

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate



Política exterior colombiana : historia, agenda y perspectivas / Alejandro Morales Henao...

[et al.] ; editores Paula Ruiz-Camacho, Luis Fernando Vargas-Alzate. – Medellín : Universidad Externado de Colombia, RedIntercol, Editorial EAFIT, 2025.

349 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

1. Política Exterior – Colombia. 2. Colombia – Relaciones exteriores. 3. Política Exterior – Colombia – Historia. 4. Colombia – Relaciones exteriores – Historia. 5. Colombia – Historia diplomática. 6. Conflicto armado – Colombia - Aspectos internacionales. I. Morales Henao, Alejandro. II. Ruiz Camacho, Paula, edit. III. Vargas Alzate, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

327.861 cd 23 ed.

P769

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Primera edición: julio de 2025

© Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, DC, Colombia

<http://publicaciones.uexternado.edu.co/>

Correo electrónico: publicaciones@uexternado.edu.co

© RedIntercol

Carrera 17, número 109 A - 08, Bogotá, Colombia.

Teléfono: 3213071661

E-mail: presidencia@redintercol.net

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia

<http://www.eafit.edu.co/editorial>

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587209839lr0>

Edición y corrección de textos: Mónica Palacios

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Tabla de contenido

Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	13
Capítulo 1. Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior. <i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	23
Capítulo 2. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021). <i>Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez</i>	47
Capítulo 3. Inserción internacional de Colombia en el siglo xxi. <i>Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao</i>	65
Capítulo 4. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana. <i>Diana Marcela Rojas</i>	83
Capítulo 5. Una paz esquiva: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016. <i>Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa</i>	105
Capítulo 6. Colombia y la ONU en el posconflicto. <i>Fabio Sánchez</i>	127
Capítulo 7. Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia. <i>Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón</i>	147

Capítulo 8. Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia. <i>Martha Ardila</i>	169
Capítulo 9. Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral. <i>Ana María Amaya Alviar</i>	187
Capítulo 10. Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica. <i>María Catalina Monroy y Caren Cubides</i>	211
Capítulo 11. Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica. <i>Julio-César Cepeda-Ladino</i>	237
Capítulo 12. Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI. <i>Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano</i>	253
Capítulo 13. Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias. <i>Vladimir Rouvinski</i>	275
Capítulo 14. Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven. <i>Carolina Cepeda Masmela</i>	293
Capítulo 15. La política exterior en prospectiva: consideraciones finales. <i>Paula Ruiz-Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	311
Resúmenes	335
Sobre los autores	345

Capítulo 2

De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: Doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021)

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch2>

Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez

Introducción

La independencia de Panamá en noviembre de 1903, un año después del desenlace de la guerra de los Mil Días (1899-1902), marcó un punto de inflexión para la política doméstica y exterior de Colombia. Antes de esto, Colombia tenía un perfil internacional relativamente alto, herencia de las revoluciones de independencia y el proyecto grancolombiano.

Este país fue un líder regional durante el siglo XIX, como se puede observar en los congresos americanos de Panamá en 1826 y Lima en 1847 y 1864. Tras la separación del istmo, auspiciada por Estados Unidos, Colombia bajó su perfil internacional y paradójicamente se acercó a la potencia del norte, orientada por una doctrina que el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) denominó *respice polum*.

Tal doctrina orientó la política exterior colombiana durante el siglo XX bajo un enfoque en el que los intereses de Estados Unidos abrieron espacios de oportunidad a este país suramericano, que consiguió beneficios particulares de su alineamiento. El enfoque estuvo presente con mayor profundidad en las dos guerras mundiales y los inicios de la Guerra Fría. No obstante, el presidente Carlos Lleras (1966-1970) dio un nuevo giro a la política exterior colombiana, que su ministro de Relaciones Exteriores y futuro presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) denominó *respice similia*.

Así, Colombia se acercó a sus similares, en el marco de la descolonización del tercer mundo, por medio de organizaciones como el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) y la Comunidad Andina de Naciones

(CAN). En la década de los ochenta del siglo xx, la “narcotización” y “securitización” de la agenda trajó a Estados Unidos de vuelta al centro de la política exterior colombiana. Por tanto, el objetivo del artículo es analizar los principales hitos de las relaciones internacionales de Colombia a través de doscientos años de historia, que le permita al lector entender, en el siguiente capítulo, la inserción de Colombia en el siglo xxi.

1. Los altibajos del siglo XIX

Durante el siglo xix, Colombia tuvo algunos altibajos en materia internacional. Tras las revoluciones de independencia hispanoamericanas, la llamada Gran Colombia (1819-1831) presidida por el general Simón Bolívar (1819-1830) fue uno de los proyectos políticos más ambiciosos de su tiempo, que llamó la atención de las principales potencias. El secretario de Estado de Estados Unidos John Quincy Adams afirmó en 1822 que Colombia estaba “llamada a ser una de las naciones más poderosas del planeta” (en Borda, 2019). Tras la división de la Gran Colombia, la república de Nueva Granada (1832-1858) se replegó en materia internacional: unió las secretarías de Interior y Relaciones Exteriores, cerró varias legaciones diplomáticas y consulados y discutió la posibilidad de convertir al país en un protectorado de Estados Unidos o Inglaterra y de acabar la cancillería. Los liberales que crearon y gobernaron a los Estados Unidos de Colombia (1863-1886) retomaron el nombre y el perfil internacional de la década de los años veinte del siglo xix. La regeneración conservadora (1886-1900) terminó con la guerra de los Mil Días y la separación de Panamá.

Durante estos años, Colombia defendió principios de derecho internacional diferentes a los tradicionales europeos, como la neutralidad en asuntos ajenos y la solución pacífica de controversias, para maniobrar en un escenario internacional cada vez más adverso: este país fue neutral en la mayoría de las guerras americanas del siglo XIX y delimitó buena parte de sus fronteras por medio de arbitrajes (Cavelier, 1997; Clemente, 2012). La Cancillería colombiana del siglo xix fue un trampolín político importante, refugio de “políticos-intelectuales” que participaron en una compleja red transnacional con estructuras privadas, como las familias y la masonería. En su biografía de Manuel Ancízar, Gilberto Loaiza (2018) describió así a estos políticos-intelectuales:

La diplomacia no era oficio especializado ni mucho menos. Era una de tantas ocupaciones entre las diversas de estos políticos-intelectuales que multiplicaban sus tentáculos ante la carencia de élites especializadas. [...] Ser diplomático, maestro, científico, periodista y abogado hacía parte del espectro de funciones posibles de un mismo individuo durante su intensa vida pública. (p. 213).

La república de Colombia de la década de los años veinte del siglo XIX, llamada Gran Colombia por los historiadores para diferenciarla de la república de Colombia actual, fue uno de los Estados más importantes de su tiempo (Gutiérrez, 2012; Jaramillo, 2022; Martínez, 2019). Colombia fue creada por el Congreso de Venezuela, por medio de la Ley Fundamental de la República de Colombia del 17 de diciembre de 1819, que en su artículo 1 estableció: “Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia”. La Constitución de 1821 firmada en Villa del Rosario de Cúcuta creó cinco secretarías, entre estas la de Relaciones Exteriores. Esta fue parte esencial del proyecto grancolombiano, bajo el liderazgo de los cancilleres venezolanos Pedro Gual (1821-1823) y José Rafael Revenga (1825-1828). Además de aparecer primera en la Constitución entre las cinco secretarías, la Cancillería estaba separada de la Secretaría de Interior, a diferencia de otros países hispanoamericanos como México, Perú y Argentina. Además, Colombia fue la primera república hispanoamericana reconocida por Estados Unidos y Gran Bretaña y la única con presencia diplomática en los demás países de la región. El presidente Bolívar urdió una compleja alianza política y militar con las otras repúblicas hispanoamericanas, que culminó con el fracaso del Congreso de Panamá en 1826. Después vinieron las diferencias con Santander, la dictadura, la separación de Colombia y la muerte del “Libertador”.

A mediados de siglo, después de la separación de la Gran Colombia, la república de Nueva Granada se replegó en materia internacional. La Constitución de 1832, que remplazó la de 1821, unió en una sola la Secretaría de Interior y Relaciones Exteriores. El principal debate de esta asamblea constitucional fue el nombre del país: unos querían conservar Colombia, pero se impusieron los que preferían volver al español Nueva Granada (Palacios y Safford, 2002). Así, Nueva Granada fue la primera república hispanoamericana reconocida por la Santa Sede, en 1839 (Arroyo,

2024). La decepción por el fracaso grancolombiano y la difícil situación económica llevaron al Congreso neogranadino a cerrar varias legaciones diplomáticas y a discutir la posibilidad de convertir al país en un protectorado de Estados Unidos o Gran Bretaña, o de cerrar la Cancillería (Cavelier, 1997; Rivas, 1961). No obstante, Colombia mostró un perfil internacional relativamente alto en los congresos americanos de 1847 y 1864 en Lima: fue el único país que ratificó los tratados allí suscritos, al igual que los de Panamá de 1826 (Cifuentes, 2024; Clemente, 2012).

La Constitución de 1863, que creó los Estados Unidos de Colombia, retomó el nombre de la década de los años veinte del siglo XIX. En sus artículos 90 y 91, esta Carta política estableció que el Gobierno “iniciará negociaciones” con Venezuela y Ecuador para restaurar la “antigua Colombia” y que “el derecho de gentes hace parte de la Legislación nacional”. Esta curiosa federación de Estados soberanos muy poderosos, con ejércitos propios que podían hacerse la guerra entre sí regulados por el derecho de gentes, llevó al encargado de negocios de Estados Unidos a afirmar que esta era una “anarquía organizada”. Los Gobiernos liberales de mediados de siglo fueron solidarios con las demás repúblicas hispanoamericanas: apoyaron a Nicaragua, México, Cuba y Paraguay frente a las agresiones imperialistas de Estados Unidos, Francia, España y Brasil, respectivamente. Colombia también fue víctima de la “diplomacia de las cañoneras”, por parte del imperio italiano que defendió así los intereses de su ciudadano Ernesto Cerruti (Palamara, 2024). Los radicales intentaron recuperar el liderazgo regional que Colombia tuvo durante la independencia por medio de sus “relaciones literarias y científicas”, para lo cual crearon una Oficina de canjes de publicaciones nacionales americanas dentro de la Biblioteca Nacional.

Debido a estos experimentos constitucionales y a su liderazgo hispanoamericano, mientras Estados Unidos sufría su guerra civil y Francia el imperio de Napoleón III, Colombia fue durante estos años parte de la “vanguardia del mundo Atlántico” (Sanders, 2014). La historiadora uruguaya Isabel Clemente caracterizó así a la Cancillería colombiana de este periodo:

Hasta 1875 hubo continuidad en las orientaciones de las políticas y en el estilo de conducción de la Cancillería. [...] La permanencia en el cargo por períodos extensos y la rotación entre cargos ejecutivos y legislativos garantizaba la existencia de un cuerpo de

altos funcionarios con una base común de conocimientos, estilos y prácticas. [...] Después de 1875 las conmociones interiores con las guerras civiles y las crisis internas de los partidos políticos generaron un contexto diferente. Casi todos los responsables de la política exterior de Colombia tenían grados universitarios en Derecho. Muchos de ellos eran catedráticos en universidades colombianas donde enseñaban Derecho Internacional, Historia y Economía Política. A pesar de las diferencias ideológicas [...] estos hombres participaron de un consenso general en torno a algunos principios básicos de política exterior. [...] En cuanto al origen regional, un número importante provenía de los departamentos de la costa Caribe” (2012, pp. 86-87).

El presidente Manuel Murillo Toro (1864-1866 y 1872-1874) mostró otra faceta de la Cancillería, en una nota dirigida al secretario de Interior y Relaciones Exteriores Nicolás Esguerra (1874):

Es cierto que las legaciones y consulados que usted propone suprimir no son imprescindibles; pero, en vez del gasto que implican, el secretario de Guerra tendrá que pedir el aumento del pie de fuerza, porque los aspirantes a estos puestos fundarán periódicos, agitarán el país, tramarán revueltas, etc. [...] A esa gente hay que tenerla con un destino de esa clase, al cual creen tener derecho imprescriptible; de otra manera no dejarán vivir en paz al país” (Murillo Toro, como se citó en Rodríguez, 2019, p. 241).

La independencia de Panamá cerró el siglo XIX colombiano. La separación del istmo puede entenderse como el producto de la transición hegemónica entre Gran Bretaña y Estados Unidos, a lo largo del siglo XIX. En las décadas de los años veinte y treinta de ese siglo, Colombia intentó jugar al equilibrio de poder entre estas dos potencias. Con el tratado Mallarino-Bidlack de 1846, suscrito por el primer Gobierno del general Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849, 1861-1863, 1863-1864 y 1866-1867), Estados Unidos garantizó la soberanía neogranadina sobre el istmo y el carácter internacional del camino interoceánico, a cambio del derecho a transitarlo libremente. Esto hizo que la población norteamericana en Panamá creciera considerablemente y fue una de las causas del llamado incidente de la tajada de sandía en 1856, que llevó al primer desembarco de tropas estadounidenses en Panamá (Bushnell, 2007; Vega y Jáuregui, 2000).

En los años siguientes, diferentes Gobiernos colombianos invitaron a Estados Unidos a intervenir en Panamá, amparados en el tratado de 1846, para sofocar la guerra civil y garantizar el tránsito del ferrocarril. En 1878 Colombia negoció la construcción del canal de Panamá con una empresa francesa liderada por el ingeniero que construyó el canal de Suez, pero esta quebró y abandonó la obra durante la guerra civil de 1885. Mientras tanto, Estados Unidos ayudó al presidente Rafael Núñez (1880-1882, 1884-1886, 1886-1892 y 1892-1894) a derrotar a los liberales rebeldes.

En el Congreso americano de 1889 en Washington era claro que Colombia había perdido el liderazgo regional, desplazado por Estados Unidos. Durante la guerra de los Mil Días Estados Unidos fue invitado a intervenir nuevamente en Panamá, en favor del Gobierno de José Manuel Marroquín (1900-1904). Paradójicamente, los liberales rebeldes se rindieron para salvar Panamá, pues no habían sido derrotados. El Gobierno de Marroquín suscribió el Tratado Herrán-Hay en enero de 1903, pero este no fue ratificado por el Congreso colombiano, liderado por el expresidente Miguel Antonio Caro (1892-1898), para cobrarle a Marroquín el golpe de Estado de julio de 1900. Entonces, el presidente de Estados Unidos Theodore Roosevelt (1901-1909) perdió la paciencia y “tomó Panamá”, tal como habría de declarar.

2. El siglo XX

La separación de Panamá fue entonces la impronta sobre la que se construyeron las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. La acción imperialista de Estados Unidos no solo le quitó al país uno de sus territorios más importantes, sino que derrumbó los principios políticos que la diplomacia colombiana había constituido durante el siglo XIX. La independencia del istmo planteó dos grandes problemáticas para la clase dirigente colombiana: ¿cómo relacionarse con la nueva potencia americana que entraba a disputar el dominio mundial? Y ¿qué vínculos establecer con los demás países que no eran potencias? Para ambos problemas, la solución fue orientar la política exterior colombiana en función de los intereses de Estados Unidos, para lograr beneficios particulares. Este fue el hilo conductor de la estrategia de política exterior colombiana durante el siglo XX, a pesar de que, en esta continuidad, se

encuentran episodios que contrarían el común denominador, como el corto periodo en el que este país no miró al Norte (*respice polum*), sino a sus similares (*respice similia*). Esto fue, como se citó, durante las administraciones de Carlos Lleras y Alfonso López, entre 1966 y 1978.

En los inicios del siglo XX, Colombia buscó solucionar sus diferencias con Estados Unidos posteriores a la independencia de Panamá:

La pérdida de Panamá fue un importante golpe para el prestigio de Colombia, así como para su futuro económico. Durante la mayor parte de las dos décadas siguientes, varios Gobiernos colombianos pidieron a Estados Unidos indemnización y disculpa por el papel que el Gobierno de Roosevelt había desempeñado en la secesión [...] Los sucesos de Panamá también contribuyeron a una significativa reorientación de la política exterior colombiana, en particular hacia la aceptación gradual de la posición dominante que Estados Unidos ocupaba en el hemisferio (Randall, 2012, p. 102).

La solución a la disputa se consiguió con el tratado Urrutia-Thomson de 1914, que le garantizó a Colombia una indemnización de veinticinco millones de dólares por la pérdida de Panamá y una reanudación de las relaciones diplomáticas, políticas y comerciales con Estados Unidos. Este dinero se convirtió en una herramienta clave con la que el Estado colombiano concretó una nueva visión de sí mismo: estructurar el desarrollo interno por medio de la exportación de bienes primarios. En esta visión, la relación con Estados Unidos era de primer orden, porque la potencia se perfilaba como el principal destino de las exportaciones del país.

Así, entre 1914 y 1920, los recursos de la indemnización por Panamá permitieron mejorar la infraestructura agraria del país y abrir un mercado para los bienes colombianos en Estados Unidos. La “estrella del norte” se convirtió en el principal destino de las exportaciones colombianas de café, banano, bienes agrarios y minerales colombianos, alcanzando cerca del 70% de estas en 1919 (Randall, 2012). Para el país, esta relación significaba un desarrollo económico interno, al tiempo que un fortalecimiento de las finanzas públicas para la ejecución de planes gubernamentales. Como lo muestra Archila (1991):

Los Gobiernos conservadores de Pedro Nel Ospina (1922-1926) y Miguel Abadía Méndez (1926-1930), fieles a la “vocación exportadora” del país, decidieron invertir el grueso de esos dineros en

el desarrollo del sistema de transportes: en la ampliación de la red ferroviaria y de carreteras, así como en la adecuación de puertos (p. 49).

También esta relación con Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX le permitió a Colombia canalizar programas que favorecieron su modernización institucional. Un ejemplo de esto fue la misión Kemmerer de marzo de 1923, que diseñó un nuevo sistema administrativo y financiero para direccionar de manera eficiente los beneficios del modelo exportador, al tiempo que respaldó el crédito externo, crucial para las inversiones públicas (Archila, 1991). Producto de la misión Kemmerer fueron creadas la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República y también se organizaron el Banco de la República y las Aduanas Nacionales.

Ahora bien, es importante señalar que muchos de estos beneficios implicaron grandes costos sociales. En distintos momentos, las empresas estadounidenses y las autoridades nacionales priorizaron los intereses externos a las problemáticas de pobreza y precariedad laboral de las regiones donde operaban. Un buen ejemplo de esto fue la Masacre de las Bananeras en 1928, cuando trabajadores colombianos fueron asesinados por el ejército nacional, que priorizó los intereses de la empresa norteamericana United Fruit Company; así como la llegada de la Tropical Oil Company a Barrancabermeja, que supuso una segregación de los trabajadores colombianos y casos de abuso laboral (Archila, 1991).

En las décadas de 1930 a 1960, si bien en materia de relaciones internacionales hubo acontecimientos importantes como la guerra con Perú, en la mediana duración de este periodo la visión económica de la diplomacia colombiana seguía centrada en su socio principal: Estados Unidos. En consecuencia, la posición internacional de Colombia se afianzó en función del papel dominante que Estados Unidos iba adquiriendo a nivel mundial. Esta relación estuvo marcada por un juego de intereses y afinidades en el que Colombia perfilaba su relación con la potencia del norte. Es importante en este punto mencionar la importancia de una comunidad de identidades por parte de Colombia con Estados Unidos, llamada “proamericanismo” por Bernal y Tickner (2017):

Entendemos el proamericanismo como una idea compuesta de representaciones positivas sobre lo que Estados Unidos es y hace,

que repercuten en la creación de identidades intersubjetivas respecto a ese país y que reproducen prácticas afines a sus intereses y objetivos (p. 11).

Un momento que muestra la importancia de la relación bilateral fue la crisis de los precios del café durante la Segunda Guerra Mundial. El conflicto había cerrado los mercados europeos a la exportación cafetera, así que el único mercado de comercialización era el norteamericano. La oferta de los países cafeteros hacia este destino era excesiva, por lo que la caída de los precios era inminente. Para evitar esta situación, Estados Unidos se comprometió a comprar una cuota de café a los países productores, en lo que se llamó el Pacto Cafetero (Camacho, 2015).

Esto ayudó a que las finanzas colombianas no se vieran amenazadas por la guerra y reforzó la sintonía con los intereses estadounidenses. La correlación de esta acción se evidenció en el afianzamiento ideológico de Colombia en la Guerra Fría, en función del bloque capitalista. Muestra de esta colaboración diplomática fue el envío de tropas nacionales a la guerra de Corea (1950-1953), para defender los intereses ideológicos de Estados Unidos. Camacho (2015) sostiene que la participación de Colombia en la fuerza multinacional en Corea no era obligatoria para los miembros de la ONU, por lo que el envío de tropas obedeció a una clara alineación con la política de Estados Unidos.

En la década de 1940 a 1950, las condiciones políticas internas de Colombia modificaron la agenda internacional del país para lograr beneficios puntuales de Estados Unidos. El interés económico exportador e importador, que siguió siendo importante, le dejó un amplio margen a la crisis de violencia como articulador de las relaciones internacionales. Esto debido a que en esta década y la siguiente se acrecentó y consolidó el conflicto armado interno colombiano, con distintos niveles de intensidad. En este conflicto, el Estado colombiano manejó la problemática en función de la agenda global de Estados Unidos (Borda, 2019).

Desde 1949 hasta la década que inició en 1980, el hilo conductor del conflicto armado interno fue la amenaza comunista. Los hechos del Bogotazo, así como el escenario internacional de la postguerra y la Revolución Cubana, se inscribieron en la agenda de Estados Unidos en función del peligro de una revolución socialista (Pardo, 2016). Esto le permitió a Colombia beneficiarse de una serie de programas y proyectos

norteamericanos en la región, logrando así recursos y bienes puestos al servicio de contener el avance de los grupos alzados en armas. Ejemplo de esto fue la Alianza para el Progreso, liderada por el gobierno de Kennedy, y el entrenamiento del ejército colombiano en tácticas antisubversivas (Obregón, 2017). Estas iniciativas fueron compensadas con acciones a favor de Estados Unidos, como el diseño de la expulsión de Cuba de la OEA. De nuevo, es crucial señalar los costos sociales que generaron tales iniciativas en materia política y social para Colombia, en especial por los múltiples atropellos a los derechos humanos.

A pesar de la alineación general de las relaciones internacionales y la política exterior colombiana con la agenda de Estados Unidos, la impronta de Panamá y la constante tensión entre intereses extranjeros y nacionales crearon un clima intelectual crítico hacia la potencia del norte. Desde la Generación del Centenario, personajes como José Eustasio Rivera protestaron por la indemnización de Panamá y las relaciones con Estados Unidos. De la misma manera, intelectuales influyentes como Gabriel García Márquez dejaron para la posterioridad la crítica al modelo de multinacionales que operaba en varias regiones del país. En consecuencia, ha existido una constante insistencia en un relacionamiento más profundo con los países del Sur Global, para reducir la dependencia de Estados Unidos y propiciar un entendimiento con países semejantes.

En las relaciones internacionales de Colombia, esto se profundizó durante los Gobiernos de Carlos Lleras (1966-1970) y Alfonso López Michelsen (1974-1978), en lo que se llamó *respice similia*. En estos años, Colombia buscó otros escenarios de participación que no se limitaban a la agenda internacional de Washington, sin que esto fuera en oposición a los intereses norteamericanos. Entonces Colombia restableció su relación bilateral con la Unión Soviética, ingresó al Movimiento de los Países No Alineados (NOAL), participó en la construcción del Pacto Andino y en el Tratado Torrijos-Carter, por medio del cual Panamá recuperó su soberanía sobre la zona del canal (Borda, 2019). En el capítulo diez de este libro, Monroy y Cubides ofrecen un análisis del *respice similia* más allá de los Gobiernos de Lleras y López, mostrando que sus principios han estado presentes en administraciones posteriores, incluso entrando en combinación con otros cuerpos doctrinales.

En las décadas ochenta y noventa del siglo anterior cobró fuerza la lucha mundial contra las drogas, que se mantiene en la actualidad. En

este espacio de tiempo, particularmente durante la administración del presidente Virgilio Barco (1986-1990), se abrió un nuevo espacio de cooperación con Estados Unidos, a raíz del auge de grupos narcotraficantes colombianos que tenían como principal mercado de tráfico el estadounidense. Prueba del éxito de este nuevo enfoque en la política exterior fue la Cumbre de Cartagena de 1990, en la cual se logró la solidaridad internacional con Colombia por su problema de drogas, operacionalizada en ventajas arancelarias en Estados Unidos (Pardo, 2016). Respecto a los efectos del narcotráfico en la política exterior colombiana, Pardo argumentó que:

La búsqueda en Estados Unidos de nuevos parámetros en materia de seguridad [...] le dieron a Colombia, en su calidad de principal exportador de cocaína, una visibilidad en Washington y una diferenciación en su trato, en relación al resto de la región [...] La agenda bilateral se “narcotizó” por la importancia que alcanzó la lucha contra las drogas ilícitas (pp. 117-118).

En la década de los noventa, la situación del país empeoró: el retiro de la visa de Estados Unidos al presidente Ernesto Samper (1994-1998) por su posible nexo con los carteles del narcotráfico, el aumento del paramilitarismo y el avance guerrillero llevaron al país a momentos críticos. Así, entre 1998 y 2016 el Estado colombiano intentó sobreponerse a esta crisis de gobernabilidad, lo que consiguió con nuevos enfoques en la política interna, pero principalmente con los recursos canalizados por medio del Plan Colombia, otro lineamiento de política exterior estadounidense en América Latina. Esto se dio en buena medida porque el mundo entró en las lógicas antiterroristas y el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) mostró el conflicto armado colombiano como una conjunción entre comunismo, narcotráfico y terrorismo, poniendo a este país en el escenario internacional bajo una imagen de debilidad y posible colapso. Sobre esto, Morales y Tickner (2017) sostienen que “tanto Pastrana como su sucesor de línea dura Álvaro Uribe usaron un discurso de debilidad estatal para justificar la necesidad de mayor ayuda, presencia extranjera y, en últimas, de intervención en la situación interna” (p. 240).

La política de seguridad fue exitosa en términos militares, pero en el plano social las pérdidas humanas por la degradación del conflicto armado generaron una división profunda en el país, que aún persiste. El

Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) logró golpes importantes a los grupos alzados en armas y un acuerdo de paz que puso fin al conflicto con las FARC. La estrategia de internacionalización de este acuerdo fue acertada: consistió en mantener un número limitado de participantes internacionales en las negociaciones, al tiempo que, para su ratificación y futuro, se le dio mayor importancia al respaldo internacional de los principales actores de la dinámica mundial, como el Consejo de Seguridad de la ONU, Estados Unidos, la Unión Europea y la Corte Penal Internacional (Borda y Gómez, 2017). Esto le dio un respaldo al proceso de paz que mermaba la amplia división que suscitó dentro de Colombia. Frente a la dimensión internacional del Acuerdo de Paz, Borda y Gómez (2017) sostienen que:

La legitimidad del proceso de paz difícilmente encontró detractores en el sistema internacional. Así lo demostró la abrumadora aprobación de la comunidad internacional luego del anuncio del acuerdo general y a lo largo del proceso de paz, la numerosa presencia de actores internacionales en la firma del Acuerdo Final en Cartagena e incluso el espaldarazo de la entrega del Nobel de Paz a Santos luego del resultado negativo del plebiscito por la paz (p. 230).

De acuerdo con varios internacionalistas, sumado a lo anterior, y a pesar de su continua búsqueda de un nuevo posicionamiento internacional, el Gobierno de Santos fue poco acertado en su manejo del fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo con Nicaragua: “Santos, en aras de ser reelegido, decidió no aceptar el fallo de la Corte y hacer uso de un discurso nacionalista no muy digno de las grandes ligas de países a los que deseaba sumar a Colombia” (Borda, 2019, p. 89).

Aunque el hilo conductor de la diplomacia colombiana durante las primeras décadas del siglo XXI fue solucionar la crisis de gobernabilidad, la agenda internacional se ha ampliado en distintos asuntos en los que el país tiene intereses prioritarios. Uno de los temas cruciales para Colombia es la crisis migratoria de venezolanos por motivo de las condiciones internas del país. La persistencia de un régimen dictatorial en Caracas ha generado un desafío en materia diplomática para Colombia, especialmente porque la posición del país oscila en función de los cambios de la política interna. Mientras que el Gobierno de Santos buscó mantener

una posición distante del Gobierno de Maduro y de la oposición para servir de puente en un posible diálogo, la política del Gobierno Duque fue de confrontación directa con Caracas por medio de un apoyo irrestricto a la oposición, y el Gobierno del presidente Petro ha girado en torno a una política más cercana a Nicolás Maduro. Estos vaivenes muestran no solo la divergencia de asuntos en la agenda internacional, sino también la aún baja capacidad de Colombia por mantener una política exterior profesional y coherente.

Conclusión

Este capítulo analizó los dos momentos estructurantes de la historia de la política exterior colombiana, separados por la separación de Panamá después de la guerra de los Mil Días. El primer momento fue el de los altibajos internacionales del siglo XIX, en el que Colombia osciló entre un liderazgo activo, caracterizado por la herencia del proyecto de Bolívar, y el perfil bajo, donde el papel de la Cancillería se redujo a una categoría menor. Igualmente, durante ese siglo la diplomacia colombiana estableció una serie de principios que le permitieron relacionarse con el nuevo mundo que se estaba formando después de las revoluciones de independencia hispanoamericanas.

Estos principios, como la no intervención en asuntos extranjeros y la solución pacífica de controversias a través del respeto al derecho internacional, le permitieron al país tener cierto margen de independencia y autonomía. El segundo momento fue el del enfoque de intereses, que surgió a partir de la participación directa de Estados Unidos en la separación de Panamá, que destruyó los principios orientadores de la diplomacia colombiana en el siglo XIX. La independencia de Panamá llevó a Colombia a orientar su política exterior en función de la agenda de Estados Unidos como potencia mundial, para canalizar beneficios particulares, como las misiones de modernización institucional, el pacto cafetero y la lucha contra la insurgencia. Esta orientación hacia la potencia del Norte se mantuvo aun cuando el país se acercó a sus semejantes, en la segunda mitad del siglo XX, y también en tiempos recientes cuando la agenda internacional ha estado abierta a otros temas.

Preguntas de reflexión del capítulo

- El Gobierno colombiano lo selecciona como asesor de política exterior y le encargan diseñar una estrategia de relacionamiento internacional que se base en el principio de *respice similia*, en la actualidad. ¿Con qué Estados y bajo qué parámetros de cooperación diseñaría la estrategia?
- Teniendo en cuenta el contexto histórico, ¿qué recomendación le hubiera dado al presidente Santos sobre la sentencia de la Corte respecto al límite con Nicaragua?

Cuadro 2. Línea de tiempo

Historia Internacional de Colombia

La Gran Colombia	Estados Unidos de Colombia	Respicé Polém (mirar hacia E.U)	Crisis estatal y salida al Conflicto Armado
Colombia ocupa un lugar central en la política internacional del mundo.	República de la Nueva Granada	Regeneración y separación de Panamá	Narcotización de la agenda internacional.
Fracaso del Congreso de Panamá y disolución de la Gran Colombia.	Reducción de la importancia internacional del país.	Construcción del Canal.	Aumento del conflicto armado del país
Fusión de la Cancillería con la secretaría del interior.	Incorporación del derecho de gentes y el derecho internacional.	Separación de Panamá luego de la intervención de Estados Unidos.	Políticas de seguridad y negociación con las FARC.
Cierre de legaciones diplomáticas		Fin del primer ímpetu internacionalista del país.	
1819-1832	1832-1858	1863-1886	1886-1917
			1917-1948
			1948-1980
			1980-2016

Siglo XIX

Siglo XX

Fuente: elaboración propia.

Referencias

- Archila, M. (1991). *Cultura e identidad obrera*. Cinep.
- Arroyo, I. (2024). La bendición papal a la república: los inicios tempranos de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede. En Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas* (pp. 307-335). Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.
- Bernal, J. y Tickner A. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 3-39). Universidad de los Andes.
- Bonilla, H. y Montañez, G. (eds.) (2004). *Colombia y Panamá: la metamorfosis de la nación en el siglo xx*. Universidad Nacional de Colombia.
- Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Editorial Planeta.
- Borda, S. y Gómez S. (2017). La internacionalización del proceso de paz de La Habana: del aislacionismo a la contención. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.) *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 213-239). Universidad de los Andes.
- Bushnell, D. (1984). *Eduardo Santos y la política del buen vecino, 1938-1942*. El Áncora Editores.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia una nación a pesar de sí misma: nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Planeta.
- Camacho, C. (2015). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: Mirando hacia adentro (1930-1960)* (Vol.4, pp. 81-149). Taurus/Mapfre.
- Cavelier, G. (1997). *Política internacional de Colombia* (4 tomos). Universidad Externado de Colombia.

Cifuentes, C. (2024). Colombia y sus relaciones hispanoamericanas: crisis, unión y guerra (1820-1865). En Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas* (pp. 77-107). Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.

Clemente, I. (2012). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: La construcción nacional (1830-1880) (Vol.2)*. Taurus/Mapfre.

Gutiérrez, D. (2012). *El reconocimiento de Colombia: Diplomacia y propaganda en la coyuntura de las restauraciones (1819-1831)*. Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo, D. (2022). La primavera internacional de Colombia (1821-1864): a propósito de los doscientos años de la Cancillería. *Revista Oasis*, No. 35. Universidad Externado de Colombia.

Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. (2024). *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas*. Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.

Loaiza, G. (2018). *Manuel Ancízar y su época. Biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX*. Ediciones Plural.

Londoño, J. (2017). *Episodios sobre la fijación de las fronteras nacionales*. Universidad del Rosario.

Martínez, A. (2019). *Historia de la primera república de Colombia, 1819-1831*. Universidad del Rosario.

Morales, M. y Tickner A. (2017). Narrando la “historia de éxito”: experticia en seguridad y política exterior de Colombia. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 239-263). Universidad de los Andes.

Obregón, L. (2017). Colombia en la Guerra Fría: entre movimientos antiimperialistas y estados anticomunistas. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 145-167). Universidad de los Andes.

Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Editorial Norma.

Palamara, G. (2024). Colombia y el manejo de la cuestión Cerruti: el espejo de una actitud. En Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas* (pp. 371-403). Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.

Pardo, R. y Tokatlián, J. (1989). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Tercer Mundo Editores.

Pardo, R. (2016). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: La búsqueda de la democracia (1960-2010) (Vol.5)*. Taurus/Mapfre.

Posada, E. (dir.) (2010-2016). *Colombia* (5 tomos). Taurus/Mapfre.

Randall, S. (2012). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: La apertura al mundo (1880-1930) (Vol. 3, pp. 79-137)*. Taurus/Mapfre.

Rivas, R. (1961). *Historia diplomática de Colombia*. Imprenta Nacional.

Rodríguez, E. (2019). *El olimpo radical (1864-1884)*. Universidad Externado de Colombia.

Rojas, D. (2004). El redescubrimiento de las relaciones internacionales para la historia política de Colombia. En C. Ayala (comp.) *La historia política hoy: sus métodos y las ciencias sociales*. Universidad Nacional de Colombia.

Sanders, J. (2014). *The vanguard of the Atlantic world*. Duke University Press.

Tickner, A. y Bitar, S. (eds.) (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes.

Vega, R. y Jáuregui, S. (2000). La guerra de la sandía de 1856 en Panamá: una reconstrucción a partir de las fuentes diplomáticas de Francia. En *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, No. 27. Universidad Nacional de Colombia.