

IDEOLOGIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

Clara López Obregón / Economista y abogada con trayectoria política, pública y académica.

Introducción

La política exterior colombiana siempre ha estado engranada con los Estados Unidos mediante la doctrina de *respice polum*, mirar hacia el norte, acuñada por Marco Fidel Suárez en 1918. Un contrapeso, dentro de esa misma doctrina, lo introdujo Alfonso López Michelsen cuando invitó a aplicar *respice similia*, mirar a los semejantes. Esas fueron las dos versiones herederas de cómo asumir la soberanía después de la Independencia, a partir de la frustrada polémica entre el bolivarismo, que abogaba por la autonomía latinoamericana, y el monroísmo, que finalmente salió triunfante, en favor de una asociación cercana con los Estados Unidos (Liévano, 1969).

A la anterior dicotomía, se ha sumado la ideologización de la política exterior por la administración Duque, dentro de la polarización entre derechas e izquierdas. Con eso, se ha sobrepuesto una politización de parcialidad política que dificulta

la resolución de las diferencias con países de signo ideológico distinto o contrapuesto al del gobierno colombiano. El prisma que caracteriza las relaciones de Colombia con América Latina volvió a ser el de la guerra fría, librada, en la actualidad, por el “mundo libre” liderado por los Estados Unidos contra los reductos del comunismo, encarnados en lo que ha denominado el exasesor de Seguridad Nacional del presidente Trump (Bolton, 2020) como “troika de la tiranía” del hemisferio occidental: Venezuela, Cuba y Nicaragua.

La política exterior de Colombia

Después de la intervención estadounidense que produjo la separación de Panamá (1903), la política exterior de los gobiernos de Colombia ha girado alrededor de la “Estrella del Norte”. Paradójicamente, y a diferencia de México, el cercenamiento territorial generó en Colombia una política de apaciguamiento y asociación con los Estados Unidos, bajo la bien asentada doctrina de *respice polum*.

Con Duque, las relaciones de Colombia con Latinoamérica volvieron al prisma de la guerra fría, entre el “mundo libre” liderado por EU y los reductos del comunismo: Venezuela, Cuba y Nicaragua.

El expresidente López Michelsen, siendo canciller de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), invitó a mirar hacia los países vecinos, geográficos y de situación, en lo que denominó *respice similia*. Fue la época de la integración regional del Pacto Andino y de la desobediencia de Lleras al Fondo Monetario Internacional; del reconocimiento de Cuba y de la invitación a la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos a salir de Colombia, en el gobierno de López Michelsen (1970-1974); de la búsqueda de la solución política negociada en Centroamérica y, también, en Colombia, en el de Belisario Betancur (1982-1986), y de la presidencia del Grupo de los No Alineados, en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998).

Los gobiernos de Pastrana (1998-2002), Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y Duque (2018-...) se retractaron de las “réspices” al optar por invitar a Estados Unidos a participar, directamente, en el conflicto interno: primero, en apoyo de la paz, bajo el manto de la guerra contra el narcotráfico, con el Plan Colombia en el gobierno de Pastrana, y, después del 9/11, ya en el gobierno Uribe, en el marco de la guerra contra el terrorismo declarada por el presidente George W. Bush. La profesora Arlene Tickner ha denominado esta nueva etapa como la “intervención por invitación”. Mediante esa intervención,

los gobiernos de Pastrana y Uribe, en los que la crisis de inseguridad por el conflicto armado y el crimen organizado llegó a su máxima expresión, buscaron por voluntad propia y en forma sistemática que Estados Unidos tuviera una mayor injerencia en los asuntos internos del país (Tickner, 2007).

Durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010- 2014 y 2014-2018), la política exterior se subordinó a las conversaciones de paz. En busca del apoyo

internacional más amplio a la solución política negociada y sin descuidar la relación especial con Estados Unidos, la Cancillería adelantó una política envolvente de acercamientos y apoyos con la Unión Europea, los países latinoamericanos y el resto del mundo. Con todo, en materia de la política antidrogas, avanzó una posición más autónoma; incluso, planteando públicamente que el mundo requiere diseñar un nuevo enfoque ante el fracaso de la guerra contra las drogas (Fundación Beckeley, 2011 y Revista Semana, 2012). Con la exitosa política de paz, Colombia salió de su condición de país problema, a convertirse en ejemplo para los demás países con conflictos armados por resolver. Esa nueva condición, le granjeó gran prestigio internacional, apoyo económico, el levantamiento del requisito de visa en la Unión Europea y otros países e, incluso, el premio Nobel de Paz, a su presidente.

Ideologización de las relaciones exteriores en el gobierno Duque

En la lógica del gobierno Duque, el interés nacional se subordina a los objetivos ideológicos que motivan al partido de gobierno. En este contexto, no solo retoma la doctrina de la “intervención por invitación” que el gobierno Santos había abandonado, sino que la lleva a un nuevo estadio, en lo que se puede denominar una perversión de la doctrina de *respice similia*: la promoción de la “intervención por invitación” al nivel subregional. Se trata de un esfuerzo multilateral por obtener el cambio de régimen en Venezuela, cuyo gobierno persevera en un modelo socialista en medio del fracaso de su política económica, una enconada resistencia por parte de la oposición interna y un sustancial desprestigio entre la comunidad internacional de la esfera de influencia de los Estados Unidos.

El canciller Carlos Holmes Trujillo explicó la nueva orientación de la política exterior al cuerpo diplomático el 14 de agosto con las siguientes palabras: “Los grandes temas internacionales son nacionales y los grandes temas nacionales son internacionales” (Cancillería de Colombia, 2018). Sus principales estrategias explícitas a nivel regional serán: i) liderar la defensa y fortalecimiento del Sistema Interamericano y el relanzamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ii) avanzar en la Alianza del Pacífico y demás mecanismos regionales que integra y iii) la salida de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

El presidente Iván Duque describió los grandes temas el 26 de septiembre de 2018 en su primer discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas. En primer lugar, el narcotráfico, “una amenaza global”, contra la cual, “130 naciones, con el liderazgo de Estados Unidos, nos comprometimos a seguir esta lucha”; y, en segundo lugar, “el fin de la dictadura, el retorno a la democracia y la plena libertad (como) único camino posible” para Venezuela. Este segundo tema lo describe también como “un reto global” (Presidencia de la República, 2018). De esa manera, las preferencias políticas del partido de gobierno se asimilaron a intereses globales a los que debe quedar sometido el interés nacional de Colombia.

En el mismo discurso, el presidente Duque reinterpretó los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, que son mandato constitucional para la política exterior del país. Entre ellos, el de la no intervención. Lo hace de manera reminiscente de las argumentaciones de Estados Unidos en sus intervenciones militares en el mundo y que, a los ojos del gobierno, justificaría todas las intervenciones: “Hoy quiero dejar claro que

la libre determinación de los pueblos no puede ser manipulada para convertirse en la libre determinación de los opresores” (Presidencia de la República, 2018). Así, abre el camino para promover entre los gobiernos latinoamericanos y el canadiense la política de “intervención por invitación”, en su versión multilateral, en el caso de Venezuela.

Retiro de Unasur

La primera actuación en desarrollo de la nueva política se produjo a las tres semanas de iniciada la administración. El gobierno Duque se retiró de Unasur mediante la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito diez años antes, el 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, por los doce países de América del Sur, con un criterio autonómico frente a los Estados Unidos. El argumento fue, según explicó el presidente Duque, que “no podemos seguir siendo parte de una institución que ha sido el más grande cómplice de la dictadura de Venezuela”. “Unasur –explicó– (...) fue creada para fracturar el sistema interamericano” (Cancillería, 2018). Eso dio paso a su reemplazo, con el relanzamiento de la OEA, que John Bolton había calificado de “moribunda” (Bolton, 2020), como principal herramienta multilateral para instrumentar el cambio de régimen en Venezuela.

Cambio de régimen en Venezuela

El cambio de régimen en Venezuela se ha convertido en obsesión del gobierno Duque. La resistencia inesperada del gobierno Maduro y las Fuerzas Armadas Bolivarianas que lo respaldan ha ido radicalizando las posiciones. Desde un comienzo, el gobierno Duque ha sido ambiguo frente a una posible intervención militar para

lograrlo. Eso se deduce de la actitud con-temporizadora frente a las declaraciones hechas en la ciudad fronteriza de Cúcuta con motivo de una visita de Luis Almagro, secretario general de la OEA, y de Miguel Vivanco, director de Human Rights Watch, acompañados del canciller y del embajador de Colombia en Washington, Francisco Santos. “Todas las opciones están

El cambio de régimen en Venezuela se ha convertido en obsesión del gobierno Duque, quien ha sido ambiguo frente a una posible intervención militar para lograrlo.

sobre la mesa”, fue la respuesta de Trump cuando se le preguntó si consideraba una intervención militar en Venezuela. Con esas mismas palabras, respondió el señor Alma-

gro a similares interrogantes de la prensa colombiana (En Perspectiva, 2018), sin que sus acompañantes, los más altos representantes de la diplomacia colombiana, pestañearan, pero sí el Grupo de Lima, que rechazó una intervención militar.

Tal es la insistencia en la opción militar, que varios países han tenido que aclarar públicamente que sus gestiones son exclusivamente diplomáticas y que no suscribirán intervenciones militares. En consecuencia, mediante el Grupo de Lima, con el liderazgo del gobierno colombiano, se han coordinado fuertes acciones diplomáticas de los gobiernos con el propósito de aislar e ilegitimar al gobierno Maduro: llamado a Nicolás Maduro a no posesionarse para un nuevo periodo el 10 de enero de 2019, al haber tachado las elecciones de ilegítimas; reconocimiento de Juan Guaidó como presidente (interino, auto-proclamado o encargado) de Venezuela, rompimiento de relaciones diplomáticas, imposición de sanciones económicas y denuncia de Maduro ante la Corte Penal Internacional (CPI), primero con un grupo de países y después, desde la OEA.

Con todo, el propio secretario de Estado de Estados Unidos se vio precisado a decir que una intervención militar en Venezuela “tendría riesgos significativos” (Infobae, 2019). Este pronunciamiento marginó a Estados Unidos de tal opción y se hizo en vísperas de la trigésima reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores, para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en Bogotá, el 3 de diciembre de 2019. Dicho tratado se celebró en 1947 con el fin explícito de “asegurar la paz por todos los medios posibles, proveer ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos”. Además, dispone lo siguiente:

Artículo 8º. Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada (OEA, 1947).

Sin duda, las declaraciones del secretario de Estado estadounidense, pronunciadas cuando los cancilleres delegados como Consejo de Consulta del TIAR se congregaban en Bogotá con capacidad de activar sus cláusulas, constituyeron una admonición, pero, también, una indicación de que existían presiones para acudir al “empleo de la fuerza armada” en el caso de Venezuela. Estas intenciones, lamentablemente, se han manifestado de boca del exembajador Francisco Santos, quien menciona la posibilidad de acciones encubiertas contra Maduro. Lo hizo en conversación privada, hecha

pública, con la canciller, en Washington (Publimetro, 2019); también se expresaron con el apresamiento de un grupo de mercenarios que intentó un desembarco armado desde Colombia el 3 de mayo de 2020, bajo el nombre de "Operación Gedeón".

Dicha acción armada pareció ser un acto desesperado ante el fracaso de las políticas de aislamiento diplomático y cerco económico que no lograron tumbar al gobierno de Maduro. De lo que pudiera llamarse aventurerismo infantil si no revisiera tanta gravedad, se han desligado todos sus protagonistas. Da la impresión de que, por lo menos, fue de conocimiento de las autoridades colombianas y estadounidenses, estas últimas, amparadas por la autorización de acciones encubiertas de 1991 (Congreso de Estados Unidos, 1991). Y que fue organizada por todo el entorno de Juan Guaidó, como se desprende de la renuncia de su asesor J. J. Rendón (Agencia EFE, 2020) por esos hechos y de la reciente publicación del Wall Street Journal (Vyas y Forero, 2020) que detalla la participación de Leopoldo López, el jefe político de Juan Guaidó, en los esfuerzos por contratar a los mercenarios.

Cuba y el desconocimiento de protocolos internacionales

En agosto de 2018, cambió el gobierno en Colombia. Para ese momento, las conversaciones de paz con la organización insurgente Ejército de Liberación Nacional (ELN) se adelantaban en Cuba, después de que el presidente ecuatoriano Lenin Moreno solicitara sacarlas de su país. Como es usual, para dar garantías a todos los involucrados, el gobierno anterior de Colombia había suscrito con el ELN y con los países garantes, Cuba, Chile y Noruega, un protocolo que establece los procedi-

mientos para el retorno de la delegación negociadora del ELN a Colombia, en forma segura y en compañía de garantes, en caso de romperse los diálogos (Gobierno de Colombia – ELN, 2016).

En enero de 2019, se rompieron las conversaciones y el gobierno Duque se negó a concertar la reinserción de la delegación del ELN en el territorio colombiano. Solicitó, en cambio, su extradición, para judicializar a sus integrantes, entre otras razones, por el atentado contra la Escuela de Cadetes General Santander. Cuba, a su vez, con la solidaridad de Noruega y del delegado que firmó el protocolo en representación de Chile, ha explicado que incumplir los protocolos y poner a disposición de la justicia a una de las delegaciones negociadoras es contradictorio con las normas del derecho internacional y con los principios aceptados en la solución de controversias.

En decisión reciente, el gobierno Trump, que ha revertido la política de distensión de la administración Obama con Cuba, ha reincorporado a este país a la lista de países que colaboran con el terrorismo. Dicha acción recibió el respaldo del gobierno Duque mediante Miguel Ceballos, alto comisionado para la paz. Este funcionario la interpretó como un espaldarazo a las solicitudes del presidente Iván Duque de pedir la entrega a la justicia colombiana de los delegados del ELN que no han podido salir de Cuba.

Se rompe tradición en candidaturas a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo

En medio del viraje del gobierno de Duque en la política exterior frente América Latina, el presidente de Estados Unidos decidió presentar un candidato propio a

la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al vencimiento de actual periodo de Luis Alberto Moreno, de nacionalidad colombiana. Se trata de un cubano-americano, Mauricio Claver Carone, conocido como lobista pro-cambio de régimen político en Cuba y actual asesor de seguridad del presidente Trump.

La subordinación a Estados Unidos de la política internacional del gobierno colombiano ha llevado al presidente Duque a respaldar al candidato estadounidense. Pero, esa candidatura rompe un pacto no escrito desde la fundación del Banco en 1959: siempre sería presidido por una persona proveniente de Latinoamérica y la dirección ejecutiva, el segundo cargo en jerarquía, sería ocupada por una persona estadounidense. También, desequilibra las cargas. Estados Unidos, que ya tiene el 30 % de los votos y poder de veto en la Asamblea, carecerá de contrapeso en la asignación de los préstamos del Banco.

Además, votar en la Asamblea del BID por una candidatura de los Estados Unidos divide a América Latina en la coyuntura inédita de la pandemia del covid-19, cuando se requiere unidad latinoamericana para solventar los desafíos económicos y sociales que se vislumbran. Y coloca a Colombia en favor de un extremo de la polarización interna en los Estados Unidos, como se desprende de la fuerte crítica del senador demócrata Patrick Leahy, vicepresidente de la Comisión de Apropiaciones del Senado, a la nominación de un candidato estadounidense por parte del presidente Trump (Leahy 2020). Con la herramienta del financiamiento del desarrollo regional en manos de Estados Unidos, se dificultarán aún más los mandatos de integración soberana en beneficio de los pueblos de nuestra América.

Conclusiones

Con la llegada de Duque a la presidencia, la política exterior de Colombia frente a América Latina ha dado un viraje hacia el pasado, se ha ideologizado y ha pretendido promover como doctrina la intervención por invitación desarrollada durante los gobiernos de Pastrana y Uribe a nivel regional, con el propósito de provocar un cambio de régimen en Venezuela. Esa subordinación de la política exterior a los dictados del programa del partido de gobierno ha impedido que Colombia avance hacia una política exterior de Estado, es decir, que comprometa tanto al gobierno como a la oposición. El Estatuto de la Oposición, aprobado en el marco de los acuerdos de paz, le dio asiento a un delegado suyo en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, lo que abre a futuro la puerta a esa posibilidad.

El gobierno Duque ha optado por retrotraer la política a los criterios de los albores de la guerra fría, con la confrontación este-oeste, superada por los hechos, que coloca a Cuba, Venezuela y Nicaragua en la condición en que los ubicó el ala radical del partido republicano con la denominación de la “troika de la tiranía”.

Con sus actuaciones, contribuyó a desarticular el Tratado de integración más completo que se haya desarrollado en Suramérica, al retirarse por razones ideológicas de Unasur para regresar a la OEA, donde pisa fuerte Estados Unidos.

Ese viraje en la política exterior del país no se ha mostrado exitoso. Todo lo contrario. Al no lograr sus objetivos de cambio

Con sus actuaciones, Duque contribuyó a desarticular el tratado de integración más completo que se haya desarrollado en Suramérica: Unasur.

de régimen en Venezuela, la intervención por invitación a la que incitó a los países vecinos del continente ha mostrado sus debilidades y su alianza ha comenzado a resquebrajarse. Actividades inaceptables como la fallida incursión armada en Mucuto por parte del equipo de Guaidó han colocado esa política en cuarentena.

La rápida aprobación del candidato estadounidense a la presidencia del BID, que rompió sesenta años de tradición, ya provocó el rechazo de algunos socios

del continente. Sería recomendable que la política exterior, en la etapa de la post pandemia, recuperara la ruta del entendimiento, tanto en el país, como hacia el exterior, para que, finalmente, responda al interés nacional de Colombia y no solo a la parcialidad política de los afectos del presidente de la República.

Referencias bibliográficas

- Agencia EFE. (2020, 11 de mayo, 1:44 p.m.). J.J. Rendón renuncia al equipo de Juan Guaidó por su participación en la "Operación Gedeón". *El Espectador*. Consultado en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/jj-rendon-renuncia-al-equipo-de-juan-guaido-por-su-participacion-en-la-operacion-gedeon-articulo-918940/>
- Bolton, John. (2020). *La habitación donde sucedió*. Capítulo sobre Venezuela. Traducción de Dick Emanuelsson. En prensa
- Cancillería de Colombia. (2018, 14 de agosto). *Canciller Carlos Holmes Trujillo presentó al cuerpo diplomático acreditado en Colombia los lineamientos de la política exterior del Gobierno del Presidente Iván Duque*. Consultado en <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/canciller-carlos-holmes-trujillo-presento-cuerpo-diplomatico-acreditado-colombia>
- Cancillería de Colombia. (2018, 27 de agosto). *Colombia oficializó su retiro de Unasur*. Consultado en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-oficializo-su-retiro-unasur>
- Congreso de los Estados Unidos. (1991). Ley de apropiaciones para inteligencia de 1991. Consultado en <https://www.congress.gov/bills/102/congress-house-bills/1455>
- En Perspectiva. (2018, 17 de septiembre). Venezuela: Almagro no descartó intervención militar para derrocar a Maduro. *En Perspectiva*. Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=ItHFFsktvQ8>
- Fundación Beckley. (2011). *La guerra global contra las drogas ha fracasado: llegó la hora de un nuevo enfoque. Carta pública de la Fundación Beckley*. Consultado el 7 de julio de 2020 en https://beckleyfoundation.org/wp-content/uploads/2016/04/Public-letter-2011_Spanish.pdf

- Gobierno de Colombia – ELN. (2016, 5 de abril). *Protocolo establecido en caso de ruptura de la negociación de diálogos de paz Gobierno colombiano-ELN*. Consultado en <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2019/01/21/Salida%20ELN-converted.pdf>
- Infobae. (2019, 2 de diciembre). Mike Pompeo aseguró que una intervención militar en Venezuela tendría “riesgos significativos”. *Infobae*. Consultado en <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/12/02/mike-pompeo-aseguro-que-una-intervencion-militar-en-venezuela-tendria-riesgos-significativos/>
- Liévano Aguirre, Indalecio. (1969). *Bolivarismo y monroísmo*. Populibro. Bogotá: Editorial Revista Colombiana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Colombia. Notas de prensa años 2018, 2019 y 2020. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/>
- Organización de Estados Americanos, OEA. (1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Consultado en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>
- Presidencia de la Republica. (2018, 26 de septiembre). *El pacto por la equidad está en marcha / Palabras del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 73º periodo de sesiones ordinarias*. Consultado en <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180926-EL-PACTO-POR-LA-EQUIDAD-ESTA-MARCHA-Palabras-Presidente-Duque-Asamblea-General-Naciones-Unidas.aspx>
- Publimetro. (2019, 20 de noviembre). “Carlos Holmes Trujillo no hizo nada. No tenía una estrategia”: Francisco Santos. Consultado en <https://www.publimetro.co/co/noticias/2019/11/20/audio-francisco-santos-claudia-blum-2.html>
- Revista Semana. (2012, 12 de junio). Santos: “La guerra global contra las drogas ha fracasado”. *Revista Semana*. Consultado en <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-la-guerra-global-contra-drogas-ha-fracasado/268962-3>
- Tickner, Arlene. (2007). “Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales.” *colomb.int*. [online]. 2007, n.65, pp.90-111. ISSN 0121-5612.
- Vyas, Kejal y Forero, Juan. (2020, 26 de junio). Venezuelan Opposition Guru Led Planning to Topple Maduro. *Wall Street Journal*. Consultado en <https://www.wsj.com/articles/venezuelan-opposition-guru-led-planning-to-topple-maduro-11593163801#:~:text=Juan%20Forero,-Biography&text=BOGOT%3%81%2C%20Colombia%E2%80%94The%20politically%20influential,Leopoldo%20L%3%B3pez%2C%20founder%20of%20Mr.>