

# Ambigüedades y dilemas en la definición de la política exterior colombiana

*Mario A. Forero Rodríguez\**

## **Resumen**

El objeto de este artículo, es mostrar que el concepto de “política de Estado” como definición de la política exterior conduce, en las actuales circunstancias de las relaciones internacionales, a confusiones y dilemas teóricos y prácticos que para el caso de Colombia no describe debidamente su política exterior.

*Palabras clave:* política exterior, política de Estado, política interna, actores no estatales, interméstico, política de gobierno, sistema político.

## **Abstract**

The purpose of this article is to show that the concept of “State policy” as a definition of the foreign policy that leads in the current circumstances of international relations to confusion and theoretical and practical dilemmas due to imprecision in the use of the concept.

*Keywords:* foreign policy, “State policy”, domestic policy, non-state actors, government policy, political system.

---

\* Abogado, filósofo y magíster en Desarrollo regional, candidato a doctor en Filosofía, profesor asociado de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.  
Correo electrónico: mario.forero@utadeo.edu.co

## Introducción

En los debates académicos sobre política exterior que se llevan a cabo en Colombia, es muy común encontrar la polémica sobre “la naturaleza” o el “ser” de la política exterior, consistente en concebir si es una política de gobierno o si por el contrario es una política de Estado; aún más, esta distinción ha sido importante para los académicos, pues ha servido para cuestionar o aprobar algunas de las políticas que en la práctica o en la realidad han desplegado los diferentes gobiernos. Como ejemplo de este análisis se puede citar la crítica realizada a la política exterior del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), la cual se acusa de ser un reflejo de la política interna de seguridad democrática. En otras palabras, materializa una política interna y de gobierno en una política de Estado, lo que llevó al aislamiento internacional del país al final del segundo cuatrienio de gobierno. Esto muestra, a fin de cuentas, los resultados de una indebida confusión en la elaboración de las políticas.

En este orden de ideas, la investigadora Martha Ardila reconoce que Colombia ha carecido de una política de Estado en relaciones internacionales, por lo que su política exterior ha dependido de la voluntad de los gobernantes y sin consultar las demandas sociales, en este sentido, la “política exterior ha sido consecuente con sus planteamientos y con situaciones particulares” (Ardila, 1991: 27).

Una proposición similar desarrolla Diego Cardona (1997) al enunciar que en Colombia no existe un diseño general o parcial de política exterior, por lo que no hay planes de “gestión por parte de los ministerios o demás oficinas del Estado (...). Solo se han efectuado acciones parciales que han dependido más de los ministros o viceministros de turno” (Cardona, 1997: 341). En conclusión, esta distinción entre política de Estado y política de gobierno, se ha convertido en un tema común a la hora de hacer análisis de la política exterior colombiana.

Analizando en profundidad esta diferenciación, puede pensarse que se origina en la separación de las esferas de acción del Estado: interestatal (o internacional) e interna. Desde esta lógica se entiende, en términos generales, que la política exterior de un Estado, es “la actividad estatal dirigida hacia el exterior es decir, que trata, por oposición con la política interior, de los problemas situados más allá de las fronteras” (Merle, 1991: 25). Con base en esta distinción, es posible decir que las determinantes de la política exterior provienen del ámbito interestatal y que la acción del Estado va dirigida como efecto a esa esfera, razón por la cual, la política de Estado tiene una connotación diferente a la política interna y cuyo dominio tiene otro sentido.

Enunciada *grosso modo* esta distinción, es conducente preguntarse por su consistencia y actualidad, teniendo en cuenta las dinámicas y cambios globales contemporáneos, en los que se involucran fuertemente las esferas internas y externas del Estado, configurando

lo que Robert Russell (1990) denomina como “ámbitos intermésticos”<sup>1</sup>. Por ello es importante indagar sobre sus fundamentos y determinar la naturaleza de esta diferenciación.

El objeto de este artículo, es mostrar que tal distinción responde a una visión teórica de la política exterior que asume ontológicamente la diferenciación entre la esfera externa e interna como fundamento de su enfoque y, por ende, los significa como ámbitos de estudio diferentes. Como tesis de análisis se asume que este enfoque no responde o no da cuenta debidamente de las dinámicas contemporáneas y la irrupción de los nuevos actores.

Como corolario de lo anterior, se puede decir que es necesario reenfocar el estudio de la política exterior alrededor de concepciones más unitarias que la orienten, por cuanto ellas expresan en una mejor forma el actuar de los gobiernos en la toma de decisiones, que como es notable se involucran esencialmente en los fenómenos intermésticos. Esta manera de entender la política exterior, intenta romper, como es obvio, con el dualismo político, es decir, con la interpretación que diferencia la política externa de la política interna. Como componente demostrativo de la tesis, se analiza en forma sintética el desarrollo de la política exterior colombiana y, especialmente, la de los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (2010-2014).

Finalmente, no se espera sentar en este artículo la última palabra en este tema, pero sí introducir en el análisis de la política exterior colombiana esta problemática, a fin de intentar acabar de una vez por todas con las confusiones y ambigüedades que poseen los análisis académicos a la hora de evaluar la política exterior, pues se ha vuelto un argumento común descalificar la política exterior de un gobierno porque en sus contenidos y desarrollos no generan una política de Estado.

## I. Fundamentos de la política exterior como política de Estado

Hay cierto consenso en el análisis que realiza la academia sobre las teorías de política exterior y que se puede considerar como una influencia del enfoque realista<sup>2</sup>, y consiste en separar tajantemente las esferas externa e interna del Estado. Dicha distinción, busca en definitiva justificar la política exterior como una política de Estado, pues orienta exclusivamente su acción hacia la relación con otros Estados. Por ello, el realismo entiende la política exterior como “el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas” (Lasagna, 1995: 387). De aquí, que su premisa principal suponga que el estudio versa o se enfoca sobre lo que está más allá de las fronteras estatales y, por ende, la política interna no tiene ninguna injerencia en el actuar externo del Estado.

1 Esta expresión es un planteamiento de Robert Russell, pero también usa esta expresión el profesor Cardona, lo cual puede verse en las obras citadas en este documento.

2 Se puede observar en este sentido lo manifestado por Marcelo Lasagna, Federico Merket, entre otros.

Esta distinción entre las esferas internas y externas del Estado, es la piedra de toque de este enfoque teórico, por cuanto trata de sustentar la diferencia existente entre las lógicas que están en la base de tales ámbitos. Así, mientras los actores internos no son estatales, tales como partidos políticos, grupos de intereses, ONG y opinión pública; en el ámbito externo, son exclusivamente Estados y quizá, subsidiariamente, organismos multilaterales.

En la esfera interna predomina la lógica política que se da o es propia de los sistemas políticos, mientras que en lo externo la característica esencial es el supuesto de la anarquía en las relaciones internacionales. Esto lleva a incorporar, en consecuencia, la lógica del poder como una variable importante del enfoque, por cuanto ella asegura la supremacía y “el orden” en un mundo internacional anárquico.

Esta lógica lleva a su vez a pensar el Estado como una entidad óntica, de plena unicidad y cuya manera de operar en medio de la anarquía es libre (soberana) y racional. Al respecto, apunta Merket (2008) que el realismo ofensivo y defensivo coinciden en que “la anarquía influye en el comportamiento estatal, generando unidades auto-interesadas, y sostienen que la política y el conflicto priman por encima de la economía y la cooperación” (Merket, 2008: 5).

Reflexionando un poco sobre esta distinción, se puede decir que surge precisamente en el planteamiento realista, a raíz de entender teóricamente que en el ámbito interestatal la preocupación central de los Estados se encuentra en la consecución de la seguridad, esto tanto en el realismo ofensivo como en el defensivo. Lo anterior se explica en el hecho de que la anarquía es un indicativo de inseguridad, por lo que obtener seguridad es una labor propia y prioritaria del Estado, que va de acuerdo con sus capacidades materiales. De aquí que la individualidad estatal sea un supuesto muy importante y el racionalismo estratégico la manera de llevar a cabo la lógica de la acción estatal.

Con base en este enfoque, se entiende que la política externa sea distinta a la interna, no solo por su objeto sino también por la acción. De esta forma, en el ámbito externo predomina la política exterior cuando se trata del actuar individual del Estado; y política internacional, cuando se enfoca en las dinámicas estructurales que conforman las relaciones entre los Estados. En ambos casos, la política (exterior o internacional) es del Estado por cuanto es llevada a cabo por la individualidad del actor, con independencia de sus divergencias internas. Por consiguiente, mientras que la dinámica de la política interna se da en juego o es resultado de la acción de múltiples actores (estatales y no estatales) que influyen en el gobierno; en lo externo, es solo un actor con unicidad completa. El Estado es quien se encarga de llevar con exclusividad la acción. En este sentido, se comprende que la política exterior sea una y a largo plazo; por el contrario, en el ámbito interno, la política es atravesada por la dinámica coyuntural accionada por el gobierno de turno.

En este orden de ideas, esta manera de concebir la política exterior tiene implicaciones en el análisis de la toma de decisiones, pues al entenderla como acción externa y aislada del acontecer interno y su coyuntura, se puntualiza como un espacio decisorio, exclusivo,

elitista y secreto. La dirigencia que participa en su decisión, encarna propiamente los intereses del Estado que tienen como perspectiva exclusiva los dominios interestatales. Este liderazgo que define la política, se lleva a cabo como representación de la unicidad nacional sin los fraccionamientos partidistas internos. Por lo que, en consecuencia, sea cual sea el gobierno y su origen partidista, la política es única a pesar de los cambios. Esto se asegura, obviamente, por la diferenciación subyacente en la base entre lo interno y lo externo.

El carácter secreto y exclusivo que rodea tal concepción de la política exterior, se origina en una idea que se consolidó desde los tiempos de Maquiavelo<sup>3</sup> y que es connatural a la génesis del Estado, la cual consiste en pensar que los asuntos de este son “razón de Estado”. Lo que hace referencia, puntualmente, a que las acciones que emprenden los gobernantes tienen como objeto único la protección de la integridad del Estado, que se considera un bien supremo, por encima de cualquier divergencia interna o interés particular. En este orden de ideas, manifestaba Maquiavelo, con relación a la acción del gobierno: “*Facci dunque uno principe di vincere e mantenere lo stato: e' mezzi saranno sempre iudicati onorevoli e da ciascuno laudati*”<sup>4</sup> (Maquiavelo, 1997: 91).

Lo enunciado significa, ni más ni menos, que el interés supremo de los gobernantes, cualquiera que sea su origen, es la conservación del Estado ante las amenazas de extinción o sometimiento por otros Estados, lo cual siempre será sujeto de estimación y por ello se justifica (razón) cualquier acción que se realice con este objeto. En este sentido, Meinecke afirma que “La «razón» del Estado consiste pues, en reconocerse a sí mismo y a su ambiente y en extraer de este conocimiento las máximas del obrar” (1983: 3).

La “razón de Estado” da cuenta y justifica los ámbitos opacos de la acción de los gobernantes, en cuanto tienen que ver con la unicidad estatal y con ello la elaboración de la política exterior y su toma de decisiones. Esta esfera de “la razón de Estado”, será un lugar exclusivo y de secreto estatal para el interés particular, lo que pone a la política exterior a salvaguarda de las influencias o interferencias internas.

En síntesis, se puede afirmar que la distinción entre la esfera externa e interna del Estado, se origina en una concepción de la política exterior que busca privilegiar la seguridad estatal como bien supremo (objeto de su interés). De aquí que “la razón de Estado”, constituye en el fondo la justificación de la acción política y de la toma de decisiones. Pero esta manera de ver y comprender la política exterior, ha venido teniendo fuertes modificaciones prácticas y teóricas, como era de esperarse.

3 Maquiavelo puntualizó la conservación del Estado como supremo bien. Puede verse el estudio que realiza en esta perspectiva Felipe Giménez: “La razón de Estado en Maquiavelo y en el antimachiavelismo español y particularmente en Quevedo”. En *El Catoblepas*, núm. 13, p. 19, marzo, 2003.

4 “(...) trate, pues, un Príncipe de vencer y conservar el Estado, que los medios siempre serán honorables y loados por todos”.

## II. La política exterior como política de gobierno

Como se ha venido insinuando, los cambios generados por la globalización económica y la consolidación de un mercado mundial, ha incidido en la dinámica de las relaciones interestatales constituyendo una mayor interdependencia; originando y fortaleciendo nuevos actores internacionales como: multinacionales, ONG, movimientos sociales y planetarización cultural homogenizada por los medios de comunicación. Estos fenómenos han dado lugar al surgimiento de concepciones de política internacional y exterior de los Estados, que tratan de dar cuenta y explicar los nuevos acontecimientos producto del proceder de los Estados y de los actores emergentes no estatales.

Para describir este actual acontecer, la teoría de la política exterior ha venido construyendo nuevos neologismos que intentan describir estas dinámicas, como por ejemplo, enuncia como “interméstico<sup>5</sup>” al ámbito creado y constituido entre la esfera externa (interestatal) y la interna (nacional), lo que lleva a interpretar la política exterior como una acción de gobierno desarrollada a partir de asuntos intermésticos. En efecto, Russell enfatiza la “naturaleza interméstica de numerosas cuestiones a las que debe responder la política exterior” (1990: 269). De esta forma, el investigador define la política exterior como:

(...) el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: política diplomática, militar estratégica y económica; y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral (Russell, 1990: 255).

El énfasis puesto en esta definición, radica en puntualizar el carácter gubernamental que posee la política exterior, lo cual lleva a pensar que es una actividad propiamente de los gobiernos de los Estados y no de los Estados mismos. Los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en los procesos de decisión son tanto del país como del exterior, por lo tanto, participan en “una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada” (Russell, 1990: 56).

De este modo, la investigación comparativa en Latinoamérica que realiza Russell y su equipo, radica en observar empíricamente cómo se toman las decisiones en política exterior, por lo que importa el proceso mismo de toma de decisiones, así como los diferentes actores que participan en su consolidación. De ahí, que intervengan conceptualmente

5 En nuestro sentir, Russell es el autor que usa por primera vez esta expresión para mostrar las nuevas dinámicas de la política exterior de los Estados latinoamericanos en la década de los ochenta, con lo que resume los cambios que se dan en ella a partir de la irrupción de los asuntos internos en este tipo de política.

aspectos fundamentales del desarrollo de la toma de decisiones, tales como la estructura decisional, el proceso y el marco decisorio (Russell, 1990).

En una perspectiva similar a la anterior, Marcelo Lasagna (1995) indica la importancia de los factores internos en las decisiones de política exterior, al punto de señalar, que este ha sido uno de los ámbitos más descuidados en el estudio de este tipo de política, por lo que es necesario investigar en qué medida el cambio del régimen político influye o condiciona los procesos decisorios de la política exterior. En este mismo sentido, el destacado sociólogo de las relaciones internacionales, Marcel Merle indica que:

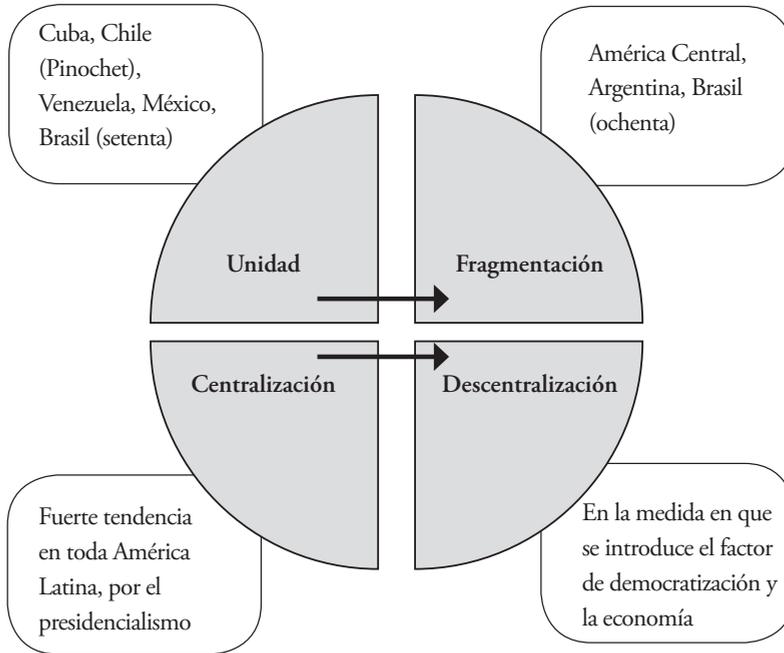
(...) todas las perturbaciones que afectan a la conducción de los asuntos exteriores provienen de la evidencia de la confusión creciente entre política exterior y política interior. El postulado clásico, de inspiración hobessiana, según el cual existe una diferencia de naturaleza entre los “asuntos extranjeros” y los “asuntos del interior” se ha transformado profundamente desde el inicio del siglo XIX pero no ha dejado de representar el modelo de referencia al servicio de los prácticos y de punto de apoyo a los trabajos científicos. Hoy día, la mayor parte de los observadores están de acuerdo en reconocer que la distinción entre lo interno y lo externo ha desaparecido (1991: 25).

En suma, se puede aducir que este vínculo interméstico constituye un lugar común para los investigadores de la política exterior, por lo que estamos en consonancia con lo que del Arenal manifiesta: “en la actualidad todos los especialistas de las relaciones internacionales están de acuerdo en resaltar las interacciones e interdependencia entre la política interna y la política internacional y entre el sistema estatal y el sistema internacional” (del Arenal, 1993: 110).

Teniendo en cuenta esta vinculación entre lo interno y lo externo, se hace necesario investigar sobre la toma de decisiones por parte de los gobiernos. Para el caso, Allison (1988) analiza y propone los modelos paradigmáticos que describen y explican la toma de decisiones de política exterior en coyunturas de crisis, para ello involucra un estudio empírico de la toma de decisiones del gobierno americano de Kennedy, en el caso concreto de la crisis de misiles de Cuba. Este estudio lo lleva a especificar tres enfoques, que en resumen plantean los tres modelos de toma de decisiones: racional, organizacional y gubernamental. Es de anotar, que el esquema supone que la toma de decisiones la realizan los gobiernos y se fundan en una orientación que va desde lo interno hacia lo externo o hacia las relaciones interestatales.

Robert Russell desde una perspectiva diferente y evaluando estudios de caso empíricos sobre política exterior latinoamericana, infiere, en un análisis comparado, cierta estructura típica y de tendencias en la toma de decisiones por parte de los Estados latinoamericanos. A partir de ello, plantea el esquema de la figura 1.

**Figura 1. Características generales del proceso de toma de decisiones en América Latina**



En la figura 1 se evidencia la tendencia que va de practicar una política caracterizada por la unidad (que se entiende como política de Estado), hacia una política exterior más fragmentada o de influencia interna por otros actores no estatales, lo cual lleva a que sea más dinámica y en cierta manera democratizadora, lo que implica romper con la idea tradicional de “razón de Estado”.

Por otra parte, Russell caracteriza la tendencia que va de la centralización hacia la descentralización, indicando con ello el nivel de delegación que realiza la presidencia en los ministerios o en las secretarías de Relaciones Exteriores o Internacionales, según sea el caso. Esto quiere decir, que una política exterior será más centralizada en cuanto que las decisiones se concentren en el presidente, o será más descentralizada en la medida que estas se deleguen a otros organismos, como los ministerios, que presentan una mayor profesionalización. El caso modelo de descentralización y gran profesionalización, según Russell (1990), es la cancillería brasileña de Itamaraty.

Finalmente, en la delegación de funciones de política exterior y la tendencia hacia una mayor descentralización, se puede construir el cuadro 1 que tipifica el rol de acción de la Cancillería en la toma de decisiones en política exterior.

## Cuadro 1

## El rol de las cancillerías en el proceso de decisión

Cancillería profesional: prioriza la política exterior y delega el presidente competencia en el canciller		
FUERTE Brasil	MEDIO Venezuela	DÉBIL México, Argentina, Chile, Cuba y centroamericanos

Por otra parte, la participación de los congresos o asambleas en la toma de decisiones de política exterior ha sido tradicionalmente muy débil, toda vez que se ha relegado a ser adhesiva y pasiva. Resalta Russell (1990) que a partir de los ochenta el papel de estos ha crecido en Brasil y México, por la mayor representatividad (véase cuadro 2).

## Cuadro 2

## El rol del Congreso en el proceso de decisión en política exterior

Dado el sistema político, el papel del Congreso ha sido débil y adhesivo		
FUERTE	MEDIO Brasil y México	DÉBIL Argentina, Chile, Cuba y centroamericanos

Con referencia a la participación de actores no estatales en la toma de decisiones en política exterior, hace relación al grado de influencia de los partidos políticos, grupos de interés, ONG y la opinión pública. Esta participación, según Russell (1990), en la mayoría de los países de América Latina hasta los años ochenta del siglo XX, ha sido nula y muy limitada.

Esta tendencia se tiende a revertir en el siglo XXI, en la medida en que se mundializa la economía, la internacionalización de la problemática ambiental, las migraciones y se intensifica una cultura de los derechos humanos, por lo que se aumenta la influencia de las empresas nacionales y multinacionales, así como las ONG; en síntesis actores no estatales.

Resumiendo lo expuesto, hay una clara evidencia de la importancia creciente de la consolidación de los ámbitos intermésticos, los que se conforman cada vez con mayor relevancia como la esfera esencial de la política exterior, que lleva a una influencia progresiva de las dinámicas internas y nacionales en la definición de la toma de decisiones en esta materia. Por eso hay algo de razón en la exposición de Russell, que cobra hoy

día importancia, al subrayar la tendencia hacia la descentralización de la política, lo cual acarrea una mayor democratización y profesionalización de ella, abandonando la tradicional concepción fundada en la caracterización de la política exterior como política de Estado.

Marcel Merle que también entiende la política exterior como una incidencia de la política interior, propone un esquema a partir de varios círculos concéntricos, a saber:

Un primer círculo interno

(...) denominado “núcleo duro” o “competencia reservada” de los dirigentes del Estado, [que] estaría constituido por las relaciones diplomáticas clásicas y aquellas materias que afectan de forma directa a la seguridad y la defensa del Estado [el académico añade también] “la política de cooperación y desarrollo” (1991: 112).

En un segundo círculo,

(...) hacia el exterior, se ubicarían las actividades económicas y financieras, espacio en el que se genera una intensa zona de solapamiento entre diferentes actores. El tercer círculo incluye actividades que, por su misma naturaleza, son menos dependientes del influjo externo, por lo que los gobiernos disponen de un margen de maniobra, mayor cultura, sanidad, relaciones laborales, aunque en estas materias el grado de reglamentación internacional, como sabemos, es altísimo (1991: 112).

En conclusión, aduce Merle, “que en estas condiciones, indudablemente más valdría abandonar el sólido concepto de «soberanía» y sustituirlo por el más modesto y realista, de autonomía del poder gubernamental de decisión” (1991: 31-32).

Russell comparte esta idea al indicar que “el modelo de actor racional y unificado y de personalidad de los líderes que concentran en su persona el poder de decisión, resultan escasamente adecuados para exponer y explicar la política exterior” (1990: 272).

En resumen, este cambio en la concepción de la política exterior, como describe Merle, Russell, Merket y otros, conduce a que los ámbitos de toma de decisiones se expandan y se genere un mayor control en su elaboración, toda vez que al ser objeto de la influencia de múltiples sectores, lleva a la necesidad de ampliar los escenarios y democratizar la deliberación y, por ende, generar una mayor transparencia tanto en la intervención como en la decisión.

### **III. Ambigüedades y dilemas de la política exterior colombiana: entre la política de Estado y la política de gobierno; entre la unidad y la fragmentación; entre el centralismo y la descentralización**

De acuerdo con el análisis realizado, es válido indicar que los estudios que se realizan sobre política exterior colombiana deambulan entre la ambigüedad y los dilemas que genera la política exterior, pues presentan niveles de política de Estado en las definiciones institucionales y en la orientación y privilegios que el Estado colombiano ha dado en su relación con los Estados Unidos. Pero también a juicio de sectores de la academia, la política exterior se caracteriza como netamente interna, por cuanto su orientación corresponde a la coyuntura que desarrolla cada gobierno. A fin de dilucidar tales aspectos, se hará un breve recorrido por los análisis de la política exterior colombiana, para así ilustrar las principales tendencias que sobresalen en su estudio.

De los primeros análisis que se realizan en política exterior colombiana, se encuentra el que efectúa Drekonja (1983), quien expone como debilidades importantes de esta política hasta 1980, la falta de preparación de la Cancillería para el manejo de las relaciones internacionales y la gran preeminencia y polarización de las relaciones internacionales con Estados Unidos.

Para finales de los años ochenta, Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian resaltan la marcada influencia norteamericana tanto en el pensamiento como en la práctica de la política exterior, además observan los cambios suscitados en el sistema internacional y la necesidad de que la política exterior salga del parroquialismo que la ha rodeado. Por ello proponen en las relaciones con los Estados Unidos, buscar una política que aumente el poder negociador de Colombia sin ser confrontacionista.

Martha Ardila considera que Colombia ha tenido una política alineada con los Estados Unidos, sin embargo, ha generado una apertura y fortalecimiento de las relaciones con otros países. Ardila reconoce que el país ha carecido de una política de Estado en relaciones internacionales, por lo que la política exterior ha dependido de la voluntad de los gobernantes y sin consultar las demandas sociales, en este sentido la “política exterior ha sido consecuente con sus planteamientos y con situaciones particulares” (Ardila, 1991: 27). En síntesis, para esta investigadora la política exterior se puede caracterizar como una subordinación activa, teniendo en cuenta sus lazos de dependencia con los Estados Unidos. Desde este punto de vista, cuestiona las visiones de la política como de alto o bajo perfil, conceptos muy usados por Drekonja y Pardo en los documentos ya enunciados.

El profesor Charry (1997) en el artículo titulado “Perspectivas de nuestra política exterior”, enuncia los grandes temas internacionales que posee Colombia, como son: la problemática de las relaciones difíciles y los diferendos con Nicaragua y Venezuela; la

integración latinoamericana (CAN, Grupos de los tres, etc.); la relación con los Estados Unidos, la violación de los derechos humanos; y la imagen desfavorable que posee Colombia en el contexto internacional.

Diego Cardona, argumenta para el caso colombiano, que en la política exterior colombiana existen grandes líneas trazadas por los programas presidenciales, producto de sus campañas o discursos centrales. La política se va definiendo como

(...) fruto del día a día, asuntos de rutina, la relación con otros países, la manera de afrontar las pequeñas y grandes crisis, la presencia activa de la agenda y los foros internacionales. Todas estas actividades van definiendo la política, por resultado, no por planeación (Cardona, 1997: 343).

La exministra de relaciones exteriores Carolina Barco<sup>6</sup> en las memorias de la Cancillería, tituladas como “Reflexiones sobre la política exterior de Colombia 2002-2006”, interpreta que los escenarios nacionales, determinaron la formulación de la política exterior durante el cuatrienio 2002-2006. Las prioridades estuvieron dadas alrededor de los temas de seguridad, la lucha contra el terrorismo, la situación de los derechos humanos; la necesidad del país de integrarse internacionalmente, y el desarrollo y la aplicación de la política de la seguridad democrática (Barco, 2006: 61).

En efecto, el programa de gobierno propuesto por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, planteó la seguridad del Estado como su pilar fundamental, a través de una nueva orientación en el tratamiento dado a los “enemigos internos” y a un fortalecimiento del monopolio del poder del Estado, en aras de la recuperación de la soberanía perdida en buena parte del territorio del país, como fueron los hechos de la zona de distensión en el gobierno de Andrés Pastrana.

Las expectativas en torno a la gestión de Uribe, se concentraron alrededor de tres objetivos fundamentales:

- Mejorar la eficacia de la lucha anti guerrillera y con ello el fortalecimiento de las fuerzas armadas.
- Restaurar el principio de autoridad a partir de la ejecución de las reformas institucionales necesarias.
- Enderezar la situación económica y social con base en la generación de confianza en el Estado, para así proyectar un mejor atractivo para la inversión extranjera.

El exministro Jaime Bermúdez<sup>7</sup> en el balance de fin de la gestión en el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>8</sup>, puntualiza, a modo de síntesis y en una visión global, cuatro

6 Ministra de Relaciones Exteriores del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez en el periodo 2002-2006.

7 Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez en el periodo 2008-2010.

8 Este balance lo realizó la Cancillería en el mes de agosto del 2010 ante la academia, a fin de generar un diálogo sobre los resultados de la política exterior colombiana en el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez.

puntos importantes de avance en la política exterior colombiana en el gobierno del ex-presidente Uribe, que considera fortalecen la posición política del país en sus relaciones externas, así como un logro de sus intereses nacionales, que *grosso modo* son: seguridad, potencial energético, medio ambiente y proyección económica con los tratados de libre comercio (TLC).

En el tema de seguridad, no solo se obtuvo el apoyo de la mayor parte de países en la problemática interna de conflicto y narcotráfico, sino que las fuerzas armadas se han constituido en un ejemplo y se han puesto al servicio como cuerpo asesor en varios países de la región.

En cuanto al potencial energético, asegura el ministro, Colombia ha logrado consolidarse ahora y hacia el futuro en una potencia regional exportadora de energía, sustentada en su inmensa riqueza hidrográfica y en su configuración como país procesador y exportador de biocombustibles, lo cual le aseguraría un futuro geoestratégico regional promisorio. Este componente incide en el tercer aspecto enunciado, por cuanto el país se sitúa en un nivel de liderazgo en la preservación del ambiente y como productor de energía limpia.

Finalmente, para el canciller constituye un logro sin precedentes la suscripción de varios tratados de libre comercio. De un número ínfimo de tratados de esta naturaleza el país pasó a tener más de ocho y se encuentra adelantando negociaciones con Japón, Corea del Sur, China e India, lo que abre una perspectiva prometedora en intercambios comerciales y de mercado al país.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), presenta continuidades y grandes cambios en la política exterior en relación con lo desarrollado en este aspecto por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El profesor Diego Cardona explica que los cambios generados en el gobierno del presidente Santos, se pueden sintetizar en los siguientes términos:

1. Introduce en la política exterior, una visión muy diferente en la que se considera “el mundo como fuente de oportunidades para todos y todos ganamos con la cooperación y la aproximación pragmática de posiciones, con independencia de consideraciones ideológicas o de las diferencias en los modelos de desarrollo y de inserción internacional” (Cardona, 2011).
2. Para la administración del presidente Santos y su canciller, “los países se insertan exitosamente en el mundo a través de mediaciones de preferencia regionales” (Cardona, 2011), por lo que es necesaria la integración y los vínculos multilaterales.
3. Para el gobierno Santos, debe haber en la política exterior, una reconciliación externa e interna. “La actual administración colombiana ve una relación profunda entre su acción interna y la internacional, alimentadas por la misma visión del mundo” (Cardona, 2011).

El profesor Eduardo Pastrana Buelvas (2012) –que dirige una investigación sobre los cambios y continuidades de la política exterior en el gobierno Santos, la cual se funda en la percepción de los expertos– resalta como positivo los siguientes cambios<sup>9</sup>:

1. El regreso de Colombia a la región latinoamericana.
2. El papel mediador de Colombia en diferentes eventos con países de la región.
3. El nombramiento de María Emma Mejía en la Secretaría de Unasur.
4. La redefinición de la agenda entre Estados Unidos y Colombia.
5. La búsqueda de liderazgo regional.
6. La estabilidad de las relaciones con el vecindario.
7. La diversificación de la política y su búsqueda hacia el Asia-Pacífico.

Como cambios se enuncia principalmente y es una hipótesis del documento, llegar

(...) al fin de la estadounidense de la política exterior colombiana o al fin de su excesiva alineación con los intereses y prioridades de los EE. UU. (orientación clásicamente conocida como *respice polum* o “mirada al norte”), característica esencial de la orientación ideológica de Álvaro Uribe (Pastrana, 2012: 4).

Sin embargo, anota el profesor Pastrana, que una debilidad de la política se evidencia en que:

- No hay una política exterior única y con visión a largo plazo.
- Aún no se produce un documento estratégico para la política exterior colombiana y que la defina como política de Estado en lugar de política coyuntural más allá del plan del sector del Ministerio de Relaciones Exteriores para el cuatrienio (Pastrana, 2012).

De este breve recorrido por los hechos y acciones de la política exterior colombiana en la historia cercana de la República, enunciados por sus principales analistas y gestores, se puede colegir una serie de características, que recogiendo lo manifestado por Tickner, Pardo, Beltrán y Cardona se sintetizan en los siguientes términos:

1. Tickner, Pardo y Beltrán (2006) plantean como una primera característica la *discrecionalidad* existente en la política exterior, lo cual atañe al papel o rol que desempeña la Cancillería. Esta característica se contrae al indicar que la política exterior tiende a una concentración en el jefe de Estado, y con ello se prioriza el protagonismo pre-

---

9 Se puede ver esta caracterización y que puntualiza el profesor Eduardo Pastrana Buelvas, en *Papers*, 15: “La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambios o continuidades en el gobierno Santos?”, editado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, marzo, 2012.

sidencial que por lo general no la concibe en el largo plazo y que por consiguiente relega a un papel secundario el rol de la Cancillería.

2. Por su parte, Diego Cardona (citado en Ramírez y Restrepo, 1997), indica que la política exterior no es el resultado de un diseño racional previo, sino que es la resultante de políticas parciales de elaboración sobre la marcha en determinados periodos. Esto coincide en principio con lo afirmado por Tickner, *et al.* (2006); pero también con lo enunciado por Eduardo Pastrana y Martha Ardila, que identifican la política por su carácter centralizado y coyuntural del gobierno.
3. La discusión de los actores gubernamentales para la definición de la política exterior, presenta cierto desorden, en el sentido en que son varias las instituciones las que desarrollan labores que repercuten en el escenario internacional sin que sea la Cancillería la que se encargue de su diseño y coordinación.
4. La orientación unidireccional de política exterior hacia los Estados Unidos, lo cual es parte de la tradición colombiana en la definición de su política exterior (Tickner, *et al.*, 2006).
5. Los aspectos anotados, se ahondaron aún más en el gobierno del expresidente Uribe, que mostró un estilo en la toma de decisiones de gran concentración en la casa de Nariño y en el notable contenido personalista en la decisión presidencial. En efecto, este gobierno se caracterizó por un estilo de trabajo fundado en la disciplina, en el tratamiento directo de las cosas, no delegando y buscando siempre la personalización de la acción. Así el expresidente se mostró

(...) siempre en primera línea, interviniendo de modo simultáneo en todos los frentes de acción gubernamental, solo delegando el mínimo, esforzándose en cohesionar a civiles y militares a la vez que [ejerciendo] un minucioso seguimiento sobre el curso de sus decisiones y de su ejecución, evaluando una y otra vez los resultados, pidiendo cuentas en público (Pécaut, 2001: 79).

Por su parte, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos —de acuerdo con la evaluación realizada por Eduardo Pastrana y Diego Cardona—, tiende hacia la diversificación de la política, lo que significa un giro en el *respice polum*, pero también una mayor descentralización o delegación para la definición de ella a la Cancillería. Por último, tiende a generar una mayor participación y por consiguiente un papel más importante a los actores no estatales.

Son notables las ambigüedades y dilemas que resultan de los análisis de la política exterior colombiana, si se contrasta el desarrollo y las características de esta política, con lo planteado inicialmente en la interpretación de la política exterior como política de Estado, así como con las tendencias contemporáneas hacia la mayor incidencia de la política interna en la definición de la política exterior. Por ejemplo, se cuestiona la política exterior colombiana por ser coyuntural y responder a las directrices internas que desarrolla cada gobierno en particular y, sin embargo, se desconoce la orientación tradicional que ha

tenido Colombia con los EE. UU. desde 1914 hasta el 2012<sup>10</sup> y que se identifica como *respice polum*, lo que ha sido precisamente enunciado como una política de Estado<sup>11</sup>.

Por otra parte, se cuestiona la política exterior por su excesiva concentración y el poco rol que otorga a otros actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. Lo que desde el punto de vista de Russell (1990), se calificaría como política unitarista y concentrada. Pero también, es curioso, que en otros aspectos se señale su carácter fragmentado y que permita la injerencia de otros órganos gubernamentales, como los ministerios de Comercio y de Defensa cuando se trata de temas como los tratados de libre comercio o los acuerdos de defensa. Además, es de tener en cuenta la introducción que realiza en estas materias la Constitución de 1991, al crear la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales, que integrada por expresidentes y excancilleres, así como también la participación del Congreso de la República, lo cual a los ojos de la evaluación del mismo Russell, se calificaría como política descentrada.

Finalmente, es de resaltar la participación cada vez más constante de organismos no gubernamentales como ONG, empresarios y multinacionales en la definición de la política exterior, como en los casos de derechos humanos, medio ambiente, comercio e inversión, lo cual lleva a un panorama muy gubernamental y de gran influencia de lo interno en lo externo, lo que genera dilemas cuando se trata de explicarlo desde el punto de vista de la política exterior como política de Estado.

Estos aspectos no hacen sino mostrar el carácter ambiguo, confuso y, de cierta manera, incomprensivo de la política exterior y muestra que el criterio de política de Estado, es muy precario para explicar y describir la política exterior del país, por lo que lleva siempre a recaer en lugares comunes, y se constituye en una queja que resulta dilemática y confusa en la dinámica actual de las relaciones internacionales. Pues la política exterior no será específicamente una política de Estado, por la sencilla razón que siempre estará imbricada por las dinámicas internas y los proyectos políticos de los gobiernos. Razón tiene Stephen Krasner (2001) al establecer como supuesto teórico que los gobiernos tienen como primera prioridad conservar el poder, por lo cual la política exterior sirve para llevar a cabo este propósito y en este sentido conducir a buen término los planes de gobierno en el ámbito internacional.

Lo anterior quiere decir, que el mejor concepto que describe el fundamento de política exterior, es el ya señalado de ámbito interméstico, pues la política exterior siempre lo tendrá como su base y orientación. De ahí que los planes de gobierno se sustenten en ellos

10 La fecha de 1914 la señala Juan Gabriel Tokatlian, en su artículo “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?”, citado en este documento.

11 Esto se demuestra por las consecuencias que ha generado esta política, como por ejemplo, la orientación geopolítica del país hacia la región, las migraciones, la inversión extranjera, el tamaño e importancia de la embajada, el número y especialización de los funcionarios, la deuda externa, los tratados, etc.

y son una elaboración de una conjunción de influencias (variables) internas y externas. En realidad el gobierno responde y elabora la política con base en ello.

Desde esta idea de la política exterior como política de gobierno y su fundamento interméstico, dará mucha más claridad al examen de la política exterior y no se recaerá en el lugar de siempre de la política de Estado, por lo que se obviará las confusiones y ambigüedades. La política exterior no deja de ser una más dentro de la actividad gubernamental. El hecho de tener una orientación interestatal, no le da un estatus de superioridad y privilegio, todo lo contrario, ella es el espejo de lo que se desea y realiza internamente.

Los dos gobiernos (Uribe, 2002-2010; Santos, 2010-2014) han expresado esto con toda claridad, al involucrar la situación interna y unificarla y desarrollarla en una política exterior, que ayude a conseguir los objetivos planteados en los proyectos políticos. Bien sea la idea de llevar cabo la realización de “la seguridad democrática” del gobierno del presidente Uribe; o bien para buscar “la prosperidad común” del gobierno del presidente Santos. La política exterior da las herramientas para los logros particulares. Luego, denunciarlas como adefesios de política exterior por cuanto no cumplen los parámetros de política de Estado, constituye un desconocimiento de los avances en las dinámicas globales y la mayor complejización de los sistemas políticos.

No lejos de esta idea está el profesor Charry (1997), cuando propone una reorganización de la política exterior, estableciendo una coherencia en el servicio exterior y un ordenamiento de los intereses estratégicos con miras a un periodo posbipolar, buscando lo que él denomina “multilateralismo inteligente”. En este sentido, indica la necesidad de construir un gran consenso nacional para afrontar la política exterior, que cada vez esté más ligada a la problemática interna.

Finalmente, estamos en pleno acuerdo con el profesor Francisco Robles y que puede ser la gran conclusión de este artículo, al indicar que

El proceso de toma de decisiones en política exterior refleja las posibilidades y limitaciones de la dinámica interna de una nación. La capacidad de las naciones para incidir en el sistema internacional es condicionada no solo por los otros actores internacionales, sino también por el desarrollo de la política doméstica (1996: 2).

## Bibliografía

- ALLISON, Graham. *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, Gel, 1988.
- ARDILA, Martha. *¿Cambio de norte?: momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.

- \_\_\_\_\_. “Colombia y la migración andina: contexto, cambios y necesidades”. En: *Policy Paper*, núm. 21, del Grupo de Trabajo Países Vecinos, de Fescol, coordinado por Martha Ardila. Bogotá, julio del 2006.
- \_\_\_\_\_. *Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. Colombia una política exterior en transición*. Bogotá, Fescol, 2011.
- \_\_\_\_\_, CARDONA, Diego y RAMÍREZ, Socorro (Eds.). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá, Fescol, Fondo Editorial Cerec, 2005
- \_\_\_\_ y TICKNER, Arlene (Eds.). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Fescol, Hans-Seidel-Stiftung, 2002..
- BORDA, Sandra. “¿Todo cambia para seguir igual?”. En: *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, núm. 1, pp. 19-27, 2012. Versión electrónica: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx).
- CARDONA, Diego. “Colombia una política exterior en transición”. En: S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.). *Colombia, entre la inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Seguridad y política exterior en la gran región andina. Colombia una política exterior en transición*. Bogotá, Fescol, 2011.
- CHARRY SAMPER, Héctor. *Colombia, entre la inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional, 1997.
- DEL ARENAL, Celestino. *El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales. Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos, 1993.
- DREKONJA, Kornat Gerhard. *Política exterior de Colombia* (1ª ed.). Bogotá, Fescol, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Retos de la política exterior colombiana* (2ª ed.). Bogotá, Cerec, 1983.
- \_\_\_\_\_. “Nuevos retos de la política exterior latinoamericana frente al siglo XXI”. En: *Colombia Internacional*. núm. 51, enero-abril, 2001.
- FAZIO, Hugo. *Colombia, entre la inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional, 1997.
- FORERO, Mario. “Enfoques y dinámicas de la política exterior colombiana: del bilateralismo al multilateralismo”. En: *Revista RAI*, núm. 4, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2012.
- GALÁN, Juan Manuel. “Diagnóstico de la política exterior colombiana: una visión desde el Senado de la República”. En: *Revista Colombia Internacional*, núm. 65, Universidad de los Andes, 2007.

- GARCÍA, Andelfo y LONDOÑO, Patty. “La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda internacional”. En: M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (Eds.). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Fescol, Hans-Seidel-Stiftung, 2002.
- GIMÉNEZ, Felipe. “La razón de Estado en Maquiavelo y en el antimachiavelismo español y particularmente en Quevedo”. En: *El Catoblepas*, núm. 13, marzo, p. 19, 2003.
- KRASNER, Stephen. *Soberanía, hipocresía organizada*. Madrid, Paidós, 2001.
- LASAGNA, Marcelo. “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. En: *Revista Estudios*, núm. 32, pp. 45-64, 1995.
- LONDOÑO, Juan Fernando. *Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar. Colombia una política exterior en transición*. Bogotá, Fescol, 2011.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe* (17ª ed.). Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1997.
- MEINECKE, Friedrich. *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- MERKET, Federico. *Identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales*. San Salvador, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2008.
- MERLE, Marcel. *Sociología de las relaciones internacionales* (2ª ed. ampliada). Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Lineamientos de la política exterior colombiana*, 2010. Versión electrónica: <http://www.cancilleria.gov.co>.
- PARDO, Rodrigo y TOKATLIAN, Juan. *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá, Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, 1989.
- PÉCAUT, Daniel. *La tragedia colombiana: guerra, violencia, tráfico de droga, sociedad y economía No. 1*. Bogotá, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, 2001.
- RAMÍREZ, Socorro y RESTREPO, Luis Alberto (Comps.). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional, 1997.
- ROBLES, Francisco. “Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior”. En: *Colombia Internacional*, núm. 33, enero-marzo, 1996.
- RUSSELL, Robert. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- TICKNER, Arlene. “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. En: *Colombia Internacional*, núm. 65, Universidad de los Andes, 2007.

\_\_\_\_\_, PARDO, Rodrigo y BELTRÁN. *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2006.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?”. En: *Colombia Internacional*, núm. 48, enero-abril, 2000.