



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS



IPAZUD

Instituto para la Pedagogía,  
la Paz y el Conflicto Urbano.  
Universidad Distrital  
Francisco José de Caldas

# Colombia en la ONU y la OEA: discontinuidades en la posición internacional 1945-1991

## Colombia in the UN and the OAS: discontinuities in the foreign policy 1945-1991

## Colômbia nas Nações Unidas e da OEA: descontinuidades na política externa 1945-1991

**Johan Stephen Antolínez Franco**<sup>1</sup>

Universidad de La Salle  
johanantolinez@gmail.com  
Bogotá – Colombia

Artículo recibido: 30/10/14  
Artículo aprobado: 16/01/15

Para citar este artículo: Antolínez, J. (2015).  
Colombia en la ONU y la OEA: discontinuidades  
en la posición internacional 1945-1991.  
*Ciudad Paz-Ando*, 7(2), 114-137

DOI: <http://dx.doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2014.2.a06>

<sup>1</sup> Polítologo, especialista en Desarrollo y Marketing Territorial y Magister en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Profesor Universidad de la Salle y Universidad del Rosario.

### Resumen

El artículo aborda la política exterior de Colombia en la Organización de Naciones Unidas – ONU y la Organización de Estados Americanos – OEA entre 1945 y 1991, periodo conocido como la Guerra Fría. Se propone la división del estudio en dos momentos diferentes, el primero desde 1945 hasta finales de la década de los 60, mientras el segundo desde principios de los 70 hasta 1991. El análisis se realiza a partir la propuesta de James Rosenau de cinco conjuntos de variables: sistémicas, de idiosincrasia, sociales, de función y gubernamentales; los cuales son utilizados para exponer los lineamientos de la política exterior del país en las Organizaciones Internacionales.

**Palabras clave:** Política Exterior de Colombia, Organización de Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Guerra Fría.

### Abstract

This article discusses the Colombian foreign policy in the United Nations – UN, and the Organization of American States – OAS, from 1945 to 1991, a period known as the Cold War. The paper proposes a division of the study in two different times, first from 1945 to the late 60's, while the second is from the early 70's until 1991. The analysis is based on James Rosenau's five sets of variables: systemic, idiosyncratic, social, function and governmental; which are used to present the guidelines of Colombian foreign policy in the International Organizations.

**Keywords:** Colombian foreign policy, United Nations, Organization of American States, Cold War

### Resumo

O artigo discute a política externa da Colômbia na Organização das Nações Unidas - ONU e da Organização dos Estados Americanos - OEA, entre 1945 e 1991, conhecido como o período da Guerra Fria. A divisão do estudo em dois momentos diferentes é proposto, o primeiro desde 1945 até o final dos anos 60, enquanto o segundo desde o início dos anos 70 até 1991. A análise é a proposta de James Rosenau cinco sets feita a partir de variáveis: sistêmicas, idiossincráticas, sociais e de funções governamentais; que são usados para expor as diretrizes da política externa nas organizações internacionais.

**Palavras-chave:** política externa colombiana, Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, Guerra Fria

### Introducción

La participación de Colombia en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) durante el siglo XX se caracterizó por ser activa, defender los valores democráticos y el principio de no intervención. Además, se constituyó en un actor afín a las políticas e iniciativas estadounidenses, razones que demuestran la característica de continuidad en la posición internacional del país. Sin embargo, las relaciones con los Estados americanos diferentes a los Estados Unidos, como es el caso de Cuba y la visión colom-

biana frente a las intervenciones militares en países centroamericanos, son ejemplos claros de la discontinuidad de la posición del país, la cual se explica desde el análisis de estructura y oportunidad que realizó Colombia durante el periodo.

Para el mundo de la segunda posguerra, las Organizaciones Internacionales (OI) se convirtieron en un escenario propicio para el intercambio político, la búsqueda de la paz y la integración comercial. El papel que jugaron los miembros fundadores de la ONU fue decisivo para dar voz a todos los Estados. En

el caso de la OEA, los Estados americanos vieron en ella la oportunidad de actuar como un bloque sólido en el Sistema Internacional dividido en ese binario político que significó la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos.

Este artículo recoge la participación colombiana en las organizaciones antes mencionadas en el espacio comprendido entre 1945 y 1991. La selección de este periodo atañe a la posibilidad de analizar la posición internacional de Colombia en las dos OI políticas más importantes de las que hizo parte el país durante el siglo XX, una de carácter mundial y la otra regional, en un período histórico en el cual Colombia se circunscribió en el bando liderado por Estados Unidos, en contraposición al bloque soviético. Las variables de análisis proporcionadas por la propuesta de pre-teoría de James Rosenau permiten establecer las dinámicas internas y externas a las que respondió la política exterior colombiana (PEC) en el período de estudio, particularmente en las OI escogidas para este artículo, teniendo en cuenta las características de posición, alcance de acción e intereses del país en distintas coyunturas.

Se planteó el uso de tres fuentes de información: la primera, las memorias que presenta el Ministerio de Relaciones Exteriores al Congreso de la República año a año, donde se consignan los discursos de los Cancilleres, apartes importantes de las intervenciones de los representantes colombianos ante las OI y el contexto general en el que se desarrollaron los debates en estos escenarios. La segunda fuente se concentró en documentos académicos de autores reconocidos en el estudio de la Política Exterior Colombiana (PEC), la participación del país en las organizaciones internacionales, y sobre las teorías de relaciones internacionales y política exterior.

Finalmente, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a académicos y funcionarios de la Cancillería colombiana para corroborar datos acerca de la investigación. Las preguntas formuladas apuntaron a determinar la evolución histórica de la acción internacional del país en las organizaciones seleccionadas en el período de estudio, la idoneidad y características de los representantes colombianos y los efectos de la participación del país para la política exterior.

El artículo está dividido en tres partes: en la primera se hace alusión al estado del arte y el marco teórico que sirvieron como base para la investigación; en la segunda se presentan los hallazgos de la investigación en torno a la política exterior de Colombia en la ONU y en la OEA entre 1945 y 1991; y finalmente, en la tercera parte, se presenta la conclusión sobre el estudio<sup>2</sup>.

### Estado del arte y marco teórico

Esta parte del documento se divide en dos acápites: el primero presenta el estado del arte sobre los estudios de PEC empleados como base para el desarrollo de la investigación. En la segunda parte se hace referencia al marco teórico utilizado y la presentación de los resultados encontrados en la revisión documental.

### Estado del Arte

Como punto de partida se destaca el libro *El Estado del arte de la política exterior colombiana*<sup>3</sup> del Grupo RIAG, donde se identifican

2 Cabe resaltar que este tipo de investigaciones buscan fortalecer el conocimiento en las relaciones internacionales de Colombia, por ello el autor agradece la oportunidad que le brindó la beca del Programa Jóvenes Investigadores "Virginia Gutiérrez Pineda" de COLCIENCIAS, apoyada por el Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales y Asuntos Globales – RIAG adscrito al Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina –UNIJUS–, de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, para la realización de la misma.

3 El artículo en particular es el de Arenas, C. (2009).



© Merly Guanumen P.

los trabajos publicados en revistas y libros más relevantes sobre la PEC. Estos documentos referenciados están divididos en temas puntuales: relaciones bilaterales, por periodos gubernamentales, desde la integración y el multilateralismo, y por estudios de caso e historiográficos.

En *Retos de la política exterior colombiana*, Gerard Drekonja afirma que Colombia se caracteriza por tener un tradicional perfil bajo que es resultado de su vínculo partenaire<sup>4</sup> con los Estados Unidos; que internacionalmente es inactivo y se limita a la jurisdicción y al Derecho internacional (Drekonja, 1983). Junto a este libro se encuentra el estudio de Martha Ardila: *¿Cambio de Norte?*, en el cual la autora aborda la PEC dividiéndola en periodos de estudio y destacando las presidencias de Alfonso López Pumarejo, Guillermo León Valencia, Belisario Betancur y Virgilio Barco.

4 Hace alusión a la figura de compañero.

En términos históricos, el trabajo de Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo García-Peña para la colección de la Nueva Historia de Colombia brinda herramientas de análisis útiles sobre el contexto y los actores que influyeron en la PEC, destacándose la importancia que juega la coyuntura del sistema internacional y la presión de los actores internacionales sobre la PEC.

En el caso del papel que jugó Colombia en la Organización de Estados Americanos, el libro de Augusto Ramírez Ocampo, *Nueva OEA (1986)*; y el libro de Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA (1998)*, presentan los momentos históricos más importantes de la participación colombiana en la Organización continental. Se destaca el usual respeto de las delegaciones colombianas al derecho internacional y la potestad de la OEA como Organización “natural” para la mediación de conflictos del continente. En el caso de las Naciones Unidas, Álvaro Tirado Mejía y Car-

los Holguín Holguín en el libro *Colombia en la ONU*, recogen la participación colombiana en el período de 1945 a 1995, y se destaca el respeto del país por el derecho internacional como columna vertebral de la participación colombiana en la Organización.

En el libro *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, editado por Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner, los autores, en la introducción del texto, destacaron las características recurrentes de la PEC a lo largo de la historia:

1. El carácter presidencialista de las relaciones externas,
2. Su naturaleza personalista,
3. La existencia de altos grados de fragmentación en la política exterior,
4. La presencia de diplomacias paralelas,
5. La centralidad del derecho internacional,
6. La cercanía con los Estados Unidos y,
7. La ausencia de interés y participación de la sociedad colombiana en la política exterior del país (Ardila et al., 2002, p.17), que han sido aceptadas por la mayoría de académicos a la hora de analizar la PEC a lo largo de su historia. (Ardila, et al., 2002)

### Marco Teórico: la Pre-teoría de la teoría de la política exterior para el caso colombiano

La investigación se soporta en la propuesta de una pre-teoría de la política exterior de James N. Rosenau, donde se incorporan variables según las condiciones propias de cada país pero aplicables a todos los Estados. El autor destaca que:

a cada situación nacional e internacional en la que participa un país se le trata normalmente como única y no recurrente, lo cual da como resultado que la mayoría de los análisis disponibles no enfoquen los fenómenos de la política

exterior bajo un marco de comparación. (Rosenau, 1994, p. 206)

La pre-teoría propone cinco conjuntos de variables necesarios para el análisis: de idiosincrasia, de función, gubernamentales, sociales y sistémicas.

Las variables de *idiosincrasia* tienen en cuenta quienes toman las decisiones de política exterior en un Estado, pasando por los aspectos de la personalidad que puedan diferenciarlos de otros líderes. En este caso, es importante destacar que en la literatura colombiana sobre la participación del país en la ONU y la OEA los embajadores colombianos han sido caracterizados como figuras de prestancia política y académica en el país, y en las OI. Las variables de *función* tienen que ver con la conducta externa de los funcionarios, ligada al cargo que ocupa, y que debe analizarse independiente de la idiosincrasia de quién ocupa el cargo (Rosenau, 1994). Estas variables dan cuenta de cómo los funcionarios colombianos siguieron lineamientos inamovibles en el ejercicio de la representación ante las OI.

Las variables *gubernamentales* se refieren a aspectos estructurales del gobierno que facilitan o dificultan las opciones de política exterior. En este caso, Colombia tiene un sistema presidencialista que explica cómo las decisiones de alto impacto siempre son consultadas con el Presidente de la República antes de que el embajador se pronuncie en las OI. El cuarto conjunto de variables tiene que ver con los *valores de una sociedad*. Se destaca, para efectos de este artículo, el grado de unidad nacional y el nivel de industrialización como los más importantes para el análisis del caso colombiano, porque se mantienen constantes en el periodo ya que las elites desarrollistas del país buscaban el crecimiento

económico, a pesar de las diferencias entre los partidos políticos tradicionales.

Finalmente, las variables *sistémicas* incluyen tanto las realidades geográficas como los desafíos ideológicos que imponen las potencias al sistema internacional. Colombia es un país pequeño, ubicado en el sur, que se unió al bloque estadounidense en el periodo de estudio.

Cabe destacar la premisa que la pre-teoría no constituye un nivel donde no es necesario determinar con exactitud el grado de influencia de cada variable, ya que esta es una precisión característica del nivel de teoría. Hace parte del investigador la tarea de brindar la fuerza relativa a estas variables. Esta determinación obedece, según este académico, a una distinción entre “países grandes y pequeños, entre economías desarrolladas y subdesarrolladas, así como entre sistemas políticos abiertos y cerrados” (Rosenau, 1994, p. 209).

La caracterización del sistema político merece una explicación más detallada. Se debe reconocer la influencia de actores exteriores en los sistemas políticos de los países; sin embargo, no se puede aseverar

una influencia directa y determinante en la política exterior de los Estados con sistemas políticos abiertos. La característica de estos Estados es que “los sistemas políticos nacionales se infiltran y dependen entre sí...y que en su funcionamiento participan actores que no pertenecen de manera formal al sistema” (Rosenau, 1994, p. 212), que son aceptados por el gobierno y los ciudadanos en general, tanto para la asignación de valores como para la consecución de metas.

En este estudio se tomó el sistema político colombiano como abierto debido a la influencia en el país de las OI propuestas para el análisis y de los Estados Unidos. Además de ser un sistema político abierto, tiene la característica de ser penetrado, que atañe a la participación de actores fuera de la sociedad colombiana en la asignación de valores, especialmente en los asuntos de legitimidad internacional, explicado desde la adopción de la postura del respeto por el papel de las OI como garantes de la paz y la seguridad mundial.

Las premisas anteriores generarían un cuadro de relación para el caso colombiano de la siguiente manera:

**Tabla 1. Pre-teoría Política Exterior de Colombia.**

<b>Geografía y recursos físicos</b>	País pequeño (2.070.408 Km <sup>2</sup> distribuidos en 1.141.748 Km <sup>2</sup> de área terrestre y 928.660 Km <sup>2</sup> en su zona marítima). <sup>5</sup>
<b>Economía</b>	En vía de desarrollo
<b>Sistema Político</b>	Abierto
<b>Tipo</b>	Penetrado en lo económico y en el valor de legitimidad internacional de la acción por la potencia mundial (EEUU).
<b>Variables (en orden de importancia)</b>	Sistémicas, idiosincrasia, sociales, de función y gubernamentales.

Elaboración del autor a partir de la pre-teoría de política exterior de Rosenau.

<sup>5</sup> Tomado de: <http://www.colombiaespasion.com/asi-es-colombia/26-colombia-en-cifras/284-superficie-y-poblacion>, (consultada el 10 de enero de 2011)

Además de las variables que presenta Rosenau para analizar la política exterior de un país, se tuvo en cuenta en el desarrollo de los argumentos de este artículo los aportes teóricos de Roberto Russell (1991) sobre el neo-idealismo periférico. Este autor parte de una visión histórica de la realidad, haciendo énfasis en la coyuntura y reconoce una racionalidad limitada para la toma de decisiones sobre política exterior de los países latinoamericanos. Al hacerse énfasis en la coyuntura histórica se pone de manifiesto la importancia de los procesos internos y externos en la posición que adopta un país frente a las relaciones de poder en el sistema internacional. En términos de racionalidad, la posición señalada y auto-señalada de países periféricos y en vía de desarrollo pone frente al proceso de toma de decisión el limitante de la relación con el centro, el cual indica la decisión y la ruta de acción de la periferia.

Se plantea la división de la política exterior del país en el periodo de la Guerra Fría para efectos de este artículo en dos periodos: el primero responde al ingreso de Colombia a la ONU y la OEA hasta el inicio de la década de los años 70, un periodo caracterizado por una participación activa en estos espacios multilaterales y por la alineación a la política anticomunista de EEUU. El segundo va desde inicios de la década de los 70 hasta el final de la Guerra Fría en 1991, y comprende la apertura de relaciones con otros países, incluidos los del bloque socialista (impulsada por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo), además de la actuación en la ONU bajo preceptos de solidaridad e igualdad con otros países, como el Grupo de los 77 (G-77).

## Las organizaciones internacionales como escenarios de posicionamiento y acción internacional

### Nacimiento de las organizaciones

En el marco del desarrollo de las Guerras Mundiales se presentó como preocupación latente la posibilidad de constituir OI para garantizar un orden de paz entre las Naciones. El primer proyecto de esta intención se materializó en el marco de la Primera Guerra Mundial, un conflicto que “aunó fatídicamente anarquía internacional por una parte y guerra industrializada masiva por otra” (Kennedy, 2007, p. 33). Estos factores desataron una sensación de desconfianza por la evolución de las relaciones entre los Estados. Dentro de los puntos wilsonianos se contempló la creación de la Sociedad de las Naciones que convocaba al respeto mutuo entre los diferentes países del mundo y que tenían una clara influencia de los postulados de Kant, como la iniciativa llamada a crear un ambiente de seguridad y confianza. En la Sociedad de las Naciones los países pequeños vieron la posibilidad de ser partícipes en la toma de decisiones del sistema internacional; sin embargo, no pudo superar la sombra de los Estados Nación que la habían creado, y por ello, la Organización demostró poca efectividad en su actuar (Kennedy, 2007). De ese proyecto se rescata la creación de mecanismos que representan la función de una organización superior a los Estados y generaban responsabilidad en los mismos. Sin embargo, la organización se vio minada por el Congreso de los Estados Unidos al no ratificar el proyecto y dejar sin piso político la intención.



© Merly Guanumen P.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 se realizó un nuevo llamado a los Estados para dar origen a una nueva Organización que sí pudiera mantener la paz. La cita fue en San Francisco, convocada especialmente por los EEUU, el Reino Unido, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS y la República China. La reunión se desarrolló entre el 25 de abril y 26 de junio de 1945, de acuerdo a los antecedentes en las deliberaciones de Dumbarton Oaks en 1944, complementada luego por la Conferencia en Yalta. Esta nueva organización fue integrada, en un principio, por los países que se habían congregado en torno a la Alianza de las “Naciones Unidas”, cuyo acto constitutivo está representado por la Declaración firmada en Washington el 1 de enero de 1941<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Los países firmantes fueron: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslova-

La modificación al Sistema Internacional con la ONU abocaba al mundo a un cambio en la manera en que se concebían las relaciones internacionales entre los Estados. La guerra había dejado profundas heridas en el mundo occidental, la búsqueda de la paz se convirtió en una premisa mundial, y en la esencia de la ONU. Colombia no llevó proyecto propio a la cita para la fundación de la ONU, estuvo atenta a las consideraciones de la reunión para adaptar el sistema jurídico interamericano dentro del sistema universal de paz y seguridad, como objetivo de su participación (MRE, 1945).

quia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Irak, Liberia, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Arabia Saudita, Siria, Turquía, Suráfrica, Rusia (URSS), Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. (MRE, 1945, XXVII), después de instalada la Conferencia se unieron: la República Soviética Socialista de Bielorrusia, República Soviética Socialista de Ucrania, Argentina y Dinamarca.



Por el lado de la Organización de Estados Americanos, siguiendo a César Torres del Río (1992), el periodo entre 1945 y 1948 es decisivo para la reorganización del sistema panamericano, este proceso tuvo como resultado final la creación de la OEA. En estos años se puede apreciar el deseo de los países latinoamericanos de participar en el nuevo orden mundial del cual habían sido excluidos en la conferencia de Yalta y en Dumbarton Oaks. La Novena Conferencia Panamericana, celebrada en Bogotá en 1948, fue la reunión formal que dio origen a la OEA como escenario aglutinador de los países del continente, además se erigió, formalmente, como el árbitro oficial para dirimir conflictos entre los países miembros, situación que no queda clara en eventos subsiguientes. Según Carolyn Shaw:

two goals shaped the structure of the OAS when it was created in 1948: to achieve hemispheric security through collective action, and to prohibit external intervention in the domestic politics of member states. The implicit purpose of the second goal was to reduce the level of intervention by the United States in Latin America domestic politics. (Shaw, 2003, p. 64)

#### **Anticomunismo-Progresismo: posicionamiento en las OI**

La política anticomunista guió la acción internacional de Colombia en este primer periodo. Es evidente una alineación por parte de los gobiernos colombianos a las propuestas presentadas por EEUU en las OI, claro está, sin desconocer iniciativas colombianas al interior de las mismas. En el caso de la ONU, la modificación del mecanismo de veto en el Consejo de Seguridad fue una posición constante de Colombia durante el periodo de estudio y, al interior de la OEA, la defensa del principio de

no intervención de ningún país en los asuntos internos de los miembros de la Organización. Una variable importante para entender el respeto por el derecho internacional y el papel de garante de las OI es que Colombia nunca apoyó el uso de la fuerza para la solución de ningún conflicto, sino que por el contrario, siempre buscó promover la salida negociada en el marco del derecho internacional aplicado en la ONU y la OEA. Siguiendo la propuesta de Rosenau a continuación se desagrega la acción colombiana en los escenarios de análisis propuestos en este artículo en las cinco conjuntos de variables para este primer periodo:

#### **Variables Sistémicas**

Este periodo de confianza en las OI se caracteriza por tener una certeza en términos internacionales: la disputa por el poder mundial entre dos grandes potencias, que inicia desde finales de la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por la consolidación de Estados Unidos como la potencia occidental en el mundo, y por supuesto, en el continente americano, mientras la URSS se erigió como la contra parte y extendía su influencia a Europa oriental y parte de Asia. El sistema internacional se presentó como un escenario binario, en dónde los demás Estados del mundo debían seleccionar un bando. América Latina era un espectador más de la construcción del orden mundial que estaba surgiendo durante la guerra (Torres, 2010).

El 21 de febrero de 1945, se realizó la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz enfocada en la posguerra y la consolidación del sistema interamericano<sup>7</sup>. Estos temas de discusión se centraron finalmente en el fomento del sistema regional y su

<sup>7</sup> Al respecto revisar: Dallanegra, L. (1999). *Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires.

coordinación con la organización mundial, la cual quedó a cargo de la Comisión Tercera de la Conferencia bajo la Presidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (MRE, 1945: VIII). De estas reuniones salieron recomendaciones importantes. La primera concierne al tema de asistencia recíproca y solidaridad americana; la segunda, a la reorganización, consolidación y fortalecimiento del Sistema Interamericano. De aquí se desprende el Acta de Chapultepec, donde se hizo énfasis en la articulación con la naciente ONU y en el principio de solidaridad frente a las amenazas externas. Con respecto a este tema, el papel de Colombia:

[...] no se limitó a la participación en las Conferencias de México y San Francisco, sino que tuvo iniciativas dirigidas a la conciliación, mediación y concertación entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos. Esta diplomacia activa y multilateral se expresa en el “bloque continental” y “el sistema de defensa regional” en las que se lideraron iniciativas como la del derecho al veto y a la propia defensa y la política de consulta, de gran resonancia en el ámbito internacional. (Ardila, 1991, p.38).

Simultáneamente, Colombia se encontraba frente a dos situaciones en las OI; por un lado, en la ONU se buscaba una ingeniería institucional capaz de asegurar la paz, mientras en la región se planteaban mecanismos suficientes para asegurar la integridad del territorio americano. Es por ello que en la discusión sobre la potestad de la solución de controversias y conflictos en las diferentes regiones del mundo se defendía la tesis que los asuntos americanos debían ser solucionados en el marco de las relaciones del continente, que finalmente se materializó en la redacción y aprobación de los artículos 52, 53 y 54 de

la Carta de Naciones Unidas, los cuales son importantes para entender el nacimiento de la Organización de Estados Americanos<sup>8</sup>.

Por el otro lado, se daba en 1948 la reunión de la IX Conferencia Panamericana, con el fin de buscar un mecanismo similar al Plan Marshall para América Latina. De igual manera, se aprobó la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Pacto de Bogotá, este último proveía de instrumentos a la nueva organización para la resolución de conflictos en el Continente (Torres, 1992). El *Bogotazo*<sup>9</sup> sirvió de excusa para que el Presidente Mariano Ospina Pérez rompiera relaciones con la URSS en 1948, al acusar al régimen de Stalin de promoverlo (Bushnell, 2007). Este evento fue la muestra clara de que primero, Colombia entraba en la era de anticomunismo a través de los mecanismos jurídicos internacionales y, segundo, se fortalecía el *Résipice Polum* pero con la particularidad de ser un consenso bipartidista de la doctrina (Cepeda & Pardo, 1989, pp.33-34).

Hasta este momento, la participación en la ONU de América Latina y de Colombia en particular era muy activa. El país había sido elegido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 1947-1948. La acción del país y del bloque latinoamericano, en general, se debía a la influencia en las votaciones, debido a que América Latina representaba alrededor de la tercera parte de los Estados miembros<sup>10</sup>. Entrando en la década de los 50 se presentaron las primeras confrontaciones bélicas en las periferias de los dos grandes bloques. La primera de

<sup>8</sup> Al respecto revisar el capítulo VIII de Acuerdos Regionales de la Carta de San Francisco.

<sup>9</sup> Se conoce como Bogotazo a la serie de protestas surgidas como respuesta al asesinato de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948 en la ciudad de Bogotá.

<sup>10</sup> Ya que hasta 1949, la ONU estaba conformada por sólo 59 países, brindando un espacio de acción importante para los países latinoamericanos



ellas, que tiene importancia para Colombia, la Guerra de Corea<sup>11</sup>.

El Presidente Laureano Gómez ofreció en septiembre de ese año enviar tropas colombianas para combatir en defensa de Corea del Sur. La participación de Colombia fue oficial a partir del decreto 3230 del 23 de octubre de 1950, siendo el único país latinoamericano en tomar esta determinación y la primera vez que Colombia envió un contingente militar a un conflicto internacional. El 27 de julio de 1953 se firma el armisticio que confirma la división de Corea en dos Estados por el paralelo 38. El apoyo al armisticio por parte de Colombia en la ONU se convirtió en un esfuerzo de lograr una posición representativa y de liderazgo dentro del hemisferio como aliado estadounidense.

Colombia fue elegida por segunda vez como miembro del Consejo de Seguridad entre 1953 y 1954, donde se trataron los temas de Guatemala<sup>12</sup>, Marruecos<sup>13</sup> y el Canal de Suez<sup>14</sup> (Tirado & Holguín, 1995), ejemplos del desarrollo de una Guerra Caliente en las periferias de los dos polos internacionales. En América, tras la revolución cubana y la posterior crisis de los misiles,

Colombia desempeñó un importante papel en las discusiones internas que en torno a Guatemala y Cuba se desarrollaron en el seno de la OEA. Respecto a ambos casos defendió el fuero interamericano y mostró un claro alineamiento frente a los Estados Unidos. (Ardila, 1991, p.39)

11 Formalmente la intervención internacional en el conflicto fue a partir de la resolución 83 emitida por el Consejo de Seguridad el 27 de Junio de 1950, donde se pedía a todos los miembros de la ONU proporcionar ayuda a la República de Corea para contrarrestar el ataque armado proveniente de Corea del Norte.

12 La intervención estadounidense para derrocar el gobierno guatemalteco

13 Marruecos buscaba obtener su independencia de Francia en el manejo de la política exterior, a lo que Francia se opuso y obligo a Marruecos a llevar el problema al Consejo de Seguridad.

14 Hace referencia al intento de privatización del Canal.

Este papel de Colombia estaba en consonancia con la posición norteamericana de no evitar eventos relacionados con el comunismo como la revolución cubana. Por el triunfo del comunismo en Cuba nace la propuesta de la Alianza para el Progreso, paquete económico que buscaba contener la ola comunista que se alimentaba del descontento social.

### Variables de Idiosincrasia

Durante este periodo se destaca como característica común de los representantes colombianos ante las OI, que la mayoría fueron juristas. Es una primera explicación de la defensa del derecho internacional como principio de acción de Colombia en las OI, ante cualquier decisión-acción que tuviera que tomarse al interior de estas organizaciones. Los representantes colombianos creían en el uso de las OI como escenario propicio del Estado para que la cooperación en todo nivel generara réditos para Colombia.

Para la reunión preparatoria de las Naciones Unidas fue encomendado Eduardo Zuleta Ángel, acompañado por Darío Echandía (jurista y vice-presidente de la República) y Carlos Lleras Restrepo (posterior presidente de Colombia 1966-1970). Fue Zuleta reconocido como el Presidente provisional de la Primera sesión plenaria de la Asamblea de las Naciones Unidas, celebrada el 10 de enero de 1946. En esta oportunidad Zuleta destacó en su discurso la importancia de la Organización para preservar la paz como un deber de todos los miembros, hizo especial énfasis en el papel de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y la voluntad y el espíritu de cooperación para fortalecer la unión, aspecto clave para mantener la Organización (MRE, 1946,; Tirado & Holguín, 1995, ).



© Merly Guanumen P.

En ese mismo orden, se puede destacar el Canciller Esguerra (año 1947), quién subrayaba la intensificación de los vínculos diplomáticos del país gracias al nacimiento de las OI, y argumentaba que

el gobierno, consciente de la necesaria interdependencia de todos los pueblos del mundo, ha querido prestar la mayor atención a la acción internacional de Colombia, con el fin de que el país pueda ofrecer, dentro de la medida de sus posibilidades, el concurso más eficaz y decidido al cumplimiento de los propósitos y principios de la Organización de Naciones Unidas. (MRE, 1947: VI)

Se creó la delegación permanente en Nueva York en ese mismo año, lo que estableció una conexión directa entre Colombia y la ONU.

Además de los cargos y honores mencionados, en la discusión sobre la creación del Consejo Económico y Social, entre 1945 y

1946, Colombia fue elegida como miembro al obtener 43 votos, Carlos Lleras Restrepo fue elegido vicepresidente del Consejo junto con el representante de Yugoslavia (MRE, 1946). Colombia también tuvo representación en la Comisión Temporal de Cuestiones Sociales, donde fue nombrado Gerardo Molina en 1946 (MRE, 1946).

En el espacio regional, Alberto Lleras Cargamo<sup>15</sup> fue nombrado en la Dirección General de la Unión Panamericana (MRE, 1947), y posteriormente elegido como Primer Secretario de la OEA entre 1948 y 1954, variable fundamental a la hora de entender el especial interés de Colombia en la conformación de la organización y el liderazgo que procuraba tener en la misma. El 16 de Noviembre de 1955, el Consejo de la OEA se reunió en pleno para elegir Presidente por el término

<sup>15</sup> Presidente de Colombia durante 1945-1946, ante la renuncia de Alfonso López Pumarejo y 1958-1962, primer Presidente del Frente Nacional

de un año, el elegido fue el embajador colombiano César Tulio Delgado.

Tirado y Holguín (1995) destacan la participación de Alberto Lleras Camargo en la comisión asesora del Secretario General de la ONU frente a la invasión que sufrió Hungría por parte de la URSS. En este espacio, defendió la tesis que la ONU tenía la capacidad de discutir el tema y pronunciarse sobre el mismo, en contra de la tesis soviética que era un tema interno de Hungría.

### Variables Sociales

La inestabilidad social y política caracterizó al país en esta época, la lucha partidista por el poder se expresaba en términos violentos en las diferentes regiones colombianas y encontró su punto culmen en el Bogotazo. Esto llevó al establecimiento de políticas duras de represión impulsadas por el gobierno de Laureano Gómez (1950-1953), que fueron insuficientes para controlar la violencia. Ante el caos que se vivía, la sociedad en general, y el Ejército en particular, presionaron para el establecimiento del orden. Es así como el General Gustavo Rojas Pinilla asumió la dirección del Estado bajo la figura de Dictadura Militar entre 1953 y 1957. Posteriormente, por presiones de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) ante las políticas adoptadas en el gobierno de Rojas, fue reemplazado por una Junta Militar, cuyo papel era lograr la transición política y entregar de nuevo el poder a los civiles. Fue así como los partidos tradicionales lograron llegar a acuerdos y se creó el Frente Nacional, cuya fórmula era repartir el poder equitativamente y evitar la lucha partidista.

En la década del 60, se originaron los primeros grupos armados al margen de la ley, que no fueron verdaderos contrincantes del Estado sino hasta la década del 70 (Lair,

2004). Sumado a los conflictos sociales y armados, en 1957 Colombia tuvo problemas económicos, reflejados principalmente en la baja de los precios del café en 14 centavos, lo que trajo una difícil situación en la balanza de pagos.

Por ello se conformó una comisión integrada por los ex-presidentes Alfonso López Pumarejo y Mariano Ospina Pérez, por los ex Ministros de hacienda Rafael Delgado Barreneche y Antonio Álvarez Restrepo; e Ignacio Copete Lizaralde, Gerente del Banco de la República, que junto con el Ministro de Relaciones Exteriores presentaron ante el Gobierno de los Estados Unidos la situación económica y financiera de Colombia (MRE, 1957-1958, p.39).

La comisión consiguió un crédito de 78 millones de dólares con el Export and Import Bank, y más de 25 millones con la banca privada.

### Variables de Función

En este periodo, los lineamientos de Colombia eran claros, ajustarse a los criterios de lo adecuado y lo justo desde los principios del *ius cogens*<sup>16</sup> (Cardona, 1990). En la fundación de las Naciones Unidas, Colombia votó junto con Cuba en contra del mecanismo del veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, esta posición se sustentaba en la creencia de la igualdad y el problema que este mecanismo genera a la hora de tomar decisiones que políticamente podían ser contrarias para uno de los miembros del Consejo de Seguridad. Los representantes políticos colombianos buscaron jugar un papel importante en la conformación formal de la ONU, su rol era

<sup>16</sup> Hace referencia a las normas aceptadas y reconocidas por los Estados en su conjunto y que no admiten acuerdo de Estados contrarios a estas.

transmitir la posición de Colombia interesada en formar una OI que pudiera garantizar los aspectos formales para los que fue creada -con especial énfasis en la paz- pero también el de conformar un espacio internacional que fuera escenario y eco de la voz de las pequeñas naciones.

El país se encasilló en la constante defensa de la igualdad jurídica de los Estados y el uso del derecho como instancia de solución de conflictos, además de la capacidad de autodeterminación y la no intervención. Esta tesis, en principio, era defendida sin importar el tipo de régimen político del país que pedía el ingreso a la ONU, como es el caso de la España franquista.

La defensa de la competencia regional (MRE, 1953-1956) por parte de Colombia buscaba, en términos formales, evitar que los problemas latinoamericanos quedaran estancados en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un claro ejemplo de esto fue el tema de Guatemala. Durante 1956 y 1957, Colombia hizo parte, por tercera vez, del Consejo de Seguridad; período en el que el país sirvió de mediador en un conflicto internacional con el Batallón Colombia N° 2, que patrulló la Franja de Gaza.

Es importante destacar en términos de las características y preceptos inamovibles de Colombia en su acción en las organizaciones internacionales, la defensa del principio de no intervención. En 1965, la URSS presentó el tema ante la Asamblea General, encaminado a condenar la *intervención directa*, en una jugada política, como lo señalan Tirado y Holguín (1995), para condenar las intervenciones de Estados Unidos en Vietnam y República Dominicana. Frente a esto, el bloque latinoamericano decidió presentar una propuesta de origen colombiana redactada por los

embajadores Álvaro Herrán Medina y Alberto Galindo, donde se condenaba toda forma de intervención, no solo la estadounidense. Aunque este proyecto no pasó, entre los países afroasiáticos y latinoamericanos formaron un comité para presentar una nueva propuesta. En esta participaron Colombia, México, Perú, Etiopía, Irak y Malí (Tirado y Holguín, 1995). El proyecto fue aprobado el 20 de diciembre de 1965, y se convirtió en la Resolución 2131, titulada como *Inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección en su Independencia y Soberanía*.

Finalizando el periodo de análisis, Colombia fue nombrada por cuarta vez como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, para el período 1969-1970; cuando se aprobó la resolución 2602 de la ONU que proclamaba la *década del desarme*, y que responde a una nueva etapa de la Guerra Fría, de distensión entre las dos potencias.

### Variables Gubernamentales

Las decisiones de los gobiernos colombianos frente a las OI se remitieron a la capacidad de acción y ganancia que tuviera el país desde su posición para negociar al interior de estas. Es por eso que hasta la elección de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por primera vez, se tomó la decisión de crear la representación permanente del país ante esa Organización (Decreto 3495 del 5 de diciembre de 1946) (MRE, 1947).

Para todos los mandatarios ubicados en el periodo de estudio las OI eran escenarios vitales en la proyección de Colombia en el Sistema Internacional, tanto así que durante el tiempo que duró el pacto político que repartió el poder ejecutivo en el país se dio una



eliminación de fronteras ideológicas entre los dos partidos tradicionales, producto del Frente Nacional acordado entre ellos, (que) habría también eliminado en buena parte el debate sobre el mundo exterior, creando una política exterior de consenso como contrapartida del reparto equitativo del poder entre dichos partidos. (Cardona, 1992, p.110)

En estos mismos años

Colombia se declara a favor de una reforma de la Carta que considere la ampliación de la participación en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social que le otorgue adecuada representación a todas las regiones geográficas del mundo. (Ardila, 1991, p. 143)

Además se reitera en la posición en contra del instrumento del veto, que impedía tomar decisiones efectivas ante los temas de seguridad en el mundo.

En contraste con la posición colombiana en la ONU, donde se pedía la apertura y la aceptación de nuevos Estados, en la OEA

en diciembre de 1963, Colombia respalda la formación de una comisión Interamericana encargada de estudiar una propuesta venezolana de bloqueo total al régimen Castrista, acusado de apoyar a la guerrilla venezolana y denuncia simultáneamente un acto de agresión por parte de Cuba, afirmando poseer ya las pruebas de que el "terrorismo" colombiano era de inspiración y de ejecución comunistas. (Ardila, 1991, pp.147-148)<sup>17</sup>

**Tabla 2. Política exterior de Colombia 1945-1968.**

**Explicación política exterior colombiana en ONU y OEA período 1945-Finales década de los 60.**

Variable	Síntesis
<b>Sistémicas</b>	Guerra fría: intervenciones militares en diferentes lugares del globo. División política en clave de discurso y en términos de apoyo de las periferias al centro.
<b>Idiosincrasia</b>	Representantes bien preparados, reconocidos en el ámbito nacional, regional y mundial. La mayoría juristas y fieles defensores del derecho internacional.
<b>Sociales</b>	Un país que entraba en crisis y revolución social, marcado por tendencias partidistas y dependiente del mercado del café.
<b>De función</b>	Principios básicos de la PEC: respeto al derecho internacional, apoyo a EEUU como potencia mundial. Búsqueda de maximización de beneficios del país en las Organizaciones Internacionales.
<b>Gubernamentales</b>	Tensiones políticas entre los gobiernos. Negociación del poder ejecutivo y la capacidad burocrática. Consenso bipartidista en el manejo de la política exterior del país en las Organizaciones Internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>17</sup> Haciendo la salvedad por parte del autor que el uso de la palabra terrorismo no corresponde a la lógica del lenguaje utilizado en el momento histórico al que la cita hace referencia.

Se puede afirmar que Colombia actuó bajo el principio que las OI eran el escenario posible para discutir los problemas mundiales y regionales, teniendo en cuenta el espacio en el que se efectuará la deliberación. Sin embargo, cambios en el Sistema Internacional y posiciones adoptadas por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo modificaron elementos en la participación de Colombia en las OI, sobre todo en la creencia de los primeros representantes colombianos en estas. El periodo de 1945-1970 se caracterizó por “un férreo anticomunismo y una identificación sin matices con Estados Unidos (que) definió la política externa colombiana hasta muy entrados los años sesenta. La subordinación consentida pasó a convertirse en un alineamiento prácticamente automático de Bogotá a Washington.” (Tokatlian, 2000, p.37).

En el ámbito internacional hay un aparente rompimiento del equilibrio entre las dos potencias, que se puede ver en dos acontecimientos interrelacionados: la derrota de EEUU en Vietnam por un lado, donde ningún país europeo ni latinoamericano envió tropas para apoyar la acción militar de EEUU; y la guerra de Yom Kippur de 1973, donde la OPEP, especialmente los países árabes de Oriente Próximo, hicieron todo lo posible por impedir que se apoyara a Israel, cortando el suministro de petróleo y amenazando con un embargo de crudo, logrando reducir los precios del petróleo y dar inicio a lo que se conoció como la crisis del petróleo (Hobsbawm, 1995). Sumado a lo anterior, la URSS se mantuvo después de la crisis de los misiles fuera del continente americano, razón por la cual la política anticomunista perdió fuerza entre los países latinoamericanos desde finales de la década de los 60.

Ante esta serie de eventos, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) examinó

otras opciones de integración con los vecinos, influenciado por la tesis Cepalina. En palabras de Cardona “el gobierno Lleras Restrepo inició un período cualitativamente nuevo de la política exterior colombiana: el de la asociación con los semejantes” (1990, p.3). El gobierno de Lleras Restrepo institucionalizó este viraje de la política exterior con el Decreto Ley 444 de 1967, con el cual se le dio importancia al comercio. En términos del manejo de las relaciones exteriores en materia de economía, se le quitó importancia al Ministerio de Relaciones Exteriores y se le dio paso a Incomex y Proexpo en la época. La política exterior no se modificó en sus valores ante las OI, se seguían apoyando y defendiendo los mismos principios, pero sí cambió la importancia que el país le diera a las mismas.

### **Desencanto con las organizaciones internacionales y la mirada a los problemas de América Latina y el mundo**

Como ya se señaló, factores internacionales, regionales y nacionales llevaron a que Colombia redefiniera su acción internacional. En ningún momento renunció a la participación activa en la ONU y en la OEA, pero desde 1966 hasta los primeros años de la década de los 80

la política exterior colombiana estuvo influenciada por las tesis estructuralistas de la CEPAL, especialmente evidente durante las administraciones de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Alfonso López Michelsen (1974-1978) en lo referente a la constitución de un Nuevo Orden Económico Internacional, la integración andina y las relaciones de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. (Ardila, 1991, p.40)



Una visión diferente del mundo impulsó a los gobiernos de Colombia a tomar la decisión de fortalecer las relaciones con los países del tercer mundo, de allí la participación como observador del Movimiento de los No Alineados.

### Variables Sistémicas

América Latina en general había apoyado las iniciativas estadounidenses tanto en la ONU como en la OEA bajo el criterio de un tratamiento preferencial por parte de Estados Unidos para sus productos de exportación. A finales de la década del 60 esa distinción de las relaciones con el país norteamericano que esperaban recibir los países de Latinoamérica no se concretó como se había planteado desde las negociaciones que se dieron en el marco de la Conferencia de Chapultepec. Para los países del Cono Sur y la posterior irrigación de las ideas en el resto de América, la CEPAL se convirtió en una salida coherente al problema del subdesarrollo y la manera adecuada en la inserción internacional fuera de las Organizaciones creadas y controladas por los Estados Unidos (Drekonja, 1983, p.37).

A lo anterior debe sumarse que la entrada de los países africanos y asiáticos recién descolonizados aumentó el número de países miembros en la ONU, lo que le quitó poder de influencia en las votaciones a los países latinoamericanos. La entrada de nuevos actores debilitó el sistema bipolar y reforzó el debate en torno al problema del subdesarrollo, la pobreza y el papel de los pequeños Estados en un mundo polarizado.

La incursión militar de Estados Unidos en el sudeste asiático, como se mencionó antes, cambió el centro de atención mundial de occidente de Cuba a Vietnam, “de modo que

para América Latina no restará más que un *benign neglect* desembocando en la ampliación del espacio de tolerancia para la “autonomía periférica”” (Drekonja, 1983, pp.44-45). Esta situación coadyuvó al fortalecimiento del Movimiento de Países No Alineados – NOAL, que nació en la Conferencia de Belgrado, en 1961, como una opción viable en el Sistema Internacional, fortalecida esta opción por la entrada de nuevos miembros y el apoyo de los países latinoamericanos. Para finales de los 80, de los 185 Estados que hacían parte de la ONU, 113 eran miembros del Movimiento NOAL.

La OPEP fue otra organización de países que modificó el Sistema Internacional; trajo consigo una oportunidad a los países productores de petróleo para influir en los asuntos internacionales a través de ese recurso natural. Un nuevo *status* recibieron los Estados que emergían de las políticas adoptadas alrededor del petróleo, y las relaciones intra-hemisféricas en América vivían un período de distensión con respecto a la confrontación de las décadas anteriores (Cepeda y Pardo, 1989). Esto fue posible por la crisis de legitimidad internacional que atravesaban los EEUU después de Vietnam. Por ello se planteó una táctica de EEUU para recuperar el apoyo de los grandes países latinoamericanos; la llamada “Doctrina Nixon” buscaba entregar a las potencias regionales parte de la responsabilidad en la contención del comunismo (Dallanegra, 1999), lo que ligaba la acción de los Estados latinoamericanos de nuevo a la política estadounidense.

En el período del presidente Turbay Ayala (1978-1982), la permisibilidad de acción de los países latinoamericanos se mantenía, en parte, por la reducción del nivel de tensión entre la confrontación Este-Oeste, además de la inclusión en la agenda de temas como



© Merly Guanumen P.

la democracia y los derechos humanos (Cepeda y Pardo, 1989). En 1979, cuando Cuba hizo oficial su candidatura para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad con el apoyo latinoamericano, Colombia presentó la suya con una doble intención; primero, retornar al órgano más importante de Naciones Unidas, y segundo, bloquear la candidatura cubana. Después de tres meses y 154 votaciones, ninguno de los dos logró la mayoría requerida, por lo que al final se llegó a un acuerdo y el representante latinoamericano en este escenario fue México (Tirado y Holguín, 1995). Esto fue un claro ejemplo de la tensión que aún se mantenía entre los dos Estados, teniendo en cuenta el papel que jugó Colombia en la expulsión de Cuba de la OEA.

En términos regionales el país junto con Panamá, Costa Rica, México y Venezuela juntaron esfuerzos para apoyar el traspaso de la jurisdicción del Canal transoceánico a Panamá. Además del tema del Canal, el país

decidió explotar otro punto clave en la agenda internacional: la inestabilidad en Centroamérica, por ello "...durante el primer semestre de 1979 estas dos naciones (Colombia y Venezuela), con el apoyo de otras más, se opusieron en la OEA a un proyecto del presidente Carter en el sentido de enviar a Nicaragua una fuerza multilateral de paz" (Cepeda y Pardo, 1989, p.70). Colombia vio en estos eventos centroamericanos la oportunidad de tener un escenario de acción internacional, y ser un mediador activo en la OEA.

Paralelo al juego político en las OI, Latinoamérica se enfrentaba al problema económico de la deuda externa. Colombia fue un caso atípico en el continente, había manejado cuidadosamente las reservas internacionales, lo que le permitió tener un espacio de acción mayor a nivel internacional.

En 1983 (el Presidente) Betancur trabajó activamente en los esfuerzos por organizar una

respuesta latinoamericana a la crisis de la deuda en varios foros (entre otros UNCTAD VI, la CEPAL y la OEA). En 1984, Colombia apoyó la Declaración de Quito, destacando la necesidad de lograr soluciones políticas a la crisis de la deuda. (Goncalvés & Soto, 1991, p.16)

No haber conseguido superar la crisis desde la propuesta latinoamericana coadyuvó a la decisión de Colombia de concentrarse en tener protagonismo en el sistema internacional a través de la ONU, como lo había hecho en las primeras décadas de la Organización. En 1989, cuando era inminente la caída de la estructura bipolar del mundo, el país se postuló de nuevo al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En esta ocasión, la elección de Colombia “se obtuvo con la votación unánime del bloque latinoamericano” (Cardona, 1990, p. 8), convirtiéndose en la oportunidad para el país de tener una vitrina para los temas internos, después de haberse aislado por más de una década del Consejo.

Al quedar EEUU como la única potencia internacional, Colombia, como era lógico, continuó alineado a la política estadounidense en dos temas principalmente. Por un lado, el creciente problema del narcotráfico, donde se buscó generar una política conjunta para el combate de los carteles de la droga. Si bien no se puede desconocer la diferencia de posiciones entre los dos gobiernos, sobre todo en el tema de corresponsabilidad, se convirtió en un eje importante de las relaciones bilaterales. Y, por otro, con respecto a las relaciones comerciales, se mantenía la estrategia de ser un socio comercial importante para el país del norte, pero al tiempo

en casi todos los objetivos de las relaciones comerciales y financieras frente a Estados Unidos y los entes multilaterales surge el tema de la

autonomía. Tanto en las relaciones comerciales como financieras Colombia estuvo tratando de mantener y aumentar su margen de maniobra mientras reducía su vulnerabilidad a choques internacionales o a cambios de política, especialmente ante Estados Unidos. (Goncalvés & Soto, 1992, p.12)

### Variables de Idiosincrasia

Los cancilleres y representantes colombianos ante la ONU y la OEA en este período continuaron siendo reconocidos juristas; sin embargo, estaban más cercanos a los temas económicos. De aquí que para los años 70, tiempo en que Alfredo Vásquez Carrizosa era canciller, él afirmara que: “(debían) buscarse nuevos acuerdos entre Estados, de tipo flexible y que eviten el parlamentarismo internacional” (Cardona, 1992, p.112). Se trata entonces de una apreciación que se desprende de un sentimiento de ineficacia de las OI. Los cancilleres de este periodo de estudio buscaron crear alianzas económicas y políticas con los países del mismo status en el Sistema Internacional, y fuera de los espacios utilizados anteriormente.

Bajo la premisa Cepalina de una capacidad propia para forjar las relaciones comerciales en beneficio de los Estados Latinoamericanos, se fortalece el Pacto Andino (firmado en 1969), con la creación del Parlamento Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a finales de los 70, en consonancia con el proyecto de abrir la política comercial más allá de los Estados Unidos y sus negociaciones en la ONU y la OEA. Es por ello que Colombia abrió puertas comerciales en otros puntos del mapa y así “puso a prueba, por primera vez, su incipiente poder negociador frente a los países industrializados” (Drekonja, 1983, p.128).



© Merly Guanumen P.

### **Variables sociales**

Desde la década de los 70, el narcotráfico y la guerrilla influían en la sociedad colombiana y en la imagen que el país proyectaba al mundo. Los estupefacientes se convirtieron en un tema común con la política exterior de Estados Unidos, y al interior de Colombia era cada vez más importante por el aumento progresivo de la violencia. Sumado a lo anterior, la toma de la Embajada de República Dominicana por parte del grupo guerrillero M-19 en 1980, transmitió al mundo una imagen de inseguridad, que los representantes colombianos buscaron cambiar en las OI.

En la década de los 80 sucedieron una serie de transformaciones institucionales que apuntaban a calmar los ánimos de los sectores contrarios a los gobiernos de turno. Una de esas reformas fue la descentralización del gobierno nacional. Sumado al proceso administrativo, nació el movimiento social de la

séptima papeleta, que aprovechó la intención del gobierno Barco y la llegada a la Presidencia de César Gaviria para promover una nueva Constitución Política.

### **Variables de función**

La PEC no ha sido un tema de discusión social, en la mayoría de elecciones presidenciales ha ocupado un lugar secundario en la agenda, desplazado por el conflicto armado y el manejo de la economía. La sociedad en general estuvo preocupada en este período por el problema social que generaban los estupefacientes. Para 1982, el partido Conservador vuelve al poder con el Presidente Belisario Betancur, fue una sorpresa que en su discurso de posesión hiciera referencia

al movimiento de No Alineados (NOAL), (porque) buena parte de los distintos sectores sociales, políticos y económicos experimentó un

sacudón. En alguna medida el anuncio daba a entender que ingresaríamos a una comunidad mundial con intereses similares y prácticas democráticas, algo distinto a lo que era el ejercicio cotidiano de la política en el seno de las Naciones Unidas (Torres, 2010, p.367),

pero que se proyectaba como un escenario de debate entre actores iguales.

Este periodo mantiene lineamientos propios del periodo del Frente Nacional, es decir, existe un consenso en el manejo de las Relaciones Internacionales en la ONU y la OEA respetando los valores clásicos de la PEC. Sin embargo, el país buscó concentrar sus esfuerzos no solo en estas dos OI, sino que es un período de apertura y de movilización de esfuerzos diplomáticos concentrados en nuevos escenarios que prometían un margen de acción más amplio para Colombia en el Sistema Internacional.

El problema de la droga fue un factor determinante para los representantes colombianos, quienes buscaron defender los intereses de Colombia. Un caso puntual sobre este asunto se puede ver en 1988, cuando

la cancillería colombiana debió acudir al Consejo Permanente de la OEA, ante el cual denunció las medidas retaliatorias impuestas por los Estados Unidos. La reunión de la OEA, tras ciertos forcejeos, condujo a un acuerdo entre los EEUU y Colombia en el que se explicita que no habría discriminaciones contra las importaciones ni contra buques y aeronaves colombianas. (Ardila, 1991, p.42)

### Variables Gubernamentales

Colombia promovió una iniciativa entorno a un pluralismo al interior de las OI, la cual se discutió y se aprobó en la Asamblea General

de la ONU en 1972. Más adelante, en 1974, gracias a la intervención del gobierno López Michelsen, se reabren las relaciones con Cuba en el marco de la XV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, siendo esta decisión oficial en 1975. Esta determinación se entiende en el marco de la consigna de López, quien afirmaba que la “situación mundial generaba responsabilidades internacionales para Colombia” (Cepeda & Pardo, 1989, p.62).

Para Alfonso López Michelsen “la política exterior (estaba) altamente determinada por las relaciones económicas, y el contexto internacional se caracterizaba precisamente en aquellos momentos por una serie de nuevas realidades en ese campo” (Cepeda y Pardo, 1989, p.59). Colombia estuvo beneficiado por un aumento en los precios del café, por ello en septiembre de 1975, “Michelsen se entrevistó con el mandatario norteamericano Gerald Ford, (donde) renunció a los créditos que estaban presupuestados por la AID para 1976” (Cepeda & Pardo, 1989, p.61), en un intento por dejar de depender tanto del flujo de crédito estadounidense y como parte de un proceso que buscaba autonomía en el Sistema Internacional.

Para Colombia, “1974 marcaba el comienzo de una nueva era para el proceso político. Terminaban dieciséis años del acuerdo bipartidista del Frente Nacional que originalmente estaba previsto para extenderse solamente durante este período” (Cepeda & Pardo, 1989, p.57). Sin embargo, la posición anticomunista presente durante el Frente Nacional en las OI se materializó cuando la administración Turbay decidió bloquear a Cuba en su intención de ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en un claro regreso a una política partenaire con EEUU, y con el retiro parcial del proceso de incorporación al Grupo de los No Alineados en 1981 (Tirado Mejía, 1996).

En la última parte de la década de los 80, el gobierno Betancur buscó mayor participación en la OEA “[...] con la elección del Canciller colombiano Rodrigo Lloreda Caicedo, como presidente del XII periodo ordinario de sesiones de la Organización de Estados Americanos” (Cepeda y Pardo, 1989, p.79).

La PEC, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), respondió a procesos internacionales distintos que permitieron ampliar las relaciones de Colombia con el mundo. Tal es el caso del Grupo de Contadora (1983) que sirvió de mediador del conflicto centroamericano para impedir una intervención de EEUU, o el Grupo de Río (1987) que ofició como interlocutor con EEUU y Europa en el tema de la deuda externa.

Al final, Colombia moviliza su esfuerzo diplomático para ser elegida por quinta vez miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en el periodo 1989-1990. Esta vez está marcada, como lo señalan Tirado y Holguín (1995), por la particularidad de la representación del país como vocero del Grupo NOAL. Esta actuación en el Consejo estuvo caracterizada por la formación del grupo CAUCUS, que buscó representar a los No Alineados en esta instancia de la ONU. Este fue tan importante al finalizar la década, que “el 95% de los proyectos de resolución sometidos a la consideración del Consejo fueron presentados por el grupo en mención” (Rodríguez, 1993, p.208). Finalmente, este período configura la siguiente correlación de variables:

**Tabla 3. Política exterior de Colombia ONU y OEA 1970-1990**

**Explicación política exterior colombiana en ONU y OEA  
período Principios década de los 70-Principios década de los 90.**

Variable	Síntesis
<b>Sistémicas</b>	Distensión de la Guerra fría. Asuntos propios de América Latina y apertura de oportunidades de acción internacional por fuera de la ONU y la OEA.
<b>Idiosincrasia</b>	Los cancilleres colombianos siguen mostrando un alto perfil, y se concentran en respetar los valores clásicos de la PEC y buscar oportunidades de cooperación.
<b>Sociales</b>	La entrada de actores armados y narcotraficantes cambió la percepción del manejo de política interna y externa. El narcotráfico se convierte en un vínculo determinante en las relaciones con EEUU.
<b>De función</b>	Colombia tiene claro la defensa de sus intereses económicos y políticos. No se olvidó de defender la política anticomunista pero si diversificó su acción para sacar provecho de las OI.
<b>Gubernamentales</b>	En una proyección del Frente Nacional, los mandatorios de este periodo siguieron la línea de respeto por la PEC en la ONU y la OEA, pero dentro de sus planes de acción estaba contemplado abrir nuevos mercados y fortalecer la cooperación.

Fuente: elaboración propia.

Posterior al periodo que se analizó, se puede apreciar cómo la dinámica de las relaciones en la región: *"following decades of inconsistent policy toward non-democratic governments in the region, the OAS now appears to spearhead a vigorous international regime for the defense of democratic rule in the hemisphere"* (Boniface, 1999, p.16). La OEA buscó recobrar el lugar importante como mediador de los conflictos regionales, por ello abordó la crisis política de Haití en 1991, Perú en 1992, Guatemala en 1993 y Paraguay en 1996 (Boniface, 1999).

## Conclusión

El artículo abordó la participación colombiana en la ONU y la OEA durante el periodo de 1945 a 1991. La revisión de las memorias elaboradas por la Cancillería y presentadas al Congreso de la República, además de los documentos académicos revisados, permiten ver que la ONU y la OEA se convirtieron en una vitrina política internacional de los países latinoamericanos, en particular Colombia. Si bien es cierto que la nación se ha debatido entre la introversión y la extroversión en la política mundial, su participación en las OI se ve medida por esa capacidad de entrar a discutir temas internacionales por encima del debate interno sobre asuntos del país. Colombia basó su participación en las OI desde el escenario de Guerra Fría, sin ol-

vidar que su apoyo a los EEUU no fue de subordinación total, sino que respondía a los lineamientos de una PEC en dirección a mejorar las relaciones comerciales.

Las variables propuestas por la pre-teoría de Rosenau permiten establecer un orden para presentar la acción, contexto e intereses que enfrentó Colombia en los escenarios multilaterales del estudio. Si bien es cierto que la fuerza de análisis de las variables las da el analista, parece quedar corta la propuesta al analizar una política exterior subordinada durante casi todo el período a los intereses comerciales y políticos de Colombia con Estados Unidos, que mantuvo la política exterior subordinada.

Un punto importante para destacar en el estudio es que tanto los cancilleres como los embajadores ante las dos organizaciones en el periodo de estudio fueron personajes de prestancia política, lo que reflejaba la importancia que los gobiernos le daban a la ONU y a la OEA como escenarios internacionales claves para el país. Cabe destacar que el derecho internacional es un instrumento de política propio de los países débiles. Colombia estuvo consciente de su posición en las OI y recurrió constantemente al llamado a respetar el derecho internacional en estos escenarios, en un acto de reflexión donde acepta su papel como país pequeño y dependiente de las reglas de juego para materializar sus intereses en el Sistema Internacional.

## Bibliografía

- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de Norte?: Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, M., Cardona, D. & Tickner, A. (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL.
- Arenas, C. (2009). "Aproximación a un estado del arte sobre el marco teórico de estudio de la política exterior colombiana", en: Puyo, G. A. *El estado del arte de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.
- Cardona, D. (1992). El Grupo de los Tres: una lectura política *Revista Colombia Internacional*, 17, pp.

- Cepeda, F. & Pardo, R. (1989) *“La política exterior Colombiana (1946 – 1974)”*, Tirado, M. Comp. Nueva Historia de Colombia Vol. III. Bogotá, Planeta.
- Cepeda, F. & Pardo, R. (1989) *“La política exterior Colombiana (1974- 1986)”*, Tirado, M. Comp. Nueva Historia de Colombia Vol. III. Bogotá, Planeta.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fondo editorial CEREC.
- Kennedy, P. (2007). *Parlamento de la Humanidad*. Bogotá: Editorial Debate.
- Lair, E. (2004). Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar. En Lair, E. & Sánchez, G., *Violencia y estrategias colectivas en la región andina* (pp. 103-144). Bogotá: Editorial Norma.
- Hobsbawm, E. (1995). *Historia del Siglo XX 1914-1991*. Barcelona: Grijalbo.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1945-1991) *Memorias al Congreso*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ramírez, A. (1986). *Nueva OEA*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Rodríguez, J. C. (1993). *Liderazgo y autonomía: Colombia en el Consejo de seguridad de las Naciones Unidas 1989-1990*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En Vásquez, J. (1994). *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). México D.C: Noriega Editores.
- Russell, R. “(1991). El neoidealismo periférico: un esquema para orientar la política exterior de los países del cono sur. *América Latina Internacional*, 8(29), pp. 440-445
- Tirado, Á. (1996). Colombia, las Naciones Unidas y el movimiento de países no alineados. En Franco, S. (Ed.), *Colombia contemporánea*, pp. 159-203. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tirado, Á. (1998). *Colombia en la OEA*. Bogotá: Ancora Editores.
- Tirado, Á. y Holguín, C. (1995). *Colombia en la ONU*. Bogotá: Archivo General de la Nación.
- Torres, C. (1992). *Diplomacia y Guerra Fría. América Latina 1945-1948*. Bogotá: Publicaciones Fundación “Nueva Época”.
- Torres, C. (2010). *Colombia siglo XX*. Grupo Editorial Norma: Bogotá.

#### Fuentes Virtuales.

- Boniface, D. (1999). Defending democracy in the Western Hemisphere: A behavioral analysis of the Organization of American States. 40th Annual Convention of the International Studies Association. Disponible en <http://www.ciaonet.org/>
- Cardona, D. (1990). Algunas Características de la Política Exterior Colombiana: Notas para la Discusión. *Colombia Internacional*, 11, 3-9. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/66/1.php>
- Dallanegra, L. (1999). Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina. Buenos Aires. Disponible en [http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA\\_Amla/tapausal.htm](http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Amla/tapausal.htm)
- Goncalvés, C. & SOTO, A. (1991). Relaciones económicas entre Colombia y Estados Unidos: la búsqueda de mayor autonomía (1982-1992). *Colombia Internacional*, 19, pp. 11-22. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/137/index.php?id=137>
- Tokatlian, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Revista Colombia Internacional*, 4835 – 43. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/361/index.php?id=361>