

Inserción de Colombia en las relaciones internacionales, 1945-1950

Por: César Augusto Bermúdez Torres*

Resumen:

Finalizada la Segunda Guerra Mundial fueron modificadas algunas situaciones diplomáticas y políticas en el ámbito internacional. Estados Unidos, que ya sobresalía en América, promovió crear organizaciones regionales para detener cualquier "amenaza venida del exterior". En este contexto, se quiere analizar el papel de Colombia en la política internacional y en los asuntos diplomáticos durante la consolidación del nuevo orden mundial.

Palabras clave:

Colombia, Relaciones Internacionales, Doctrina *respice polum*, Siglo XX, Segunda posguerra mundial.

Insertion of Colombia in the International Relations, 1945-1950

Abstract:

Finished the Second World War some diplomatic and political situations were modified in the international area. United States was standing out in America, promoted to create regional organizations to stop any "threat come from the exterior". In this context, it wanted to analyze the role of Colombia in the international policy and in the diplomatic matters during the consolidation of the new world order.

Key Words:

Colombia, International Relations, Doctrine *Respice Polum*, Twentieth century, Second Post-World War.

* Historiador; investigador de los grupos *Comunicación, Periodismo y Sociedad* (Facultad de Comunicaciones) e *Historia Contemporánea* (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas), ambos grupos clasificados por COLCIENCIAS y adscritos a la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. El autor tiene como líneas de investigación la Historia de las relaciones internacionales de Colombia y el Pensamiento Latinoamericano sobre la Integración Regional. Correo electrónico: cesaber1@gmail.com

I. La separación de Panamá, como antecedente para comprender las relaciones internacionales de Colombia

Las guerras civiles colombianas del siglo XIX implicaron costos que trascendieron lo doméstico, y el caso de la separación de Panamá es el principal ejemplo de ello. No se pueden desconocer otros factores que, sumados a una floja administración política colombiana, posibilitaron la separación definitiva de Panamá el 3 de noviembre de 1903. Entre ellos, deben mencionarse los distintos intereses que rodeaban la zona del canal y el expansionismo estadounidense.

La posición estratégica convirtió a Panamá en una “zona de importancia internacional”. En 1903, después de finalizar la Guerra de los Mil Días con la firma de la paz de Wisconsin, Panamá había quedado en la ruina (Cera, 2002); al terminar la guerra el departamento -que pertenecía a Colombia- estaba devastado por el conflicto. Los panameños se sentían abandonados por el Gobierno Nacional, razón por la cual tomó fuerza la idea separatista.

Por otra parte, los Estados Unidos presionaron y capitalizaron el descontento general panameño. Debe añadirse que la prensa panameña daba cuenta del disgusto de parte de la población por la situación que se vivía allí. Es decir, la idea de que aquella porción dejase de pertenecer a Colombia ya se consideraba en el Istmo¹.

Desde el punto de vista diplomático, durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX existió una tensión entre Colombia y Estados Unidos; con frecuencia el Gobierno estadounidense presionó en lo referente a la construcción del Canal. Así lo registraba *El Comercio* de Medellín, el 11 septiembre de 1902: “Si dentro de un año no se ha logrado un tratado aceptable entre este gobierno y el de Colombia, el gobierno americano volverá a Nicaragua a ver qué puede hacer allá”.

Para la negociación del tratado, los gobiernos nombraron representantes plenipotenciarios: el presidente de Colombia nombró a Tomás Herrán y el presidente de los Estados Unidos a John Hay, secretario de Estado. El 17 de marzo de 1903 el Senado norteamericano aprobó el tratado Herrán-Hay, en el que se convenía la construcción de un Canal

¹ Con respecto a Panamá, es importante aclarar que se había anexado a Colombia por su propia voluntad en el año 1821, al considerar conveniente tal alianza, pues Simón Bolívar había construido una gran nación integrada por la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. De manera que Panamá no siempre formó parte del territorio que hoy recibe el nombre de República de Colombia. Véase: Cera, 2002.

Interoceánico entre el Atlántico y el Pacífico. Este tratado constaba de 28 artículos en los cuales se estipulaban concesiones, derechos y privilegios para que los Estados Unidos dispusieran del Canal y el ferrocarril de Panamá². Conviene resaltar el artículo II:

Los Estados Unidos tendrán derecho exclusivo durante el término de cien años, prorrogables a la exclusiva y absoluta opción de los Estados Unidos, por períodos de igual duración, mientras así lo deseen para excavar construir, conservar, explotar, dirigir y proteger el dicho canal marítimo, con o sin esclusas del Atlántico al Pacífico, a través del territorio colombiano, y el dicho canal tendrá la suficiente profundidad y capacidad para los buques de mayor tonelaje y calado que se usan hoy en el comercio, o que puedan razonablemente anticiparse; también tendrá los mismos derechos para construir, conservar, explotar, dirigir y proteger el ferrocarril de Panamá y los ferrocarriles, telégrafos, teléfonos, canales, diques, represas, depósitos de agua y demás obras auxiliares que sean necesarias y convenientes para la construcción, conservación, protección y explotación del Canal y de los ferrocarriles (*El Comercio*, 1903, marzo 18, p. 2).

En los meses siguientes se presentaron varias situaciones que polarizaron los ánimos en Panamá contra Colombia; entre ellas, el maltrato a la prensa liberal del Istmo. Seguidamente, el día 12 de agosto de 1903 el Congreso Colombiano negó el tratado Herrán-Hay, después de intensos y enconados debates (Cera, 2002).

El Congreso colombiano no aprobaba el tratado y en la prensa de Medellín se daba cuenta de algunas alternativas que tenía el Gobierno estadounidense para resolver la cuestión del canal interoceánico. La primera, hacer caso omiso al gobierno colombiano, procediendo a construir el canal conforme al Tratado del año 1846 celebrado con la Nueva Granada (Colombia), declarando la guerra a Colombia si se opusiera y creando en Panamá, el gobierno independiente de Panamá. Es decir, Estados Unidos tendría que hacer una guerra corta y poco costosa con lo que aseguraría el arreglo sobre el asunto del canal. La segunda alternativa era que ante la imposibilidad de construir el canal por Panamá, se retomara la idea de construir el canal por Nicaragua. Y la tercera alternativa era “demorar la grande obra hasta que algo

² El escritor José María Vargas Vila en su libro *Los césares de la decadencia* al referirse a este episodio de la historia colombiana, afirmaba que José Manuel Marroquín con el tratado se había comprometido a ceder por entero la soberanía de Colombia sobre el Istmo de Panamá. Refiriéndose a su gobierno, anotaba que éste vendió su patria después de haber asesinado la libertad; además, calificó la venta del Canal de Panamá como un “acto infame” (Vargas, s.f., pp. 63-64).

sobrevenga capaz de dar luz a Colombia, para entonces negociar otro tratado” (*El Comercio*, 1903, septiembre 25, pp. 1-2).

La primera y la tercera eran las opciones más favorables para los Estados Unidos, pues todo parece indicar que ese gobierno estaba convencido que el único camino para construir el Canal era el de Panamá.

Para que se diera la separación, tuvieron que enlazarse muchos factores. Otro aspecto que se sumó para motivar la secesión fue el sentimiento separatista que compartían algunos panameños, y que se fortificó después de muchas circunstancias adversas atribuibles al Gobierno de Colombia de aquella época, entre ellas la mala administración del presidente José Manuel Marroquín, en cuanto a la defensa de los intereses nacionales. Además, tuvieron responsabilidad los representantes de la Nación, es decir, quienes estaban en el Congreso. En un artículo de prensa se resaltaba la necesidad de que en el Congreso Colombiano los representantes se comprometieran con los problemas que aquejaban al país una vez terminada la Guerra de los Mil Días:

Se observa una absoluta indiferencia por la suerte del país. Los hombres competentes no quieren tomarse el trabajo de estudiar y resolver los problemas públicos; el individualismo egoísta se impone por donde quiera; [...] nada les importa la suerte de la nación (*El Comercio*, 1903, junio 20, p. 2)

Estados Unidos y su papel como hegemon en el continente americano

El expansionismo estadounidense fue determinante para la separación de Panamá, en los años previos al desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial. El Canal de Panamá era vital para dar cumplimiento a los intereses geopolíticos y económicos de la potencia, que se estaba consolidando desde mediados del siglo XIX con su presencia en Centroamérica y el Caribe. En otras palabras, se le daba continuidad a la doctrina Monroe, postulada por los gobiernos estadounidenses desde el año 1823³.

Fundamentado en esta doctrina, Estados Unidos tuvo una gran expansión por el continente americano. Su carácter de potencia en la región lo confirmó tras el apoyo dado a los

³ El 2 de diciembre de 1823, el presidente de los Estados Unidos James Monroe expuso en su mensaje al Congreso la famosa doctrina de “América para los Americanos”, conocida como “Doctrina Monroe”, declaración que había sido redactada por John Quincy Adams, su sucesor como sexto presidente (1824-1828). Véase: Calle, 1995, p. 103.

panameños para su separación en 1903. La construcción de un canal interoceánico era vital para que los Estados Unidos dieran cumplimiento a sus intereses geopolíticos y económicos como potencia; de manera que, tras la guerra entre Estados Unidos y España en 1898 (en la cual triunfó EE. UU.) y la independencia de Panamá, sumando la consiguiente construcción del canal por parte de la emergente potencia, se ponía fin al conflicto entre ésta y los poderes europeos, el cual se originaba en la competencia por ejercer la supremacía en el Caribe (Cepeda y Pardo, 1989a).

Los Estados Unidos necesitaban el canal para ensanchar su política de expansión comercial, y contaba con el apoyo de Inglaterra y Francia (*El Comercio*, 1903, julio 11). La construcción de un canal era necesaria para que los Estados Unidos logaran acrecentar su poderío comercial, militar y naval⁴. Además, a comienzos del siglo XX, el gobierno estadounidense estaba ocupado en la tarea de hacer ver a toda nación fuerte que era capaz de defender y mantener sus derechos.

Vale anotar que para la época, después del intento fallido de los franceses, no existía una nación o empresa privada capaz de construir un canal por Panamá, diferente a los Estados Unidos. Asimismo, el canal era una “necesidad universal”; las demás naciones se mostraban más interesadas en su construcción que la misma Colombia y, por ello, de nuevo se debe insistir en el insuficiente manejo dado a los intereses nacionales por parte del gobierno colombiano. Con respecto a si los tratados lesionarían o no la soberanía colombiana, los demás países - necesitando también el canal- se mostraban indiferentes o adversos a los intereses de Colombia (*El Comercio*, 1903, julio 11).

En 1903 Colombia perdió su estratégica condición geopolítica de zona de posible tránsito entre los dos océanos, así como su presencia en Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, a diferencia de lo que aconteció en México ante una pérdida territorial similar, este suceso no despertó en Colombia una actitud de afirmación nacional. En los años siguientes, la élite gubernamental se mostraría más interesada en obtener una reparación económica puntual y en establecer una relación especial con la potencia emergente, que en asumir una defensa de los derechos de la nación que pudiera garantizarle mejor la protección de sus intereses en el largo plazo (Restrepo, 2000).

⁴ Así lo destacaba el presidente estadounidense Teodoro Roosevelt en un discurso sobre la conveniencia del Canal. Véase: “Discurso de Roosevelt, lo que dice sobre el Canal de Panamá”, en: *El Comercio*, 1903, agosto 13, p. 4.

Todavía, en la segunda década del siglo XX este acontecimiento seguía pesando a la hora de manejar las relaciones internacionales por parte del gobierno colombiano. La separación de Panamá afectó las relaciones, tradicionalmente muy buenas, entre Colombia y Estados Unidos. Sin embargo, después de unos años de distanciamiento con Washington, el gobierno colombiano firmó, en 1914, el tratado Urrutia-Thompson, mediante el cual Estados Unidos "compensaba" a Colombia por la pérdida de Panamá.

Después de la ratificación del Tratado Urrutia-Thompson el gobierno de Estados Unidos buscó mejorar las relaciones con Colombia, país puerta de entrada a Sudamérica. Para ello, combinó misiones económicas y diplomáticas que fueron desplazando la influencia que habían mantenido los ingleses en el país entre 1880 y 1930. Estados Unidos recurrió, también, a instrumentos diplomáticos como el reconocimiento, en 1930, del tratado Bárcenas-Esquerre, firmado dos años antes entre Colombia y Nicaragua para resolver problemas sobre la Mosquitia y las islas de San Andrés y Providencia.

Por su parte, los gobiernos colombianos asumieron una posición de subordinación incondicional a Estados Unidos, país que ya se perfilaba como nueva potencia regional (Restrepo, 2000). Conviene resaltar que para la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos logró que Colombia reconociera a Panamá como país independiente y empezó a gestionar en cambio una indemnización en dólares en compensación de los perjuicios que pudiera haber recibido por aquella desmembración (Londoño, 1977).

Tan pronto se inauguró el Canal de Panamá en 1914, los intereses de seguridad propugnados por los Estados Unidos pasaron de la fase expansionista a la fase de consolidación, puesto que ya habían alcanzado el límite externo de su anhelada expansión en el Caribe. Para las repúblicas isleñas del Caribe y para unas regiones de Centroamérica, esto vino a significar la "diplomacia del dólar", la intervención, la ocupación militar.

Entre tanto, anticipándose a la política de la buena vecindad, para Colombia se reservó, sin embargo, una diplomacia de lineamientos un poco más suaves, ya que el país había dejado de tener una mayor importancia geoestratégica como zona de tránsito interoceánico, por haber perdido a Panamá. El Ministro de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, William Jennings Bryan, puso, entre 1913 y 1915, la base fundamental para la reconciliación con Colombia. En 1914 se redactó el proyecto del Tratado Urrutia-Thompson, incluyéndose, en la llamada "versión primitiva", el reclamo que había manifestado Colombia, de modo que en el artículo 1

figuraba, incluso, un “sincero sentimiento” por el menoscabo sufrido en las antaño cordiales relaciones (Drekonja, 1983a).

No obstante, William Jennings Brayn no logró que el Congreso estadounidense aceptara esta versión original. Además, los ataques chauvinistas dilataron, hasta 1921/1922, la aprobación de una versión más atenuada, la cual Colombia aceptó tras las mortificantes discusiones que precedieron a esta decisión (Drekonja, 1983a, p. 70).

Desde 1914, fecha del Tratado Urrutia-Thompson (que apenas fue ratificado en 1921-1922), los Estados Unidos trataron de ganarse a Colombia como aliado firme en la zona norte de Sudamérica, obteniendo un éxito contundente basado en algunas acciones reparadoras: La Misión Asesora del profesor Edwin Walter Kemmerer de la Universidad de Princeton familiarizó a Colombia, en 1923, con el fenómeno de la Cooperación técnica y la política de desarrollo, y condujo a una profunda reorganización del sistema bancario y financiero; los fondos provenientes de los actos reparadores originaron la primera “danza de los millones” (Drekonja, 1983a).

Entre los actos de reconciliación de los Estados Unidos con Colombia estuvo el relacionado con la zona marítima en litigio con Nicaragua. Una Nicaragua ocupada por los Estados Unidos firmó con Colombia el Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra el 24 de marzo de 1928, con miras a una clara delimitación de fronteras. Según el Tratado:

La República de Colombia reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Nicaragua sobre la Costa de Mosquitos comprendida entre el Cabo de Gracias a Dios y el río San Juan, y sobre las Islas Mangle Grande y Mangle Chico, en el Océano Atlántico (Great Corn Island, y Little Corn Island), y la República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho Archipiélago de San Andrés.

No se consideran incluidos en este Tratado los Cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América (Citado en: Drekonja, 1983b, pp. 111-112).

De manera que, la disputa de Colombia y Nicaragua por el Archipiélago de San Andrés desembocó en el Tratado de 1928 que finalizó en términos altamente favorables para Colombia.

Unos días después, el 10 de abril de 1928, se inició lo que el investigador Drekonja llamó el último capítulo reparador de Washington en favor a Bogotá, con la discusión contractual entre los Estados Unidos y Colombia, en torno al status jurídico, los derechos de pesca y la ayuda a la navegación en los Cayos Roncador, Serrana y Quitasueño, congelándose, de momento, el status quo (para desembocar en una reglamentación definitiva en 1972).

II. Colombia, la costumbre de “mirar hacia el norte” (*respice polum*) y su repercusión en la práctica de las relaciones internacionales

Tras la firma en 1914 del tratado Urrutia-Thompson, mediante el cual Estados Unidos compensaba a Colombia, se restauraron las relaciones colombo-estadounidenses. A la serie de sucesos antes descritos posterior a la separación de Panamá, se agregó que durante la presidencia del conservador Marco Fidel Suárez (1918-1921) se acuñó la política de más larga tradición en la historia de las relaciones internacionales de Colombia, denominada la doctrina *respice polum* (“Mirar hacia el norte”), que sin duda repercutió en las relaciones de Colombia con los demás países durante gran parte del siglo XX. La doctrina decía que Colombia debía orientar su política exterior hacia Estados Unidos: “El norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de los pueblos de América” (Suárez, 1954).

Marco Fidel Suárez, presidente de la República de 1918 a 1921⁵ realizó en aquella época una labor decisiva, primero, en calidad de miembro de la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores y después como canciller del presidente José Vicente Concha (de 1914 a 1917), habiendo sido uno de los signatarios de la “versión primitiva” del Tratado Urrutia-Thompson.

Desde aquel momento Colombia se guió por la “Estrella del Norte”. El pago de 25 millones de Dólares-Oro como indemnización por la separación de Panamá le abrió a Colombia la influencia económica estadounidense; el capital estadounidense desplazó progresivamente las

⁵ Suárez renunció a la presidencia en 1921. Como presidente de Colombia trabajó a favor de la aceptación del Tratado Urrutia-Thompson. Uno de los motivos que provocó su renuncia irrevocable a la presidencia de la República fue su deseo de facilitar la ratificación del Tratado. Véase: Bushnell, 1984, p. 13.

inversiones británicas; la Comisión Kemmerer le proporcionó a Colombia no sólo una estructura administrativa y financiera moderna, sino que hizo que el Estado suramericano se orientara por el dólar. (Drekonja, 1983b).

Marco Fidel Suárez argumentaba que era más sensato propender hacia una relación viable con la joven superpotencia del Norte, en vista de que el poderío imperial de los Estados Unidos no permitiría recuperar a Panamá. Suárez acuñó el término *respice polum* para calificar con él la forma en que Colombia se orientaba por la “Estrella del Norte”; tal invitación aparece de forma reiterada en sus escritos, especialmente en algunos pasajes de la serie *Sueños de Luciano Pulgar*⁶.

Según Drekonja Kornat el *respice polum* cimentó la más importante de las tradiciones de la política exterior colombiana. Así surgió la lealtad incondicional de Colombia frente a Washington en los años veinte en base al Tratado Urrutia-Thompson y con algunos actos reparadores por parte de los EE.UU. Esta tradición mantuvo sus elementos constitutivos hasta finales de la década del sesenta, claro está que a costa de haber renunciado a una política exterior propia y autónoma con la cual se explica también el low-profile de Colombia⁷. No obstante, al cabo de muy poco tiempo se observó también que el peculiar nexos con los Estados Unidos conducía a una limitación de la soberanía colombiana⁸.

De manera que con el acercamiento a Washington, Colombia se desligó de la influencia británica durante un agitado período de crecimiento, comprendido entre los años de 1923 y

⁶ Vale la pena citar un apartado: “[...] me atreví a decir que Colombia debía abrazar como lema o cifra de su conducta internacional la frase “miremos al polo”, referente a los Estados Unidos, cuyas relaciones tienen que ser para nosotros las primeras y unas de las más atendidas, por motivos evidentes” (Suárez, 1954, p. 248). Para ampliar al respecto, véase: Suárez, M. F. (1954). *Sueños de Luciano Pulgar*. Bogotá: Editorial ABC (en especial, ver los tomos II, III y VIII).

⁷ Al respecto, Germán Cavelier (1960) señalaba: “Termina así un capítulo de las relaciones con los Estados Unidos, el más amargo por cierto, y de ahí en adelante Colombia cae definitivamente en su órbita de influencia, con lo cual su política internacional pierde independencia cada día” (p. 103).

⁸ Colombia tuvo durante el siglo XX una política exterior en donde su ministerio de Relaciones Exteriores cumplió, principalmente, tareas relacionadas con el problema del territorio nacional y con la correspondiente delimitación de fronteras con los países vecinos. Las características de la política exterior colombiana fueron durante gran parte del siglo XX las siguientes: Juridicidad estricta, desarrollo y perfeccionamiento del Derecho Internacional, del derecho de Asilo, del Derecho del Mar, acentuamiento de la actuación colectiva en las organizaciones regionales y globales, defensa del principio de la no intervención, de la solución pacífica de litigios internacionales, y de la cooperación internacional. Principios que, como resalta Drekonja Kornat (1983a), pueden tener importancia cuando se trata de defender una posición dentro de un sistema en el cual el status-quo está equilibrado, pero que tales principios apenas son instrumentos suficientes para acometer la defensa de los intereses nacionales durante la fase de transición del antiguo orden al Nuevo Orden Económico Mundial, dado que a pesar de toda la interdependencia que puede haber en este último, su estructura no se va a regir en lo más mínimo, por la utilización prudente del poder negociador de las periferias.

1930, para incurrir en una relación especial de interacción con los EE.UU., contando en forma creciente con la presencia de capital estadounidense en los sectores minero, petrolero y bananero, que se convirtieron así en enclaves modernizantes (Drekonja, 1983a, p. 72).

Los presidentes sucesores de Marco Fidel Suárez, los también conservadores Pedro Nel Ospina (1922-1926) y Miguel Abadía Méndez (1926-1930), consideraron que Colombia debía simplemente asegurar la satisfacción de sus intereses económicos inmediatos, como la obtención de precios favorables para el café, la ampliación del comercio exterior y la consecución de créditos para la financiación de la modernización del país. Sin embargo, la idea de supeditar la acción externa a objetivos económicos y contentarse con la llamada “danza de los millones” y la “prosperidad al debe”, mostraría sus efectos perversos a lo largo del siglo, y en particular en la crisis de los años treinta (Restrepo, 2000, p. 147).

Se esperaba un cambio en la política exterior colombiana una vez terminada la hegemonía conservadora (1886-1930). Sin embargo, no fue así: tras la depresión económica mundial de los años treinta se fortalecieron los vínculos de Colombia con la nación del Norte. El presidente liberal Enrique Olaya Herrera (1930-1934), el primero de este partido desde 1886, fue el presidente que mayor simpatía demostró por los Estados Unidos hasta ese momento de la historia colombiana (Drekonja, 1983a). Olaya Herrera, quien fue canciller en el momento de la ratificación del tratado Urrutia-Thompson, renunció también a movilizar los recursos del país para construir márgenes de maniobra propios. Con la esperanza de atraer capital estadounidense, hizo concesiones excesivas a banqueros y empresarios estadounidenses, en contra de la oposición doméstica y de los intereses de distintos sectores internos. Además, incrementó imprudentemente la deuda externa. En vez de hacer frente común con algunos países latinoamericanos que declararon la moratoria en el pago de sus deudas, el gobierno colombiano se empeñó en pagar puntualmente las suyas. Cuando los vecinos declararon la moratoria total en 1935, ya Colombia se había puesto al día (Restrepo, 2000, pp. 147-148).

Continuando con la subordinación fundamental hacia los Estados Unidos, los siguientes gobiernos liberales se esforzaron por diversificar las relaciones del país y adoptaron algunas decisiones más independientes. Con el lema “Colombia para los colombianos”, el presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) criticó el estilo pro norteamericano del anterior mandatario, expresado en particular en la entrega del petróleo, aunque sus afirmaciones no tuvieran como consecuencia la anulación o denuncia de los contratos petroleros. López fustigó

la diplomacia colombiana, cuyas fórmulas no eran más que “deseos humildes de protectorado”. Y agregaba: “lo importante de nuestro ministerio de relaciones exteriores fue, por muchos años, no incomodar a nadie en el mundo [...] observar el ambiente, callar y guardar compostura” (Restrepo, 2000, p. 148). Sin embargo, su cancillería tampoco trazó una política exterior sistemática y de largo alcance, más independiente de Estados Unidos. En consonancia con el pragmatismo del pasado, quedó más bien casi reducida a la condición de un ministerio de comercio exterior.

III. Referentes históricos y contexto mundial propiciaron unas estrechas relaciones entre Colombia y Estados Unidos: Colombia en las relaciones internacionales, 1945-1950

En términos generales, ya durante los años treinta el liberalismo colombiano había abandonado su nacionalismo económico, y se había dejado influenciar por los Estados Unidos, desembocando así en el principio dual de la libre empresa y la solidaridad hemisférica bajo la hegemonía de Washington. El caso de Eduardo Santos como dueño de el periódico *El Tiempo* y como presidente (1938-1942) es uno de los ejemplos más ilustrativos de esta conversión política⁹.

La política de la “Buena Vecindad” propagada por el presidente estadounidense Roosevelt logró fortalecer la estrecha amistad entre Estados Unidos y Colombia, gracias a la actitud del liberalismo colombiano. La administración de Eduardo Santos extendió la política exterior colombiana a todo el continente. Así lo demuestra el conjunto de iniciativas que Colombia encabezó en la VIII Conferencia Panamericana, instalada en diciembre de 1938 en Lima, y en las tres reuniones de consulta convocadas por Estados Unidos realizadas en septiembre de 1939 en Panamá, en julio de 1940 en La Habana y en enero de 1942 en Río de Janeiro. No obstante, este liderazgo fue ejercido en el marco panamericano fijado por Washington¹⁰. Para aquel entonces se impuso en el continente la idea según la cual la defensa

⁹ Drekonja, 1983a, p. 73. Para ampliar sobre el período presidencial de Eduardo Santos y su política exterior, véase: Bushnell, 1984.

¹⁰ El “panamericanismo” al estilo estadounidense se sustentaba en la “Doctrina Monroe” postulada en 1823; al proclamarse “América para los americanos” se sentaron las bases que dieron soporte hasta 1948 (aunque de forma

de Estados Unidos implicaba una “solidaridad americana” y conllevaba un derecho de Washington a la injerencia en el manejo de los asuntos internos de cada país.

En ese marco panamericano, el gobierno colombiano firmó acuerdos militares con Estados Unidos a cambio de concesiones económicas. Con el fin de reforzar aún más los nexos con esa nación -que ya por entonces se había convertido en el principal mercado para los productos colombianos, en el mayor proveedor de bienes de capital y en la fuente casi única de crédito e inversión para el país-, Santos le otorgó prioridad al pago de las obligaciones causadas por la deuda externa, temporalmente suspendidas por su antecesor. Aunque se destacan en su gobierno algunas decisiones que apuntaron a una mayor independencia frente a Washington, entre éstas el haberse sumado a la iniciativa de crear un convenio latinoamericano de productores de café que ayudara al mantenimiento de los precios (Restrepo, 2000).

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial el presidente López Pumarejo (1942-1945) propició una política de cooperación latinoamericana. Las relaciones se inscribieron en un marco más multilateral, aunque seguían estando marcadas por la estampa estadounidense. Se conformaron grupos de concertación contra los “países del eje” y se conformó el “sistema de defensa regional”. El gobierno colombiano participó en la Conferencia de México y posteriormente en la de San Francisco que dio origen a la Organización de Naciones Unidas (ONU, en 1945), así como en la Conferencia de Bretton Woods, de la que surgió el sistema financiero internacional. Posteriormente, el siguiente mandatario Alberto Lleras Camargo (1945-1946) le dio continuidad a la política centrada en el panamericanismo y el fortalecimiento de las relaciones económicas con Estados Unidos.

Colombia tuvo una destacada participación en la Organización de Naciones Unidas durante los cinco primeros años después de creada. Fue una época de excepcional importancia porque se trataba del fin de la guerra mundial, del inicio de la confrontación bipolar y de la Guerra Fría que marcarían al mundo durante cuatro décadas, y del período en el que las Naciones Unidas tenían que definir su rumbo y sus prácticas.

En 1946 se celebró la primera Asamblea General y la delegación colombiana estaba conformada por Alfonso López Pumarejo, quien la presidió, Eduardo Zuleta Ángel y Alberto González Fernández. López se retiró poco después del 9 de abril y fue sucedido por Roberto

irregular, pues no fue una sólida integración) a la propuesta de “panamericanismo” al estilo hegemónico. Al respecto, véase: Bermúdez, 2009b.

Urdaneta Arbeláez. En ese mismo año de 1946, Colombia fue elegida por primera vez para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad, con 53 votos sobre 54 (Tirado, 1995).

Debe subrayarse que la posición geográfica de Colombia, si bien con la pérdida de Panamá se había devaluado, seguía representando un punto estratégico en la geopolítica mundial. No fue accidental el hecho que el primer secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA) fuera el colombiano Alberto Lleras Camargo, uno de los más perfilados representantes de aquella élite política latinoamericana que se insertó voluntariamente en la denominada “dependencia consentida”¹¹. En las décadas posteriores esta fuerte relación continuaría; la lógica de la relación condujo a que tropas colombianas se hicieran presentes en la guerra de Corea, siendo Colombia el único Estado latinoamericano que tomó esta decisión¹².

Sumado a los referentes históricos que explican y muestran la cercanía entre Colombia y Estados Unidos, se notó cómo durante la década de los años cuarenta, pero en especial durante el período 1945-1950, el contexto geopolítico mundial propició a estrechar aún más las relaciones entre estos dos países.

Durante las décadas posteriores seguiría pesando la doctrina que fijaba la mirada hacia los Estados Unidos¹³. En palabras del investigador Drekonja (1983a):

la máxima del “respice polum” le dio así a Colombia una consistencia extraordinaria en materia de política exterior y le ahorró al país riesgos y gastos, pero de ahí se derivó el curioso perfil bajo que ha bloqueado la maximización de los intereses nacionales en el ámbito internacional (p. 77).

No era en vano el hecho de nombrar a diplomáticos colombianos en cargos de organizaciones continentales. Como presidente, Alberto Lleras Camargo (1945-1946) “le dio continuidad a la política internacional centrada en el panamericanismo y el fortalecimiento de las relaciones

¹¹ El concepto de “dependencia consentida” fue acuñado por el argentino Felix Peña.

¹² Agrega Drekonja que Colombia también participó con “Batallones Colombia” en Suez (1956) y Sinaí (1982). En los años sesenta, Colombia se sumaría a la “Alianza para el Progreso”; Colombia el socio preferido de los bancos de desarrollo para el financiamiento de la modernización; Colombia, el partenaire solidario de los EE.UU. en las disputas contra la Unión Soviética y Cuba; y, por último, Colombia, dando un paso atípico para Latinoamérica, al ingresar al GATT (La solicitud de adhesión provisional al GATT fue presentada en noviembre de 1968. La entrada definitiva fue protocolizada en Suiza en junio de 1979 por el presidente Julio César Turbay Ayala).

¹³ Para una síntesis sobre las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX, véase: Bermúdez, 2009a. Además, para ampliar lo relacionado con la teoría y práctica de las relaciones internacionales de Colombia, véase: Cepeda y Drekonja, 1983; Pardo y Tokatlián, 1988.

económicas con Estados Unidos” (Restrepo, 2000, p. 149). El dinamismo con el que Colombia asumió el alineamiento con Washington explica por qué el ex presidente Lleras Camargo pudo ejercer un notable protagonismo posteriormente en la redacción del tratado panamericano y en el ejercicio de la primera secretaría de la Organización de Estados Americanos (OEA), cargo que ocupó desde 1948 hasta 1954.

En el período comprendido entre 1944 y 1948 se consolidó un Nuevo Orden Económico internacional, sobre los escombros de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, en el ámbito diplomático surgió un nuevo orden internacional: se crearon diversas organizaciones que tenían como finalidad regular el sistema mundial de países. Ante el antagonismo ideológico entre Estados Unidos y la Unión Soviética evidenciado en la segunda posguerra mundial, Latinoamérica se vio involucrada en la polarización del mundo y también participó en la "creación" de organizaciones multilaterales, a las cuales Colombia se sumó¹⁴. El temor a una expansión soviética hizo que Estados Unidos considerara a Latinoamérica un punto estratégico para su política exterior.

En Colombia para el año 1946, después de dieciséis años de hegemonía liberal, Mariano Ospina Pérez (1946-1950) le devolvió el poder al partido conservador. Su gobierno se enmarcó en el comienzo de la Guerra Fría. La doctrina Truman-McArthur impuso el anticomunismo y el inaplazable alineamiento con uno de los dos bloques en conflicto como eje de la política exterior de Occidente. En abril de 1948 en Bogotá se instaló la IX Conferencia Panamericana, en donde se asumió con mucho dinamismo el alineamiento con Estados Unidos¹⁵.

Además, la firma del TIAR en Río de Janeiro (1947) le quitó el margen de maniobra a Colombia, dado que se acordaba una alianza militar hemisférica con Estados Unidos, y con ello se ratificó una amplia subordinación de Colombia a la potencia de la región americana¹⁶.

¹⁴ Un nuevo sistema de pactos o alianzas que para el caso de América Latina fue el TIAR y la OEA.

¹⁵ El ex presidente colombiano Alberto Lleras Camargo ejerció un protagonismo en la redacción del tratado panamericano y ejerció la primera secretaría de la Organización de Estados Americanos, OEA.

¹⁶ Vale decir que era una actitud pronorteamericana y anticomunista que se sustentaba en la situación interna, pues la experiencia del 9 de abril de 1948, con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán (conocido como *El Bogotazo*), había generado un temor desproporcionadamente agudo ante el fantasma de las movilizaciones sociales y populares. Amplios segmentos de las clases dominantes consideraron que aquella eclosión de masas no era sino la manifestación de una conjura revolucionaria alimentada por el comunismo internacional. El resultado sería la vinculación interna-externa que agigantaba el espectro de un “comunismo amenazante”, al cual se debía combatir en lo internacional y en lo doméstico. Véase: Pardo y Tokatlián, 1988, pp. 100-101.

El sucesor de Ospina como presidente colombiano fue el conservador Laureano Gómez (1950-1953). Aunque en los años treinta había criticado el estilo pro norteamericano de Suárez y el liberalismo, Gómez mantuvo las alianzas con Estados Unidos destinadas a contener la “amenaza comunista”. En 1951, involucró a Colombia en la “fuerza multilateral de pacificación”, que participó al lado del ejército norteamericano en la guerra de Corea, siendo Colombia el único país latinoamericano que intervino en el conflicto. Además, fue miembro activo de todas las alianzas occidentales que participaron en la contención del comunismo internacional (Pardo y Tokatlián, 1988, p. 99).

En 1953 en Colombia se promovió un golpe militar. Una vez en el poder el general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), se conservaron los mismos lineamientos de política exterior¹⁷. Desde mayo de 1957 asumió una Junta Militar que gobernó hasta la realización en 1958 de un plebiscito que dio origen al llamado “Frente Nacional” (1958-1974). En palabras del investigador Luis Alberto Restrepo (2000), el acuerdo bipartidista implantó un consenso en la política exterior, asumió los postulados anticomunistas de la Guerra fría y demostró una compleja dependencia de Estados Unidos.

El respice polum, continuó su repercusión

El primer presidente del acuerdo bipartidista Alberto Lleras Camargo (1958-1962) definió de la siguiente manera la orientación de la política exterior colombiana:

Estados Unidos tiene la doble condición de ser nuestro más grande y poderoso vecino y la primera potencia económica, científica y militar de los tiempos modernos. Nos movemos en la misma órbita y con ellos compartimos –nosotros en la pequeña proporción que corresponde a nuestras reducidas y limitadas capacidades- la defensa de la civilización occidental (Restrepo, 2000, pp. 151-152).

Las élites gobernantes aplicaron la mayoría de las políticas norteamericanas inspiradas en la Guerra Fría, en particular las relacionadas con Cuba. Lleras Camargo desempeñó un papel fundamental en la expulsión de Cuba de la OEA. Vale agregar que en el marco de la Alianza

¹⁷ El general envió en 1956 un contingente militar a la fuerza de emergencia de las Naciones Unidas desplegada en el canal de Suez. Véase: Restrepo, 2000.

para el Progreso, creada en 1961, el gobierno colombiano desarrolló programas de contrainsurgencia, como el llamado Plan LASO (Latin American Security Operation). Entre 1967 y 1974 Colombia recibió más ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) que ningún otro país de la región, y entre 1949-1974 se convirtió en el segundo mayor receptor de asistencia militar norteamericana, después de Brasil (Restrepo, 2000, p. 152).

Conclusiones

Colombia empezó el siglo XX con la pérdida del “botín” que le daba un mayor peso geográfico y geopolítico en el ámbito continental, pues Panamá optó por la separación. Tras este hecho Estados Unidos asumió el control de una zona estratégica que contribuyó para su consolidación como potencia regional y (posteriormente) mundial. Aunque la separación de Panamá venía afinándose desde mediados del siglo XIX, fue durante el periodo del presidente Marroquín que se dieron las condiciones para esta gran pérdida que, en definitiva, determinaría el rumbo en la historia de las relaciones internacionales de Colombia, suceso que a la vez fue la consecuencia más trágica de la Guerra de las Mil Días.

Los Estados Unidos, que sí veían con claridad la importancia del istmo de Panamá y, especialmente, la necesidad de abrir un canal para solucionar en cualquier momento la colocación de su flota completa en uno de los dos mares, para atender a un ataque o defensa en dirección al occidente -Asia- y al oriente -Europa-, hicieron cuanto estuvo a su alcance para que se formara de Panamá una república independiente, que permitiera abrir el canal y tener allí una zona con injerencia estadounidense, ayudaron a la revolución y abrieron el canal.

Desde la segunda década del siglo XX, el ex presidente Marco Fidel Suárez insistió en la necesidad de enfatizar en una buena relación con Estados Unidos, pese a los eventos que dieron origen a la separación de Panamá en 1903; según Suárez, era necesario dada la imperiosa obligación de reconocer que Colombia requería de Estados Unidos, en inversiones, comercio, desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y transportes. Dicho imperativo fue formulado con la expresión latina *respice polum*, que con el tiempo, se convertiría en uno de los principios activos de la política exterior de Colombia (Cardona, 2001).

La doctrina *respice polum* hizo que durante gran parte del siglo XX Colombia presentara un "perfil bajo" (calificativo del profesor austriaco G. Drekonja) en cuanto a la relaciones con

los demás países de la comunidad internacional, tendencia que sólo empezó a modificarse parcialmente a finales de los años sesentas cuando se postuló la doctrina *respice similia* ("Mirar a tus semejantes"). Vale aclarar que especialmente a partir de la década de 1940 Colombia tuvo una participación más activa en las relaciones internacionales, en lo que se refiere a la frecuente asistencia en cumbres, conferencias y acuerdos mundiales, haciendo parte del bloque de países latinoamericano, que en muchas ocasiones -por compromisos económicos y políticos-, defendió los intereses de Estados Unidos en el mundo.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Colombia continuó ejerciendo con especial entusiasmo la doctrina *respice polum* ("Mirar hacia el norte"). No obstante, algunas décadas después, al final de los años sesentas del siglo XX, el futuro presidente Alfonso López Michelsen, siendo ministro de Relaciones Exteriores del presidente Lleras Restrepo, formuló un principio diferente, que correspondía esta vez con las realidades de su tiempo y con la necesidad de tener relaciones multilaterales. De acuerdo con su visión, el mundo se había diversificado y existían (para aquel entonces) nuevos e importantes actores en el escenario internacional. Por tanto, era necesario priorizar las relaciones con los países semejantes, y no solo con un actor privilegiado. Este principio recibió el nombre de *respice similia*, "Mira a tus semejantes" (Cardona, 2001).

A partir de la segunda mitad de la década de los sesentas, los responsables de la política exterior colombiana empezaron a revisar las nociones que habían predominado desde la segunda posguerra mundial. Ello obedeció a la influencia de las tesis estructuralistas de la CEPAL y, posteriormente, al auge de escritos enfocados desde la perspectiva de la interdependencia (Pardo y Tokatlián, 1988).

Los años sesentas y setentas trajeron notables cambios internacionales; entre ellos la transnacionalización de la economía, el incremento del número e influencia de los agentes privados en el sistema mundial y un mayor pluralismo político. La distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética le abrió un espacio al surgimiento de potencias medias. Asimismo, algunos países latinoamericanos hicieron más complejas sus economías y adquirieron una mayor importancia en la "solidaridad hemisférica", lo cual les brindó un margen de maniobra más amplio en relación con Estados Unidos y empezaron a disminuir la dependencia ideológica y política con este país en la formulación de la política exterior.

No se puede negar que desde el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) Colombia ha intentado desarrollar, por momentos, una política exterior autónoma, diversificando e intensificando a su vez sus relaciones. Lleras Restrepo puso en práctica la integración regional y la promoción de las exportaciones. Abrió relaciones con otros Estados del mundo y tomó iniciativas en instancias multilaterales como la Organización de Naciones Unidas, ONU, y el grupo de países No Alineados, NOAL (Gilhodes, 2002). Colombia diversificó sus relaciones económicas y diplomáticas e incrementó su participación en los organismos multilaterales.

La historia de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX hace referencia a dos grandes tendencias generales en su política exterior: la doctrina *respice polum* y la doctrina *respice similia*. Durante gran parte del siglo XX las relaciones con Estados Unidos fueron el centro de la política exterior colombiana: Primer socio comercial ligado a Colombia por acuerdos bilaterales comerciales, militares, de policía, de justicia y multilaterales. Además de dos serios vínculos a organizaciones regionales, de muy larga tradición: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, desde 1947, y la Organización de Estados Americanos, OEA, desde 1948 (Gilhodes, 2002). En el ámbito regional, la relación se intensificó con Estados Unidos gracias al nuevo orden mundial de la segunda posguerra que Estados Unidos introdujo en América Latina y después en otros continentes¹⁸.

Como tendencia histórica de la política exterior colombiana, la cercanía a los Estados Unidos es, indiscutiblemente, una de las más sobresalientes todavía hasta nuestros días. Desde la pérdida de Panamá, Colombia ha buscado satisfacer sus objetivos diplomáticos principalmente por medio de la asociación con el país del norte¹⁹. La convicción generalizada de las élites políticas y económicas de que la proximidad era deseable como estrategia para defender los intereses nacionales dio lugar a la consolidación de la doctrina del *respice polum*²⁰.

¹⁸ Lleras Camargo fue uno de los representantes de aquella élite política latinoamericana que, según Drekonja (1983a), se insertó voluntariamente en la “dependencia consentida”.

¹⁹ Se pueden calificar como grandes representantes del *respice polum*, o de una tendencia semejante, al gobierno conservador de Marco Fidel Suárez, y a las administraciones liberales de Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Julio César Turbay (1978-1982).

²⁰ “En Colombia la permanencia de élites semioligárquicas se ha manifestado en la conservación de concepciones y valores que resaltan la vinculación con el polo modernizante”, véase: Pardo y Tokatlián, 1988, p. 98.

Históricamente, además de ser un receptor entusiasta de las decisiones políticas estadounidenses, las interacciones de Colombia con el resto del mundo han estado fuertemente mediadas por sus vínculos con Washington (Tickner, 2007).

Bibliografía principal

I. Prensa escrita

Canal de Panamá: Nueva solución a la cuestión Canal de Panamá. (1903, julio 11). *El Comercio*.

Canal de Panamá. (1903, septiembre 25). *El Comercio*.

Convención. (1903, marzo 18). *El Comercio*.

Discurso de Roosevelt, lo que dice sobre el Canal de Panamá. (1903, agosto 13). *El Comercio*.

El Comercio. (1902, septiembre 11).

La quietud de los Representantes de Antioquia. (1903, junio 20). *El Comercio*.

II. Bibliografía

Bermúdez, C. A. (2009a, julio). *La doctrina respice polum* (“Mirar hacia el norte”) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. Ponencia presentada en el 21° Congreso Mundial de Ciencia Política, de la Internacional Political Science Association (IPSA), Santiago, Chile.

Bermúdez, C. A. (2009b). Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: El Mercosur en los albores del siglo XXI. En *53° Congreso Internacional de Americanistas* (pp. 1-21). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

Bushnell, D. (1984). *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino, 1938-1942*. Bogotá: El Áncora Editores.

Calle, A. (1995). *La integración en América Latina: Vigencia del pensamiento de Andrés Bello*. Bogotá: Editorial Guadalupe.

Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, No. 53, 53-74.

- Cavelier, G. (1960). *La política internacional de Colombia, 1903-1959, Tomo III*. Bogotá: Editorial Iqueima.
- Cepeda, F. y Drekonja, G. (1983) Colombia. En G. Drekonja y J. G. Tokatlián (Eds.), *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana* (pp. 239-266). Bogotá: Cerec / Fescol / Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana, 1930-1946. En *Nueva Historia de Colombia, Vol. 3* (pp. 9-28). Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Cera, E. (2002). 1903 en la prensa panameña y los infaustos años precedentes. *Revista Universidad Nacional de Colombia, No. 43*, 69-73.
- Drekonja, G. (1983a). Formulando la política exterior colombiana. En *Retos de la política exterior colombiana* (pp. 59-97). Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Drekonja, G. (1983b). El diferendo entre Colombia y Nicaragua. En *Retos de la política exterior colombiana* (pp. 99-124). Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Gilhodes, P. (2002). La política exterior de Colombia (pp. 161-177) [Traducción de Yolanda González Pacciotti]. En J. Blanquer y C. GROS (compiladores), *Las dos Colombias*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Londoño, J. (1977). *Geopolítica de Suramérica*. Bogotá: Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Pardo, R. y Tokatlián, J. G. (1988). *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores / Ediciones Uniandes.
- Restrepo, L. A. (2000). La política exterior de Colombia: La estrella polar está de vuelta (pp. 145-174). En *Colombia, cambio de siglo: Balances y perspectivas*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Suárez, M. F. (1954). *Sueños de Luciano Pulgar, Tomo III*. Bogotá: Editorial ABC.
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional, No. 65*, 90-111.
- Tirado, A. (1995). Colombia en las Naciones Unidas: 50 años de historia y de participación. *Credencial Historia, No. 69*, 4-9.
- Vargas, J. M. (s. f.). *Los césares de la decadencia*. México D. F.: Obras completas de J. M. Vargas Vila.