, véase Tickner (2012).

15 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

Lo que sí puede traerle a Colombia es un costo político, ya que se pone en juego su prestigio internacional como uno de los países abanderados del respeto y de la promoción del multilateralismo y el derecho internacional que fortalece desde mediados del siglo XX.

Varios analistas consideran desacertado el manejo que se le ha dado a la situación que se generó por el fallo de La Haya. El gobierno evidencia públicamente una posición ambigua sobre la sentencia. Además, tras el fallo, el gobierno colombiano anunció recursos para las islas, la contratación de una firma de abogados para determinar qué se debía hacer frente al fallo y declaró “inaplicable” este, una inaplicabilidad que podría estar poner en riesgo su prestigio de respeto al derecho internacional y su credibilidad en el ámbito internacional.

También se cuestiona que el gobierno no impulse un diálogo para entablar una negociación bilateral que cierre en definitiva el actual diferendo y que garantice los derechos históricos de los raizales, la reserva de la biosfera y la unidad del archipiélago. Entre tanto, a enero de 2014 ya había dos nuevas demandas de Nicaragua ante la CIJ: una por la plataforma continental extendida y otra por el no cumplimiento de la sentencia.

Cuando empezaba el año 2014 en Colombia se discutía la decisión de la Cancillería y el gobierno colombiano, de no presentar un recurso de revisión frente a la CIJ. Muchas voces críticas del accionar del gobierno en esta materia aplaudieron la nueva estrategia colombiana. Sin embargo, existen otras opiniones autorizadas que manifestaron su total desacuerdo. El debate permanece abierto.

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

Varios estudiosos coinciden en resaltar tres puntos críticos en lo que históricamente ha sido la política exterior colombiana: a) el hecho de ser inconsulta con los diversos actores de la sociedad; b) erigirse como una política de gobierno y no de Estado¹⁶; y c) la sujeción a los Estados Unidos que ha conducido al país a un distanciamiento con aliados estratégicos que permitirían escenarios de cooperación (Galeano, 2012; González, 2007). 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

Nicaragua), 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 OEA, confirmó el recibo de la denuncia del tratado por parte de Colombia.

16 Infortunadamente, el diseño y aplicación de la política exterior como política de gobierno es una de las falencias de la política exterior colombiana. Se carece –en el transcurso de la historia– de una institucionalidad, que arroja como resultado una política presidencialista en una materia en la que debería involucrarse a toda la nación (Galeano, 2012).

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: 203).

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. 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 puesta en marcha. En este sentido, las dos entidades que por mandato legal responden por la política exterior de Colombia son la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en su ejecución debería existir un trabajo coordinado y sostenido en el tiempo, al margen de cuál sea el gobierno de turno¹⁷.

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 academia¹⁸ y los gremios, deberían contribuir en la creación de una política exterior que responda a los requerimientos de un mundo que se transforma constantemente. Durante años la participación de estos agentes en la formulación de una política pública que garantice la consecución de los intereses nacionales,

17 Entre las recomendaciones de 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”. Otra es 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” y “debe convertir el medioambiente 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).

18 En cuanto a la academia, es imprescindible 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 con interés en los estudios de las relaciones internacionales. Para consultar información sobre la Red, véase su sitio web (<http://www.redintercol.org>). Segundo, *en el informe que entregó la Misión de Política Exterior de Colombia en abril de 2010, se ofrece una reflexión comprensiva 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 se tomó en serio 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 que se ejecutaron en distintas ciudades de Colombia, preparatorios 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 formarían parte de la agenda de la Cumbre de las Américas.

ha sido mínima. Con ello, se niega la posibilidad de trazar un marco conceptual y teórico propio que, con la figura de la construcción colectiva, se institucionalice mediante el consenso (Galeano, 2012).

En el año 2009 se creó la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, que busca fortalecer la comunidad académica y brindar canales de difusión y espacios de interacción, diálogo y debate¹⁹. Esta red, indiscutiblemente, ayuda a fortalecer el diálogo sobre la teoría y práctica de la política exterior colombiana; y enriquece la reflexión colectiva.

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* (que se convocó en el año 2009 por la misma Cancillería, 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 praxis de las relaciones internacionales de Colombia. El informe final de la Misión señala:

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: XII).

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 cuestiona al servicio exterior colombiano porque se ha vuelto un instrumento de promociones políticas.

Consideraciones finales

Desde que asumió la presidencia de Colombia, Juan Manuel Santos ha intentado reinsertar el país en Sudamérica, específicamente, con los esfuerzos por recomponer las relaciones con sus dos países vecinos: Venezuela y Ecuador.

19 La Red “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” (s. f.).

Efectuando análisis del gobierno Santos, se puede evidenciar un mejoramiento de las relaciones con los países vecinos; logro que reconoce la opinión pública. También es importante el espacio que se ganó en escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Unasur, AIP, CAN y la Asociación de Países del Caribe. El reto del actual y de los gobiernos próximos, es trabajar para hacer de la política exterior una “política de Estado”, que contribuya al fortalecimiento del protagonismo regional de Colombia, y de paso, le otorgue un mayor papel en el escenario internacional²⁰.

Es clara la necesidad de concederles participación a diversos agentes en el diseño de la política exterior y empezar a concebirla como una política pública, que se construya 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.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República. (2008). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Panamericana.
- Galeano, H. (2012). La política exterior colombiana: una institución estancada en la historia. *Revista de Economía del Caribe*, 9, pp. 201-235.
- 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, pp. 158-171.
- Misión de Política Exterior de Colombia. (2010). Miembros de la Misión: Gustavo Bell, Sandra Borda, Hernando José Gómez, Socorro Ramírez, Mauricio Reina, Camilo Reyes y Juan Gabriel Tokatlian. Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf

20 Por ejemplo, se resalta 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: a) el reconocimiento como par, en un orden mundial multipolar, por parte de las otras potencias establecidas: China, Estados Unidos, India, Rusia y la Unión Europea; b) la aceptación de su liderazgo regional en América del Sur; c) su participación en la toma de decisiones en los organismos internacionales de mayor relevancia; y d) 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 es una política de Estado, la cual permite consolidar a Brasil como un protagonista regional y extrarregional en los últimos años.

- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95.
- _____. (23 de diciembre de 2013). Las relaciones internacionales de Colombia en 2013: ¿cambio de imagen? Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7265-las-relaciones-internacionales-de-colombia-en-2013-%C2%BFcambio-de-imagen.html>
- Red Colombiana de Relaciones Internacionales. Página principal. Disponible en: <http://www.redintercol.org/>
- Revista Semana. (27 de abril de 2012). Bogotá y Managua: el pulso del siglo. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/bogota-managua-pulso-del-siglo/176310-3.aspx>
- _____. (19 de noviembre de 2012). Colombia pierde una rica porción en mar territorial. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-pierde-rica-porcion-mar-territorial/268083-3>
- Santos, J. (7 de agosto de 2010). Discurso de posesión. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Tickner, A. (22 de febrero de 2012). Actores internacionales y el Caguán. *El Espectador*, p. 19.
- _____. (2 de mayo de 2012). Lecciones del problema limítrofe. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-343045-lecciones-del-problema-limitrofe>
- _____. y 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.