LAS ÉLITES Y LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA (1958-2010)

NUEVOS ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE COLOMBIA

Por: Christian Chacón Herrera

Candidato a la Maestría en Estudios Políticos del IEPRI

Miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales y Asuntos Globales, Universidad Nacional de Colombia

Puyo Tamayo, G. (2017) (Ed.). *Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010)* Bogotá. Universidad Nacional de Colombia / Tickner, A. y Bitar, S. (2017) (Ed.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá. Universidad de los Andes.

Estudiar la política exterior colombiana genera siempre la curiosidad de encontrar hallazgos que superen los conocidos y repetidos latinajos de *réspice polum*, *simillia*, *orbis o mundi* y los adjetivos para el comportamiento exterior colombiano: activo/pasivo, perfil alto/bajo, alineado/no alineado a la potencia, respetuoso o no del derecho internacional. Pero estas dos compilaciones aportan al conocimiento y análisis de la política exterior colombiana y resultan novedosas en términos metodológicos, en sus puntos de partida y en la forma como debaten los consensos dominantes en el estudio del accionar exterior colombiano.

[213]

La compilación de Puyo Tamayo, desde el inicio del período del Frente Nacional con Alberto Lleras Camargo (1958) hasta el final del gobierno de Álvaro Uribe (2010), contiene una introducción teórico metodológica, tres capítulos por periodos históricos (Frente Nacional, post Frente Nacional y Fin de la Guerra Fría) y un capítulo de conclusiones. Sus autores, vinculados al programa de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, estudian las implicaciones que para las decisiones de política exterior colombiana contiene la selección de diplomáticos según criterios de élite. Esta originalidad temática se desvanece, no obstante, en la repetición de los lugares comunes que se pretende superar. De la misma forma que no es clara la precisión de su enfoque teórico.

La compilación de Tickner y Bitar, que reúne profesores y estudiantes de posgrado de la Universidad de los Andes y universidades extranjeras, aborda de manera pluridisciplinaria la política exterior en trece capítulos divididos en cuatro temas: análisis de la política exterior; multilateralismo; seguridad y posconflicto; y economía y cooperación. Allí, la pluralidad de enfoques disciplinares y temáticas tiene el bemol del fuerte carácter descriptivo de varios capítulos. A continuación, reseño los elementos metodológicos de las dos obras, los actores intervinientes considerados y los temas estudiados.

En el libro compilado por Puyo Tamayo, la novedad metodológica consiste en identificar las personas que construyen y llevan a la práctica la política exterior. Es decir, salir del monadismo del Estado y de la univocidad de la élite para desentrañar nombres, trayectorias y prácticas de quienes han producido y ejecutado la política exterior. Así, esta compilación indica los círculos sociales sobre los cuales se produce la selección del personal diplomático colombiano y ofrece pistas sobre cómo se reproducen creencias y formas de actuar en la política exterior. Un asunto que no es abordado en otros estudios sobre el campo de estudio (Ramírez, 2000)¹. El libro de Puyo Tamayo rastrea la trayectoria política y profesional de los cancilleres y de embajadores en la ONU y la OEA, para definir sus vínculos con élites -que son clasificadas en políticas, técnicas o técnico-políticas- y determinar si la relación incide en la toma de decisiones de política exterior. Sin embargo, no son muy claras las fronteras de esa clasificación ni tampoco la forma en que ella explicaría las decisiones de política exterior. Se afirma, ciertamente, que la élite técnico-política lideró una posición más autonomía de Colombia. Pero se desatiende qué es lo que produce que dicha élite busque la supuesta autonomía. Es de resaltar el uso del enfoque metodológico sobre cuestiones como la votación en el tema Malvinas en la OEA y participaciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque con la reproducción de conclusiones sobre el tema provenientes de la literatura tradicional. La novedad de la forma como los autores aprehenden las élites y la originalidad de su enfoque se desdibujan en las conclusiones que reiteran el lugar común según el cual con las élites se “mantiene una alta correlación con el bajo perfil de la política exterior, el mantenimiento del *statu quo*, y la continuación del enfoque tradicional” (p.162). Además, el marco teórico es errático puesto que se anuncia que las élites serán estudiadas desde el constructivismo pero el desarrollo del análisis, en realidad, se afilia al proceso de toma de decisiones y al Análisis de Política Exterior. Por momentos, esta obra también moviliza el concepto de interés nacional y perspectivas del paradigma realista.

[214]

En Tickner y Bitar son particularmente descriptivos los capítulos sobre economía y cooperación y seguridad y posconflicto. Sobresale, sin embargo, que con el uso de análisis ideacionales, discursivos y pospositivistas, además de estudios con perspectiva de sociología jurídica, su compilación problematiza algunos lugares comunes de la política exterior colombiana y matiza algunos otros. Ello es especialmente notable en los capítulos 1, 3, 7 y 10. En el capítulo 1, Bernal y Tickner proponen romper con el péndulo entre alineamiento y diversificación o la diada *respice polum-respice similia* para avanzar en la comprensión del pro-americanismo como una cuestión ideacional por parte de la élite nacional, que es entendida en este capítulo como unívoca. Esta perspectiva muestra que la orientación y la órbita hacia Estados Unidos en la historia de la política exterior colombiana no fue fruto de un consenso pero estuvo articulada a los imaginarios que tenían dichas élites sobre el ser y el hacer de la política estadounidense. El factor ideacional, pues, explicaría la cercanía o la distancia hacia Estados Unidos. En el capítulo 3, Urueña desde una perspectiva sociojurídica discute el “apego al derecho internacional” de Colombia y argumenta que existe un desincentivo para continuar con esta práctica de política exterior. Este autor explica que el “club de caballeros”, un grupo exclusivo que domina el campo del derecho internacional desde el siglo XIX, ha visto minada su capacidad de acción y control del campo ante las ampliaciones que ha tenido este ámbito del derecho, al reconocer a personas como sujetos de derecho internacional, al fragmentar las instancias y las temáticas de las cuales éste se ocupa. Esto ha desestimulado un comportamiento

¹ El texto de Ramírez, a pesar de escrudriñar en la participación de Colombia en los NOAL a través de los discursos y las posiciones tomadas por Colombia en la presidencia del movimiento, no da mucha claridad sobre las personas y las trayectorias.

apegado al derecho internacional, puesto que el grupo exclusivo no participa ni en la hechura ni en el mantenimiento del campo. De ello tres efectos son: la disputa al “club de caballeros” del monopolio del derecho internacional, el control, por fuera del club, de los temas susceptibles de producir jurisprudencia internacional y la ampliación de las comunidades epistémicas que inciden en la producción del derecho ambiental, de género y criminal a nivel internacional.

La cuestión discursiva, en el capítulo 7 escrito por Aparicio, Jaramillo y Manrique, analiza la articulación de Colombia con lo internacional mediante la circulación de disertaciones sobre el humanitarismo (del Comité Internacional de la Cruz Roja), el desarrollo (la Organización de las Naciones Unidas) y la multiculturalidad (acuerdos de minorías étnicas en la Organización Internacional del Trabajo). Estos discursos, según los autores, determinaron tanto la acción doméstica como la participación de Colombia en lo internacional. Esto porque los tres conceptos tienen pretensiones universalistas y ello produjo que los líderes del país sintieran una afinidad con los mismos, asumiendo y fomentando las subjetividades que cada uno de esos discursos traía consigo. El discurso pospositivista, asumido en el capítulo 10 producido por Morales y Tickner, presenta la experticia en seguridad como un relato de éxito que también permite legitimar acciones internas del Estado colombiano en el mantenimiento de su fuerza armada y de su accionar en el marco del posconflicto. Mientras que para Estados Unidos ese mismo relato indica que su intervención lo legitima como actor que ofrece estabilidad regional mediante acciones como el “Plan Colombia”. Por la misma vía, por lo demás, se estudia de manera diferenciada la cuestión del *know-how* en seguridad y se revela la intencionalidad detrás del discurso de éxito en el paso de un estado fallido a un país consolidado. Esta publicación invita al refinamiento conceptual, la construcción de evidencias empíricas más sólidas, al detalle en la construcción de la política exterior -y no solamente sobre los *outputs*, a un análisis más detallado de la diversidad de acciones exteriores del Estado colombiano y a la problematización de conceptos tradicionales. Con esto, la replicación acrítica y la fosilización *ad infinitum* de los diagnósticos podrían ser modificados por lecturas más diversas, novedosas.

[215]

En cuanto a los actores de la política exterior colombiana, aunque existen trabajos que exploran el papel del congreso, la sociedad civil y la burocracia diplomática (Ardila, 2008), en los dos libros que aquí nos ocupan las élites son centrales para el análisis. No obstante, en ambas compilaciones, el concepto de élite se toma acríticamente porque parte del principio de que las elites solamente son familias políticas bogotanas, como sucede en el libro de Puyo, o bien, como sucede en el libro de Tickner y Bitar, que las élites pertenecen a la larga tradición del “centrismo” de derecha. Esta última apreciación llevaría a deducir, al lector desprevenido o al estudiante interesado por la política exterior colombiana que, por ejemplo, las fuerzas de izquierda no son de élite (cuestión discutible) y que por ello la política exterior sería diametralmente diferente si esas fuerzas la orientaran. Igualmente de los significados limitados de las élites se podría inferir que élites regionales y nacionales perciben el ámbito exterior de manera homogénea.

Es interesante, por ejemplo, notar en el capítulo introductorio de Arenas al libro publicado por la Universidad Nacional de Colombia, que las élites bogotanas siempre estuvieron al mando como cancilleres y ocuparon durante toda la década de los años 1990 posiciones en la ONU. Pero en la OEA fueron personas de regiones quienes ocuparon en el mismo período cargos diplomáticos. El vacío, sin embargo, es que los autores reunidos en esta obra no ofrecen una genealogía de dichas élites, como sí sucede en el sugestivo trabajo realizado por de la Fuente (2018).

En la compilación publicada por Uniandes, al parecer los autores trabajan alrededor de una “élite nacional” que se presenta de forma homogénea, con lo cual no se puede rastrear a los actores que la componen ni su incidencia en la política exterior. Al referirse a una “élite nacional” sin más, tampoco se puede analizar la fluctuación en el accionar externo de Colombia liderado por dicha élite. Y afirmar que esa élite responde a un “interés nacional”, deviene más problemático porque no se explica si hay un acuerdo de élite sobre este interés nacional ni se explican los cambios del mismo. El trabajo escrito por Urueña es, sin embargo, el único que se enfoca en una élite específica, los abogados internacionalistas.

En el libro de Puyo Tamayo las temáticas estudiadas abordan los discursos y las votaciones de la lucha contra las drogas y la responsabilidad compartida, el respaldo a Argentina y la activación o no del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la activación de la carta democrática de la OEA para Cuba tras la Revolución, la invasión de Estados Unidos a Panamá, el ALCA, el tráfico de armas, la reforma al Consejo de Seguridad, entre otros. Con la enunciación de las posiciones de Colombia sobre estos temas, se señala el comportamiento de los diplomáticos en los espacios multilaterales, concluyendo que existió variabilidad, fluctuación entre los periodos de gobierno y una correspondencia con el estilo del presidente en política exterior.

[216] En el libro de Tickner y Bitar, además de los capítulos ya comentados, los temas tratados incluyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cambio climático estudiados en el capítulo 4 de Cavelier y Rodríguez, quien reconstruye las negociaciones sobre el tema y la participación colombiana. A través de una serie de hitos se deja entrever las propuestas, posiciones y actitudes del Estado colombiano y de quienes participaron en su representación en las negociaciones, sin explicitar su procedencia y trayectoria. Sin embargo, es un trabajo de interés para conocer los procesos de negociación en materia ambiental. El capítulo 6, escrito por Obregón, sobre Colombia durante el periodo de confrontación este-oeste aunque descriptivo señala la participación de grupos políticos en la Tricontinental de La Habana y la posición del Estado frente a estas iniciativas. Los capítulos 8 y 9 -escritos por Bitar el primero y Borda y Gómez el segundo sobre seguridad y posconflicto- repasan el proceso de negociación en La Habana y el papel de las fuerzas armadas con un matiz interesante al mostrar la forma en que lo internacional justifica el mantenimiento y mejora de las fuerzas armadas en el marco del posconflicto. Por último, los capítulos 11, de Andonova, Bitar y García, y 12, escrito por Azuero, presentan datos abundantes sobre la economía colombiana en el ámbito latinoamericano y global para concluir que existe un crecimiento de la participación comercial y financiera del país en la escena internacional sin alcanzar el nivel de países como México, Brasil y Chile. La cooperación, en el capítulo 13, de Bergamashi, García y Santacruz, es presentada según la configuración de la cooperación norte-sur en Colombia durante el siglo XXI.

En ambos libros destaca el uso indistinto de los términos política exterior, política internacional y relaciones internacionales. Se señala este asunto porque los trabajos giran alrededor de la política exterior, es decir, la suma de relaciones oficiales externas que son llevadas a cabo por un actor independiente, usualmente el Estado, en las relaciones internacionales (Hill, citado en Smith, Hadfield y Dunne, 2012) las cuales implican acciones con cierto nivel de regularidad y consistencia. La política internacional se presenta como un asunto sistémico que refiere a los equilibrios entre grandes potencias, basado en los análisis neorrealistas de Waltz. Las Relaciones Internacionales son, de otro lado, el campo de estudio, el cual implica un análisis epistemológico sobre cómo se estudia y cuáles son los puntos de partida del estudio de los fenómenos globales.

Estas dos obras apuntan a cuestionar o matizar los lugares comunes en las investigaciones sobre la política exterior colombiana, y es generosa su oferta de material empírico: discursos, notas de prensa, votaciones, perfiles de los representantes, datos macroeconómicos. Aunque en algunos casos las conclusiones pueden llegar a ratificar dichos lugares comunes, la ventaja es el sustento que presentan. Además, de manera general, proponen nuevos conceptos y abren caminos para avanzar en el conocimiento del campo de estudio. Aún quedan por investigar otros actores, factores y fenómenos que pueden tener incidencia en la política exterior como la participación de la sociedad civil en su definición, un mayor refinamiento en la definición y diferenciación de las élites que copan la toma de decisiones, el papel de los partidos de oposición, la opinión pública, las formas en cómo se consolida lo ideacional en los tomadores de decisiones. En cualquier caso, sí salir de la trampa de los consensos y presunciones sobre qué es y quienes hacen la política exterior colombiana no es un ejercicio sencillo, este tipo de trabajos muestran que es posible escapar de los engaños que contienen los consensos no demostrados empíricamente.

REFERENCIAS

- Ardila, M. (2008) *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- De la Fuente, D. (2018) *Radiografía del poder en Colombia: élites y vínculos de parentesco. Cambios y continuidades desde la teoría de redes*. Salamanca. Tesis de Maestría. Universidad de Salamanca.
- Ramirez, S. (2000) *Los no-alineados. ¿Voceros del Sur?: A propósito de la presidencia colombiana del movimiento*. Bogotá. IEPRI. Colciencias. Tercer Mundo Editores.
- Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. (2012) *Foreign Policy. Theories, actors, cases*. Oxford. Oxford University Press.

[217]