

# 14

## POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA; NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL RÉSPICE POLUM<sup>1</sup>

Héctor José Galeano David<sup>2</sup>

Recibido: Agosto 24 de 2009

Aceptado: Septiembre 24 de 2009

### RESUMEN

La historia, relacionada con la política exterior de Colombia, se ha circunscrito en tres fundamentos teóricos, a saber: *respice polum*, *respice simila* y actuar en el mundo.

Sus contextos históricos han sido muy distintos, el *respice polum*, se origina en un entorno catastrófico para la humanidad, Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial y una potencia continental erigida como triunfadora luego del conflicto. No obstante, a pesar de los notorios resentimientos contra Estados Unidos, luego de dos décadas después de la separación de Panamá, el presidente Marco Fidel Suárez promulga

su Doctrina, que observa y toma como punto de referencia para el ejercicio de la política exterior a la “Estrella del Norte”, es decir a Estados Unidos de Norteamérica, hasta el punto que los mandatarios que le siguieron, poco se distanciaron de ese concepto. En esencia, ese es el objeto de este escrito, como resultado de un avance de investigación de la política exterior colombiana en el período transcurrido entre principios de la década de los 20 y principios de los 60 del siglo pasado.

### PALABRAS CLAVE

*Respice polum*, *Respice simila*, OEA, Doctrina, Suárez.

<sup>1</sup> Artículo de avances de la investigación “Diagnóstico de la evolución de la Política Exterior colombiana siglo XIX - XX”.

<sup>2</sup> Héctor José Galeano David. Profesional en Relaciones Internacionales, Especialista en Gobierno y Asuntos Públicos, Candidato a Magister en resolución de Conflictos y Mediación, Director del Programa de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Corporación Universitaria de la Costa, CUC, Investigador y académico en el área de las Relaciones Internacionales. hgaleano1@cuc.edu.co

## COLOMBIA'S FOREIGN POLICY; EMERGENCE AND EVOLUTION OF THE *RESPICE POLUM*

Héctor José Galeano David

### ABSTRACT

The story related to Colombia's foreign policy has been circumscribed in three theoretical foundations, namely: *Respice polum*, *Respice simila* and acting in the world.

Their historical contexts have been very different; *respice simila* originates in a catastrophic environment for humanity, Europe devastated by World War II and a risen continental power after winning the conflict. However, despite the notorious resentments against the United States, after two decades after the separation of Panama, President Marco Fidel Suarez promul-

gates his Doctrine, that singles out and takes as its point of reference for the exercise of foreign policy the "The Northern Star", i.e. United States of North America, to the extent that the presidents who followed him, did not distanced themselves from that concept. In essence, this is the subject of this paper, as a result of a research of the Colombian Foreign Policy in the period between the beginning of the 20s and early 60s of last century.

### KEY WORDS

Doctrine, OEA, Suarez, *Respice simila*, *Respice polum*.

## POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA; NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL RÉSPICE POLUM

La historia relacionada con la política exterior de Colombia, se ha circunscrito en tres contextos teóricos, a saber: *réspice polum*, *réspice simila* y actuar en el mundo, marcados fundamentalmente por el primero, conocido también como la Doctrina Suárez, debido a la dependencia colombiana hacia la potencia continental, que basada en posturas y doctrinas hegemónicas como la Monroe definieron a la “Estrella del Norte” como el rumbo de nuestro accionar y la ruta a seguir en el complejo sistema internacional.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉSPICE POLUM

En primera instancia, es importante retrotraer a nuestra memoria, los primeros pasos que Colombia, como naciente Estado daba ante los ojos del mundo.

Inicialmente, en el marco del Congreso de Angostura, se “proclamó la unión de todo el territorio que anteriormente conformaba el virreinato de la Nueva Granada como una nación única con el nombre de República de Colombia”<sup>3</sup> es decir se inicia el lento proceso de construir nuestro Estado, bajo dos claras perspectivas, por una parte Francisco de Paula Santander, recordado como el “Hombre de las Leyes” circunscrito en una tendencia que propugna por un acercamiento hacia los Estados Unidos, por otro Simón Bolívar, adpto a Inglaterra, indudablemente marcado por los afectos que lo unían a la potencia europea.

En este período trascendente para el futuro político sudamericano, Estados Unidos, ha definido dos doctrinas que marcarán su largo trasegar en la política exterior. En primera instancia el “destino manifiesto”, forjado en el más puro sentimiento de puritanismo que lo erige como el espejo político del mundo, el objetivo es extender la democracia y el modelo norteamericano, claramente plasmado en los discurso de Thomas Jefferson que afirmaba “Estados Unidos está ac-

tuando en nombre de toda la humanidad”<sup>4</sup> palabras que expresan el accionar de la superpotencia a lo largo de su historia incluyendo el siglo actual y en segunda instancia la hoy aún vigente “Doctrina Monroe” de 1823, que determinó un distanciamiento con las potencias europeas de la época, especialmente Rusia, Prusia y Austria que conforman la Santa Alianza denotando con la misma un matiz intervencionista manifestado en su deseo de sofocar la revolución de España de la década del 20 del siglo antepasado<sup>5</sup>. De hecho, la Doctrina manifestaba su rechazo a las pretensiones de reconquista declarando inviolable todo el territorio americano, hasta el punto de considerar bajo la luz de una intervención “a cualquier parte de este hemisferio como algo peligroso para nuestra paz y seguridad”<sup>6</sup>.

Un año más tarde, el 7 de diciembre de 1824, Simón Bolívar convoca desde Lima a la unión de Hispanoamérica, concebida y pensada, por El Libertador como una propuesta que reafirmaría la independencia y frenaría los ánimos bélicos y expansionistas de potencias extra regionales que históricamente se recuerda como el Congreso Anfictiónico de Panamá. Es de destacar, que fueron invitados Inglaterra y Estados Unidos, el segundo por cuenta de Santander, que sin dudarlo enviaron un representante más por temor a una alianza con Inglaterra, que por el deseo de coadyuvar e impulsar el ideal de Bolívar.

En 1826 se dio inicio al Congreso con los siguientes delegados: Colombia, Centroamérica, México y Perú el cual pertenecía a Bolivia, también asistieron Inglaterra y Holanda como observadores. Muy a pesar de los esfuerzos, el Congreso fracasó debido a que no se trataron los puntos más importantes y sensibles y la inasistencia de Chile, Paraguay y las Provincias Unidas del Río de la Plata, hoy Argentina<sup>7</sup>.

En este orden de ideas y bajo la lupa vigilante de los Estados Unidos, se suscribe 23 años después de la Doctrina Monroe, el 12 de diciembre de 1846, durante la administración del general Tomás Cipriano de Mosquera el tratado Mallarino-Bildack, denominado oficialmente como Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio.

3 BUSHENELL, David. *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Nueva edición actualizada. Planeta. p. 85. Septiembre de 2007.

4 KISSINGER, Henry (1994). *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.

5 KISSINGER, Henry (1994). *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.

6 KISSINGER, Henry (1994). *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica. p. 30.

7 BUSHENELL, David. *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Nueva Edición actualizada. Planeta. Septiembre de 2007.

Si bien es cierto que contemplaba acuerdos de reciprocidad comercial entre ambos países, es indudable y la historia lo corroboró, se convirtió en el instrumento jurídico ideal, para que Estados Unidos de Norteamérica lograra consolidar el anhelo de apropiarse del istmo, debido a la inmensa importancia geopolítica del mismo. Esta oportunidad, se la brindó Colombia, al otorgarle la facultad de proteger la soberanía de Panamá, "... a su leal saber y entender"<sup>8</sup>.

Cabe recordar, que para esta etapa ya habían hecho mella, las abismales distancias territoriales entre los tres epicentros de la Gran Colombia, Bogotá, Caracas y Quito que, sumada a las doctrinales influidas por la puja entre centralistas y federalistas, desplomaron el proyecto integrador de la "Gran Colombia" y dieron paso a la denominada "Nueva Granada" (1830-1849).

En el desarrollo interno de la Nación, en procura de definir la organización ideal, múltiples formas de gobierno y diversos conflictos sociales, se presentaron, es así como en este período histórico, se produjeron alianzas y discordias con exagerada dinámica, hasta que por fin, al llegar 1886, se gesta la República Unitaria y Centralista de Colombia promulgando en ese año la Constitución Política que estuvo vigente con todas las reformas legislativas hasta 1991.

No obstante, la Nación no lograba la calma y la paz requeridas, para de una vez por todas, iniciar la reconstrucción e inmediato diseño de una prospección económica y política del joven Estado, tanto de forma endógena como exógena.

## LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS Y LA SEPARACIÓN DE PANAMÁ

Colombia, entra en un conflicto fratricida a finales del siglo XIX, en el gobierno de Manuel Antonio Sanclemente (1898-1900)<sup>9</sup>, que asume la administración de un Estado inmerso en el caos, impregnado por un sentimiento de radicalismo político protagonizado por conservadores y liberales, sumado a la gran corrupción e insatisfacción social.

La guerra de los Mil Días, explota el 18 de octubre de 1899 y finaliza solo en 1903, dejando tras de sí una estela de sangre con más de ochenta mil muertos, desastre económico que abrió más aun las puertas a la siguiente hecatombe que sufriría Colombia: la separación de Panamá.

Indudablemente, la amputación territorial de Colombia, de la zona geopolíticamente más estratégica, dejará huellas indelebles en el ejercicio de la política exterior, enmarcada en la dependencia y un notorio desconocimiento de los procesos jurídico-políticos internos y la compleja construcción de la política exterior norteamericana.

Por ejemplo, a diferencia de lo que pasa en Colombia, en Estados Unidos el Congreso tiene una gran participación decisiva en la definición de la política exterior<sup>10</sup>, tanto así que el presidente Teodoro Roosevelt consideró el Congreso el espacio apropiado para lanzar su famosa expresión "I took Panamá".

Ahora bien, ¿en quién cayó la responsabilidad de este tremendo desatino de la política colombiana? Si bien es cierto que ocurrió en el gobierno de José Manuel Marroquín Ricaurte, no es menos cierto que todos los sucesos que conllevaron a la pérdida del istmo, fueron alimentados décadas atrás, por gobiernos que basados en el Tratado Mallarino-Bildack solicitaron ayuda, para sofocar las rebeliones sociales que se presentaban en Panamá. Como por ejemplo el gobierno de Caro, quien no dudó en acudir al tratado, con el propósito de sofocar los desordenes y deseos separacionistas panameños.

Otro antecedente inmediato de resaltar, lo constituye el Tratado Herrán-Hay del mismo año de la separación, que nos muestra en sus articulados la forma como Estados Unidos abonó el terreno para dar el zarpazo. Artículo segundo: "concede derechos a Estados Unidos para construir en el término de cien años el canal, con o sin esclusas, del Atlántico al Pacífico, concediéndole el uso de una zona de cinco kilómetros de ancho a cada lado de la vía".<sup>11</sup>

<sup>8</sup> ECHEVERRI CORREA, Héctor. *Pinceladas y brochazos presidenciales*, De Caro 1892 a Uribe 2006. Edición 2006. Editorial Carrera 7<sup>a</sup>. p. 111.

<sup>9</sup> ECHEVERRI CORREA, Héctor. *Pinceladas y brochazos presidenciales*, De Caro 1892 a Uribe 2006. Edición 2006. Editorial Carrera 7<sup>a</sup>.

<sup>10</sup> RESTREPO, Luis Alberto (1998). *Estados Unidos Potencia y prepotencia*. TM Editores. IEPRI. DNP.

<sup>11</sup> MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Derecho Internacional Público*. Quinta Edición. Editorial Temis. p. 173.

La situación, no solo mancilló el territorio, además afianzó la débil e incipiente formulación de verdaderas estrategias de posicionamiento y proyección de las relaciones internacionales. Un lamentable ejemplo de ello, lo vivieron Lucas Caballero, Pedro Nel Ospina y Ramón González Valencia quienes fueron comisionados para negociar con Estados Unidos la devolución de Panamá y no fueron recibidos por funcionario alguno.

A pesar de lo anterior, el justificado distanciamiento de la potencia continental, a partir del gobierno de Rafael Reyes Prieto, se comienza a dejar claros los riesgos de este alejamiento y hace pública una reflexión enmarcada en un duro apelativo: “es una locura”<sup>12</sup> esta situación.

En este orden de ideas, se suscribe posteriormente el Tratado Urrutia-Thompson de 1914 mediante el cual “Estados Unidos reconocían a Colombia 25.000.000 de dólares y le aseguraban derechos para la utilización del canal”<sup>13</sup>. La ratificación se dio en 1922 y definió de una vez por todas, los límites con Panamá.

## NACIMIENTO DEL RÉSPICE POLUM

Marco Fidel Suárez, asciende al poder en 1918 hasta 1921, de raigambre conservadora y seminarista, ya había tenido experiencia en la cartera de Relaciones Exteriores, ejerciendo el cargo de Canciller en los gobiernos de Carlos Holguín y Miguel Antonio Caro.

Su presidencia, marcada por picos y bajos, tuvo una sobresaliente gestión en el sector de las comunicaciones y saneamiento, adicionalmente, crea el impuesto sobre la renta, sin duda, uno de los grandes logros en materia de ordenamiento tributario.

No obstante, a la memoria de los colombianos, se viene el nombre de Suárez, debido a su hoy vigente doctrina, “Réspice polum” o la “Estrella del Norte”, haciendo una clarísima referencia a los Estados Unidos, que para esta época, ya había participado triunfalmente en una guerra mundial y su presidente Wilson, había esgrimido

los famosos “catorce puntos”, dentro de los cuales se destaca la Sociedad de las Naciones, antecedente de la hoy Organización de las Naciones Unidas y recordado por los internacionalistas como uno de los padres de la teoría idealista de las relaciones internacionales.

En este contexto, el presidente Suárez, promulga su doctrina tomando “oficialmente” como marco de referencia obligado a los Estados Unidos para el incipiente diseño de la política exterior de los gobiernos siguientes. Sin embargo, se hace necesario recordar, que Suárez, no solamente hizo alusión a Norteamérica, adicionalmente, manifestó su preocupación por la relación con los vecinos, “Es necesario procurar la reforma de los pactos internacionales en lo concerniente a la paz de las fronteras, facilitando la inteligencia entre las autoridades vecinas de ambos países interesados, para asegurar el cumplimiento de los deberes recíprocos”<sup>14</sup>.

La experiencia no fue acertada con la firma del Tratado Lozano-Salomón, debido a que nuestro país cedió al Perú los territorios comprendidos entre “la boca del Cuhimbé en el Putumayo, y la desembocadura del Ambiyacu en el Amazonas”<sup>15</sup> lo que conllevó al rompimiento de relaciones con el vecino Ecuador.

Lo incuestionable, es que esta hoy polémica doctrina demarcó el rumbo que siguieron los presidentes posteriores, algunos más afines a la potencia continental que otros.

## RÉSPICE POLUM; MARCA EL “NORTE” DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

La década del 20 del siglo pasado, presenta diversos retos para la nación colombiana, especialmente en lo relacionado a su inserción en el sistema internacional. Europa, se encuentra en proceso de reconstrucción luego de la catastrófica Segunda Guerra Mundial y peor aún, los resentimientos del Tratado de Versalles, avizoran un nuevo conflicto.

12 ECHEVERRI CORREA, Héctor. *Pinceladas y brochazos presidenciales*, De Caro 1892 a Uribe 2006. Edición 2006. Editorial Carrera 7ª, p. 146.

13 MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Derecho Internacional Público*. Quinta Edición. Editorial Temis. p. 176.

14 ECHEVERRI CORREA, Héctor. *Pinceladas y brochazos presidenciales*, De Caro 1892 a Uribe 2006. Edición 2006. Editorial Carrera 7ª, p. 225.

15 MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Derecho Internacional Público*. Quinta Edición. Editorial Temis. p. 173.

En materia de relaciones internacionales, los presidentes más destacados tuvieron estos logros y desaciertos:

Inmediatamente después de Marco Fidel Suárez, asciende Pedro Nel Ospina Vásquez (1922-1926), destacado históricamente por la misión Kemmerer, dirigida por Edwin Walter Kemmerer, que deja las bases para la creación de la Contraloría General de la Nación y por medio de la Ley 25 de 1923 crea el Banco de la República.

Suscribe el Tratado Vélez-Victoria definiendo así los límites con Panamá, el 20 de agosto de 1924, poniendo fin a un obvio distanciamiento producto de la rebelión que condujo al istmo a la independencia de Colombia.

Seguidamente, en este difícil trasegar histórico de la República de Colombia, asume la presidencia Miguel Abadía Méndez; recordado por los funestos acontecimientos de 1928, protagonizados por la empresa norteamericana, United Fruit, que hizo parte del célebre y clásico libro de Eduardo Galeano, quien narra con mucha intensidad “En Colombia, la United Fruit se había hecho dueña del mayor latifundio del país cuando estalló, en 1928 una gran huelga en la costa Atlántica. Los obreros bananeros fueron aniquilados, frente a una estación del ferrocarril. Un decreto oficial había sido dictado: –los hombres de la fuerza pública quedan facultados para castigar por las armas– y después no hubo necesidad de dictar ningún decreto para borrar la matanza de la memoria oficial del país”<sup>16</sup>.

Las palabras de Galeano, hablan por sí solas, sin embargo, las secuelas de lo sucedido para la política interna y exterior colombiana, quedarían marcadas con huellas indelebles, tanto que el primer presente que el controversial Presidente de la República Bolivariana de Venezuela le entrega a Barack Obama, es un texto de *Las venas abiertas de América Latina*, para recordarle que lo realizado por Estados Unidos en nuestro continente no se ha olvidado y debe resarcirse.

Posteriormente, jura como primer mandatario Enrique Olaya Herrera (1930-1934), incuestio-

nable representante del pensamiento “résépice polum”. De hecho, se convierte en el “hombre de confianza” de Estados Unidos, luego de su designación y ejercicio en la Embajada de Colombia en Norteamérica.

Su gobierno, afrontó el único conflicto internacional territorial de nuestro país en el siglo XX, la guerra con Perú, que afortunadamente termina rápidamente debido a la acertada intervención de Alfonso López Pumarejo, quien había estudiado con el sucesor del dictador Sánchez Cerro, el diplomático de carrera Óscar Benavides.

El Protocolo de Río de Janeiro realizado en 1934 cierra este capítulo histórico y ratifica el Tratado Lozano-Salomón.

Con una crisis económica y financiera mundial, Alfonso López Pumarejo, (1934-1938)-(1942-1946)<sup>17</sup> asume el poder, con la presión de mejorar la gran problemática social existente. La influencia de las políticas económicas norteamericanas es marcada. No cabe duda, que su homólogo contemporáneo Franklin D. Roosevelt (1933-1937), permeó la política social de López Pumarejo con el New Deal<sup>18</sup>, denotando gran interés en los temas sociales y laborales, en concordancia con su programa de gobierno “La revolución en marcha”. Por otra parte, en tema de comercio exterior, no se puede dejar de lado, la reforma que propuso e introdujo al tratado comercial que se tenía con los Estados Unidos, incorporando 12 artículos de tintes proteccionistas que indiscutiblemente limitó los desmanes que podría continuar realizando la United Fruit Company en territorio colombiano.

En este contexto histórico, el orbe es dinámico y las trasformaciones están al orden del día. Para infortunio de la humanidad, los resentimientos y los partidos radicales como el nazismo y fascismo, arrastran al mundo a una segunda conflagración que finaliza en 1945 con la aparición de una creación que cambiará los conflictos; el poder nuclear y más tarde con el surgimiento de la “guerra fría” se bipolarizan las relaciones internacionales.

16 GALEANO, Eduardo (1983). *Las venas abiertas de América Latina*. 33ª Edición. Siglo XXI Editores. p. 239.

17 ECHEVERRI CORREA, Héctor. *Pinceladas y brochazos presidenciales*, De Caro 1892 a Uribe 2006. Edición 2006. Editorial Carrera 7ª.

18 Consistió en una serie de medidas que buscaba por medio de una política intervencionista, reactivar la economía por medio de la inversión pública.

Colombia, afianza su alianza con los Estados Unidos, evidenciada en su participación de la Guerra de Corea, durante la administración del presidente Laureano Gómez Castro (1950-1954). Tres años continuos de lucha, en los que fuimos el único país latinoamericano que se arriesgó a tamaña campaña.

No obstante, de un escenario confuso y peligroso, paralelamente se inicia la gestación de la Organización de los Estados Americanos, con un irrefutable protagonista, Alberto Lleras Camargo (1945-1946) (1958-1962), quien fue descrito por el inolado presidente John F. Kennedy con unas palabras que lo describen muy bien: "...si

América hubiera tenido diez presidentes como Alberto Lleras Camargo, el continente habría podido hacer mucho más de lo que había hecho.”<sup>19</sup>

Es de destacar, que los planteamientos del presidente Lleras se basaron primordialmente en el espíritu del panamericanismo del cual fue digno representante. En su excelsa persona, Colombia tuvo el primer Secretario de la organización, desarrollando un primer bosquejo de lo que debería ser la política exterior colombiana, globalizada y representativa de los intereses del Estado, abarcando los cuatro puntos cardinales del continente.

---

<sup>19</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro (1998). *Visiones de la OEA 50 años 1948-1998*. República de Colombia Ministerio de Relaciones Exteriores.



---

## BIBLIOGRAFÍA

---

BUSHENELL, David. *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Nueva Edición actualizada. Planeta. Septiembre de 2007.

ECHEVERRI CORREA, Héctor. *Pinceladas y brochazos presidenciales. De Caro 1892 a Uribe 2006*. Edición 2006. Editorial Carrera 7ª.

GALEANO, Eduardo (1983). *Las venas abiertas de América Latina*. 33ª Edición. Siglo XXI Editores. p. 239.

KISSINGER, Henry (1994). *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.

KLARE, Michael T. *Guerras por los recursos, el futuro escenario del conflicto global*. Editorial Urano Tendencias 2003.

La política exterior colombiana y el Movimiento de países NO alineados. Seminario Nacional. Ministerio de Relaciones Exteriores. Fundación Friedrich Evert. 1995.

MARTÍNEZ ANTOLINEZ, Elsa. *Aportes del Derecho Americano al Derecho Internacional*. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Actuar en el Mundo la Política Exterior*.

MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Derecho Internacional Público*. Quinta Edición. Editorial Temis.

RAMÍREZ, Socorro. *Los no aliados ¿Voceros del Sur? A propósito de la Presidencia del Movimiento*. 1ª Edición marzo 2000. Editores III Mundo.

RESTREPO, Luis Alberto (1998). *Estados Unidos Potencia y prepotencia*. TM Editores. IEPRI. DNP.

TIRADO MEJÍA, Álvaro (1998). *Visiones de la OEA 50 años 1948-1998*. República de Colombia Ministerio de Relaciones Exteriores.

TORO HARDY, Alfredo (2007). *Hegemonía e Imperio*. Villegas Editores.