



■ La política exterior colombiana a la luz de los tratados ratificados por el Congreso entre 1968 y 2011

*Juan Pablo Milanese**

*Juan José Fernández***

Introducción

El objeto del presente trabajo dista de ser novedoso. De hecho, desde hace años existe una gran proliferación de estudios sobre las principales tendencias y particularidades de la política exterior colombiana durante las últimas cuatro décadas. No obstante, este trabajo exhibe un significativo grado de originalidad, que reside en el modo en que ha sido realizado, basándose en una revisión y sistematización de las 707 leyes aprobatorias de tratados y otros actos internacionales sancionadas desde enero de 1968 hasta diciembre de 2011. Esto le otorga un perfil cuantitativo que lo diferencia de buena parte de la producción realizada en el área.

Además, aún cuando el trabajo es un fin en sí mismo, aspiramos a que, por la riqueza de los datos¹, pueda transformarse en un artículo inspirador de hipótesis y preguntas de investigación que permitan profundizar sobre distintos aspectos de la política exterior colombiana hasta hoy menos explorados.

* Profesor Asistente, Departamento de Estudios Políticos, Universidad ICESI.

** Profesor Asistente, Departamento de Estudios Políticos, Universidad ICESI.

¹ Consideramos importante aclarar que los datos están a disposición de cualquier investigador o estudiante que tenga interés en utilizarlos y que sólo deben solicitárselos a algunos de los autores.

El artículo se caracterizará por una lógica fundamentalmente descriptiva, guiada por una serie de premisas clave que le dan coherencia. Entre ellas podemos destacar algunas como: la existencia de tendencias desde el punto de vista geográfico o temático; la primacía, o falta de ella, en lo referido al ámbito estructural —bilateral, multilateral o regional— de relacionamiento de Colombia con el mundo; y el papel jugado por las potencias hegemónicas, emergentes y medianas o los países semejantes en esas interacciones. Todo esto analizado desde dos unidades temporales básicas como son la totalidad del período —1968 a 2011— y cada una de las presidencias individualmente hablando.

Somos conscientes de que la primera reacción que esto puede despertar en el lector es que la política exterior de ningún Estado se limita exclusivamente a la diplomacia, ni la diplomacia a la firma y ratificación de tratados internacionales. Por esa misma razón asumimos que la información que presentamos muestra sólo una realidad parcial, pero que, independientemente de las limitaciones, puede representar, como ya mencionamos, un interesante aporte para el análisis de la política exterior colombiana.

Es importante señalar que la naturaleza del trabajo nos obliga a hacer algunas aclaraciones relevantes. En primer lugar que, como mencionamos, estamos haciendo referencia a la sanción de leyes aprobatorias de tratados y otros actos internacionales, por lo que no necesariamente se los contabilizará en la presidencia en la que fueron firmados, sino en aquella cuando fueron ratificados. Además, también es importante explicar que la ratificación de un proyecto por parte del Congreso colombiano no significa la aprobación de su o sus contrapartes, ni tampoco indica el momento en que pueda o puedan haberla realizado.

Por último es importante señalar que no todos los tratados poseen el mismo peso específico. Considerando esto, realizaremos algunos señalamientos particulares a lo largo del texto. Sin embargo, el análisis se concentrará en una revisión general de los tratados que no pondera la importancia de cada uno de ellos, como consecuencia del alto número y las dificultades para clasificarlos de acuerdo a su importancia por el carácter fuertemente subjetivo que implicaría esta tarea. No obstante, consideramos que los tratados ratificados representan un indicador razonablemente fiable de tendencias o particularidades de la política exterior durante la etapa y de cada período presidencial. ¿Por qué? Desde un punto de vista general, porque representan uno de los modos en que se materializan formalmente los acuerdos entre actores políticos internacionales.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con cada presidencia en particular, debemos tener en cuenta que, en primer lugar, cualquier proyecto no puede permanecer en el Congreso durante más de dos legislaturas y que su radicación es responsabilidad exclusiva del poder Ejecutivo. Esto hace que aún cuando no exista una coincidencia entre firma y ratificación, normalmente sí ocurra entre radicación y ratificación. En este sentido, se espera que si un gobierno radica un proyecto, esté de acuerdo con él. En segundo lugar, aún cuando el tratado haya sido impulsado o firmado por otro gobierno, la responsabilidad de su éxito legislativo recae fundamentalmente en el poder Ejecutivo. En ese sentido, si el siguiente presidente estuviera insatisfecho con el tratado, podría hundirlo durante su trámite legislativo sin mayores inconvenientes.

Una explicación institucional de la relevancia de los tratados en la política exterior

El análisis se caracterizará por el reconocimiento de una noción amplia de política exterior, basada en la definición que esboza Eduardo Velosa Porras en el presente volumen. Partimos de la premisa de que es una política pública que se caracteriza por abarcar la totalidad de las acciones estatales frente a otros actores internacionales y al sistema en su conjunto.

Es importante señalar que lo anterior no significa que el Estado detente el monopolio sobre su diseño y ejecución. Por el contrario, en ella influyen otro tipo de interés que, intentan satisfacer las demandas de variados tipos de actores relevantes tanto de carácter estatal como no estatal². De hecho, lejos estamos de cuestionar lo que consideramos realidades irrefutables del proceso de formación de políticas públicas en el campo internacional, como las señaladas, por ejemplo, por autores como Putnam (1988), al hacer referencia a los juegos de dos niveles, o Allison (1998), al referirse a sus modelos dos y tres.

Dicho esto, tampoco podríamos ignorar la presencia de factores de carácter institucional que tendrán un fuerte impacto sobre estas políticas. De hecho, elementos como el régimen político interno no solamente multiplican o reducen el número de actores formales con poder de veto (Tesbelis, 2002), sino que también abren o cierran el potencial impacto de otros actores sociales sobre el diseño o la ejecución de la política exterior y los procesos de *accountability* que se puedan producir en torno a ella.

Tampoco podemos negar la existencia de asimetrías entre los diferentes actores. Normalmente, aquellos que carecen de poder formal de veto limitarán su participación, con mayor o menor intensidad, al ejercicio de influencia más que a la toma de decisiones (Velosa Porras, en este volumen). Por esta razón, su ejecución recae fundamentalmente en la rama ejecutiva del poder. De hecho, independientemente del caso que estemos analizando, los ejecutivos están estructuralmente mejor posicionados que cualquier otro actor para impactar sobre el proceso de toma de decisiones en este campo (Milanese, 2007a).

En este sentido, los tratados internacionales son una buena muestra de ello, ya que durante el proceso legislativo, el Congreso, aún gozando de poder de veto, debe comportarse de forma estrictamente reactiva, limitándose exclusivamente a su ratificación o rechazo, no pudiendo realizar adhesiones o sustracciones directas al texto de los mismos³.

Habiendo aclarado lo anterior, surge la pregunta sobre la relevancia misma de los tratados. Desde nuestro punto de vista, la respuesta puede derivarse de una revisión muy sintética de tres escenarios potenciales que para Keohane (2005, p. 211) caracterizan a la política internacional: la armonía, la cooperación y la discordia.

² En línea con estos modelos, podemos mencionar innumerables actores que pueden estar directamente involucrados en este tipo de políticas. Estos van más allá de los gobiernos, incluyéndose las burocracias, los legisladores, los grupos de presión, etcétera. Aún cuando en el caso colombiano autores como Tickner (2007, p. 99) remarcen que no obstante los intentos de participación de la sociedad civil, la incidencia sobre la política exterior continúa siendo escasa.

³ Algo similar ocurre con el resto de los actores sociales cuyo poder de *lobby* en esa instancia se limita a la posibilidad de aceptar o rechazar.

Partiendo de la premisa de que consideramos imposible la presencia de una lógica de total armonía (que representaría un estado de apolítica como consecuencia de la total falta de debate y divergencias), la firma y ratificación de tratados representa la estrategia formal más común para evitar escenarios de discordia (Keohane, 2005). En este sentido se constituyen como una herramienta que permite la coordinación de los actores disminuyendo la posibilidad de que la acción unilateral de uno de ellos produzca consecuencias adversas en los demás. De este modo, aún cuando no signifiquen la ausencia de conflicto, pueden representar un esfuerzo por superarlo en el plano efectivo y evitarlo en el potencial, utilizando una mecánica que permita reducir consistentemente los costos de transacción.

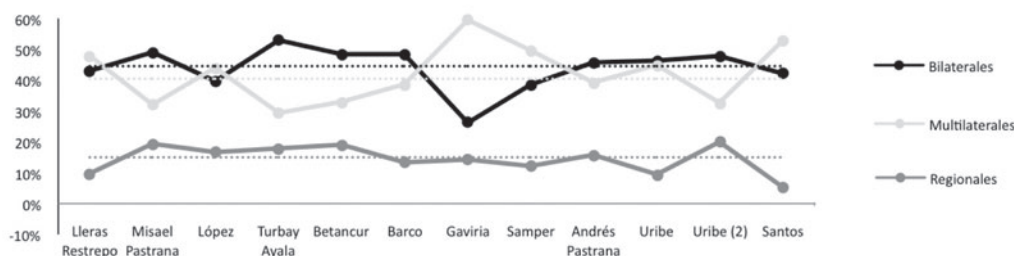
De aquí, y cómo señalamos previamente, nuestro análisis no se caracterizará por el proceso de conformación de la política exterior, sino de la revisión de los tratados como muestra de la materialización formal de dichos procesos. Desde ahí intentaremos identificar regularidades y tendencias divergentes presentes en este tipo de políticas durante las últimas cuatro décadas.

Ámbitos estructurales de la política exterior colombiana

El primer punto que desarrollaremos tiene que ver con la identificación de tendencias vinculadas a los ámbitos estructurales —bilateral, multilateral o regional—⁴ a través de los que Colombia se relacionó con el resto del mundo.

Si tenemos en cuenta las últimas cuatro décadas en su conjunto, no podemos plantear abiertamente la supremacía de alguno. De hecho, existe solamente un ligero predominio de los tratados bilaterales sobre los multilaterales. Sin embargo, es importante remarcar que al revisarla más precisamente, esta tendencia muestra un comportamiento cíclico caracterizado por fuertes oscilaciones. Por otra parte, los tratados de corte regional gozaron de uno mucho más estable, de tal forma que se observan escasas variaciones de carácter significativo, identificables fundamentalmente al inicio y al final del período.

Gráfico 1. Ámbito estructural de las relaciones exteriores colombianas (1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

⁴ Entendemos como bilaterales los acuerdos realizados exclusivamente con un Estado como contraparte, multilaterales aquellos que se firman con más de un Estado y que, simultáneamente, no responden a un patrón de carácter regional. Es decir, el acuerdo incluye una lógica de carácter global o hemisférico.

Utilizando como unidad de análisis cada una de las presidencias, es interesante observar, como intuitivamente se puede suponer al revisar la Tabla 1, que existe una relación de carácter negativo entre los tratados de carácter bilateral y multilateral, mientras que los regionales muestran un patrón menos preciso en relación a su comportamiento. No obstante, en este último caso, puede presenciarse una fuerte correlación —también de carácter negativo— entre ellos y los multilaterales, sin que sea significativa la relación con los bilaterales.

Tabla 1. Correlación entre porcentaje de tratados de carácter bilateral, multilateral y regional, según presidencia (1968-2011)

		Bilaterales	Multilaterales	Regionales
Bilaterales	Correlación de <i>Pearson</i>	1	-,886**	0,301
	Sig. (bilateral)		0	0,341
	N	12	12	12
Multilaterales	Correlación de <i>Pearson</i>	-,886**	1	-,709**
	Sig. (bilateral)	0		0,01
	N	12	12	12
Regionales	Correlación de <i>Pearson</i>	0,301	-,709**	1
	Sig. (bilateral)	0,341	0,01	
	N	12	12	12

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Dentro de este marco, los períodos que más intensamente se caracterizaron por el predominio del multilateralismo fueron las presidencias de Cesar Gaviria, Ernesto Samper⁵ y Juan Manuel Santos (para este último caso, ver Flandes en este volumen), en las que podría intuirse una vocación particularmente marcada hacia lo global. En el caso de Gaviria, esta tendencia puede vincularse a lo que Pardo (1990) caracterizó como un esfuerzo por producir una diversificación de las relaciones internacionales del país, visible en la lógica global tanto desde el punto de vista geográfico como del temático. De hecho, al revisar la Tabla 4 podemos observar una distribución relativamente pareja de tratados de acuerdo al tema y un fuerte predominio de los acuerdos de carácter global que alcanzan prácticamente 60% del total de los ratificados durante esa presidencia.

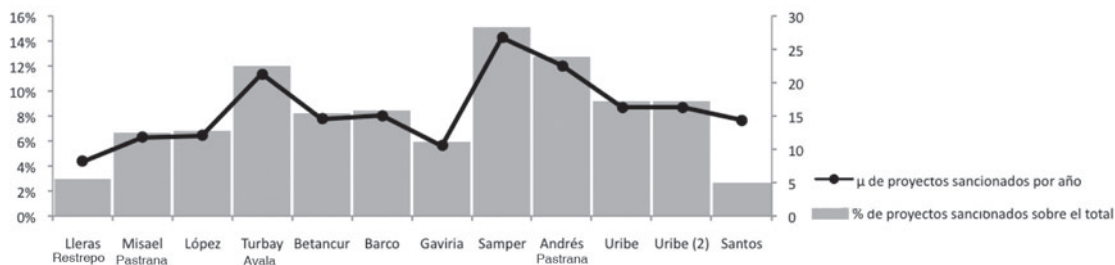
⁵ Cabe remarcar que estamos haciendo referencia a razones porcentuales dentro de cada gobierno. Aún cuando en la presidencia de Gaviria la brecha porcentual entre los multilaterales y bilaterales fue sustancialmente mayor, en términos reales es prácticamente igual a la de Samper, que ratificó un mayor número de tratados tanto bilaterales como multilaterales y regionales que su predecesor.

Sobre esta política ejerció una gran influencia el contexto internacional. De hecho, nunca podríamos aislar la política exterior de lo que sucede en el mundo donde está inmersa. Mucho menos en un escenario como el de la inmediata posguerra fría (Cardona, 1992; Cardona y Tokatlán, 1991; Fazio Vengoa, 1997), caracterizado, entre otras cosas, por una evidente tendencia hacia el avance del multilateralismo. Hacemos referencia, por ejemplo, a un escenario caracterizado por intensos procesos de liberalización del comercio que se materializaban en el avance de la Ronda Uruguay y la institucionalización de lógicas multilaterales como representó el paso del GATT a la Organización Mundial del Comercio.

Aún no apreciándose tan claramente, el cambio comenzó a producirse durante el gobierno de Virgilio Barco, cuando empezó a revertirse el predominio del bilateralismo presente en las administraciones anteriores. Cabe remarcar que su administración implicó un avance hacia un diseño mucho más pragmático que el de sus predecesores, intentando producir una universalización de la política exterior (Pardo, 1990; García, 2011). Esta supremacía de la lógica multilateral también caracterizó al gobierno de Samper. Sin embargo, a diferencia de los casos de Gaviria y Barco, asumió una vocación claramente tercermundista que se manifestó visiblemente desde el mismo inicio de su gestión (Pardo, 1994 y 1997; Ramírez, 1997).

Una tendencia opuesta, en lo que respecta al ámbito estructural, puede ser observada durante los gobiernos de Misael Pastrana, Belisario Betancur y el segundo período de Álvaro Uribe, pero, fundamentalmente, en el de Julio César Turbay⁶. Sin embargo esto no debe ser entendido como un ensimismamiento desde el punto de vista político⁷. De hecho, es interesante remarcar que en el último de estos casos podemos observar un momento de explosión de la ratificación de tratados. El Gráfico 2 nos muestra que solo fue superado por Samper y Andrés Pastrana. Este fue el resultado de un activo proceso de ratificación de un amplio número de acuerdos bilaterales que representa un período de apertura y diversificación de relaciones, en línea con un proceso que podríamos señalar como el primer intento liberalizador fallido (Carvajal, 1993).

Gráfico 2. Porcentaje de proyectos sancionados por presidencia y promedio anual de los mismos (1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

⁶ Aunque en este último caso la disminución de los tratados internacionales se relacionó de forma directa con el aumento de los regionales.

⁷ Incluso momentos caracterizados por el multilateralismo, fundamentalmente el gobierno de Gaviria, representaron los períodos presidenciales con el menor número de tratados ratificados.

Cabe remarcar que desde el punto de vista del volumen de tratados ratificados, fueron las presidencias de Samper (15,1%), Andrés Pastrana (12,7%) y Turbay (12,0%) seguidos de las de Uribe (9,2% en cada una), las que mostraron los porcentajes más altos. En este sentido, es interesante señalar que en el caso de Samper se rompe una extendida idea que identifica al período como una fase de aislamiento internacional relacionada con los efectos producidos por el “proceso ocho mil”. No obstante esto pueda ser cierto en lo que respecta al vínculo con Estados Unidos (Londoño, 2011), no lo es en términos de las relaciones con el mundo desde un punto de vista más general, apuntando a lo que Carvajal (2006, p. 142) denominó una diversificación forzada.

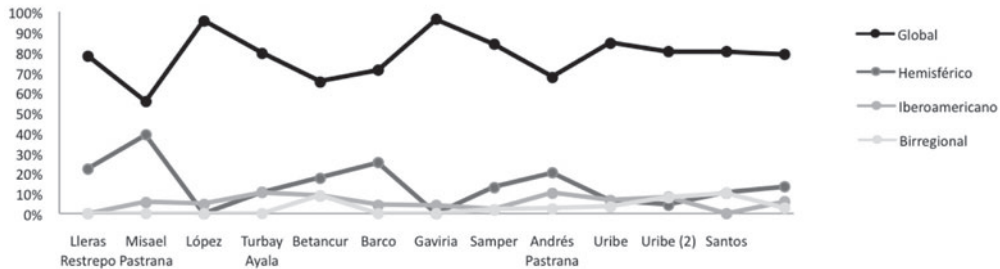
Así el punto crítico en la relación con Estados Unidos, y en menor medida con Europa occidental —de hecho durante la administración de Samper se firmaron y ratificaron tratados con España y Gran Bretaña—, obligó al Gobierno a repensar su política estableciendo vínculos fundamentalmente de carácter multilateral (Pardo, 1997) y regional (Milanese, 2007a; Ramírez, 2011)⁸, diversificando las contrapartes en lo referido a los bilaterales (Carvajal, 2006). En este sentido, puede observarse la aparición recurrente de países como Rusia o Marruecos, por solo mencionar algunos socios no tradicionales. Este efecto también puede ser observado en la Tabla 4, al revisar el evidente peso que los tratados marco tuvieron dentro de ese gobierno.

Tendencias geográficas de la política exterior colombiana

En línea con lo anterior, es interesante comenzar a revisar cuáles fueron las tendencias de las distintas administraciones desde el punto de vista de la ubicación geográfica de las contrapartes. Si nos concentramos en los tratados de carácter multilateral, podemos observar un claro predominio de aquellos de naturaleza global, en la mayor parte de los casos, directamente vinculados al sistema de Naciones Unidas.

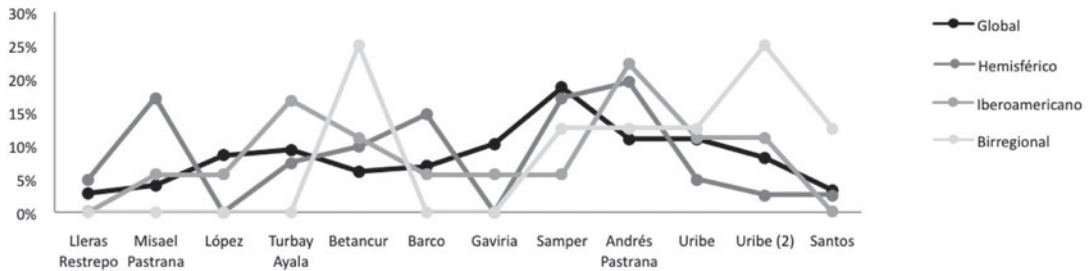
Posiblemente el único en que esta lógica fue moderada fue el gobierno de Misael Pastrana (y con menor ímpetu los de Barco y Betancur), cuando la proporción de tratados de carácter hemisférico se acercó a los globales como consecuencia de la proliferación de iniciativas residuales provenientes, directa o indirectamente, de la Alianza para el Progreso o a los acuerdos interamericanos de proscripción de armas nucleares, tema en el que la presión de las dos superpotencias fue particularmente intensa (Milanese, 2007b).

⁸ En este sentido, desde el punto de vista del contexto internacional, podemos tener en cuenta a la presidencia de Samper, sobre todo a la primera parte, como una continuación del escenario ya caracterizado durante la administración Gaviria. Es decir, un período singularizado por un predominio del multilateralismo, a lo que le podemos sumar una etapa de impulso en lo referido a la integración andina, gracias a la intensidad del trabajo del Consejo Presidencial Andino.

Gráfico 3. Naturaleza de los tratados multilaterales por presidencia (en porcentajes, 1968-2011)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/porta12011/>)

La presidencia de Pastrana Borrero no solo se caracterizó por contar con un predominio relativo de este tipo de tratados, sino incluso por representar una de las tres administraciones en las que más tratados de este tipo fueron ratificados. De hecho, solo los gobiernos de Andrés Pastrana y Samper estuvieron a la par. Sin embargo, durante sus periodos presidenciales se ratificaron más del doble de los tratados por lo que la relación es menos significativa.

Gráfico 4. Proporción de tratados ratificados en cada presidencia según su naturaleza (en porcentajes, 1968-2011)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/porta12011/>)

Vale remarcar que los perfiles global y hemisférico estuvieron fuertemente correlacionados de forma negativa. Es decir, en aquellos gobiernos en que aumentó la proporción de tratados de carácter global disminuyó intensamente el hemisférico y viceversa (no existió ningún tipo de relación entre estos y los iberoamericanos y regionales que, en repetidas oportunidades, mostraron ser irrelevantes desde el punto de vista numérico).

Tabla 2. Correlación entre porcentaje de tratados de carácter global, hemisférico, iberoamericano y regional, según presidencia (1968-2011)

		Global	Hemisférico	Iberoamericano	Birregional
Global	Correlación de <i>Pearson</i>	1	-,894**	-0,31	-0,143
	Sig. (bilateral)		0	0,328	0,658
	N	12	12	12	12
Hemisférico	Correlación de <i>Pearson</i>	-,894**	1	-0,008	-0,204
	Sig. (bilateral)	0		0,98	0,526
	N	12	12	12	12
Iberoamericano	Correlación de <i>Pearson</i>	-0,31	-0,008	1	0,052
	Sig. (bilateral)	0,328	0,98		0,872
	N	12	12	12	12
Birregional	Correlación de <i>Pearson</i>	-0,143	-0,204	0,052	1
	Sig. (bilateral)	0,658	0,526	0,872	
	N	12	12	12	12

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Analizando de manera agregada todos los tratados multilaterales, regionales y bilaterales, podemos observar un vínculo más estrecho con América Latina y el Caribe que con el resto de las regiones del mundo. De hecho, si se toma en cuenta el total del período, más de 53% de los tratados estuvieron directamente relacionados con esa región. El resto se dividió en casi 30% con Europa, 4,5% con América del Norte, poco más de 8% con Asia, casi 1% con Oceanía y 3,9% con África.

Esta no parece ser una distribución extraña; de hecho, tanto razones geopolíticas como el número de países que componen a cada región pueden resultar explicaciones convincentes. Entre las primeras, la autopercepción de Colombia como país latinoamericano antes que sudamericano, incentivada por su posición de pivot entre América Meridional, Central y el Caribe, que simplifica la posibilidad de acercamientos —aún cuando una proporción muy grande de este tipo de tratados está directamente vinculado a la región andina y sus procesos de integración regional.

En el segundo de los casos el número de países que compone cada región es esencial en la proporción de tratados; por ejemplo, aún cuando Estados Unidos haya tenido históricamente una relación privilegiada con Colombia, el hecho de que América del Norte tenga solamente dos países limita la posibilidad de que represente una proporción grande de los acuerdos firmados y ratificados.

Además, es importante remarcar que, como señala Tickner (2003, pp. 170, 171), desde el inicio del período de nuestro interés, específicamente desde el gobierno de Carlos Lleras, la política exterior colombiana comenzó a caracterizarse por una reorientación que involucró cada vez con

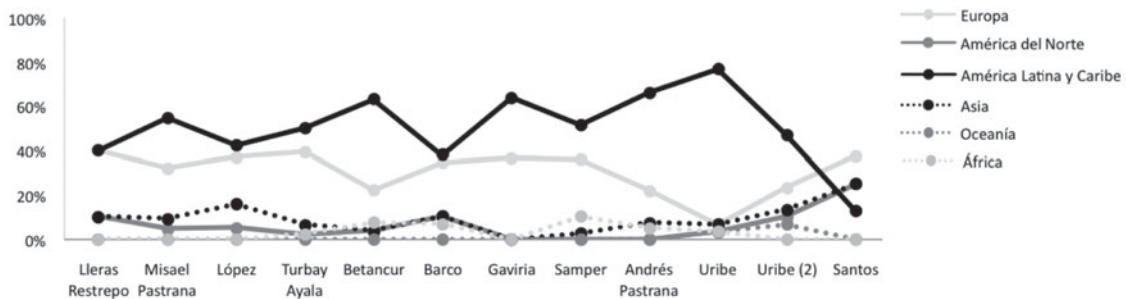
más ímpetu a sus vecinos. Sin embargo, como puede observarse en el Gráfico 5, la intensidad de ese relacionamiento no siempre fue constante.

Por ejemplo las administraciones de Betancur, Gaviria, Andrés Pastrana y Uribe (primer gobierno), se caracterizaron por un fuerte predominio del porcentaje de tratados ratificados que incluían como contraparte a países de la región. Otros casos, no obstante mantenerse el predominio, muestran los picos más bajos: Alfonso López y, particularmente, Barco (donde se observa una fuerte convergencia con Europa en lo referido a los porcentajes).

Pero cabe remarcar que este análisis se limita a la distribución porcentual en cada uno de los gobiernos. Si, en cambio, realizamos el análisis en términos reales, podemos observar que fueron Andrés Pastrana, Turbay, Samper, Uribe (primer gobierno)⁹ y Betancur (con 35, 34, 29, 26 y 24 tratados respectivamente) los más importantes. En tanto que Gaviria solamente llega a superar a Lleras y Santos, sobre quienes no contabiliza más de un año y medio de gobierno.

Por otro lado, llama la atención el bajo porcentaje de tratados ratificados durante el año y cinco meses evaluados del gobierno de Santos, teniendo en consideración la estrecha relación establecida con los países de la región, sobre todo los vecinos. En este sentido, como mencionamos, podemos observar que la política exterior va mucho más allá de la mera firma y ratificación de tratados y se puede entender que el énfasis del actual Gobierno estuviera puesto en la distensión de las relaciones fuertemente deterioradas durante el segundo gobierno de Uribe¹⁰.

Gráfico 5. Distribución geográfica de los tratados por presidencia (en porcentajes, 1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Interesante es el hecho de que pareciera existir un primer interés por Asia durante los años setenta y ochenta. Esto muestra que no obstante históricamente no fuera un tema prioritario, tampoco estaba fuera de la agenda. De hecho, García (2011) señala que ya para esa época comenzaban a

⁹ Llama la atención durante el primer gobierno de Uribe la enorme proporción de tratados ratificados con distintos países de América latina y el Caribe, aún cuando las relaciones fueran tensas.

¹⁰ Vale recordar que, como mencionamos en el apartado teórico, los tratados no son necesariamente una muestra de ausencia de tensiones.

establecerse contactos razonablemente importantes con la región, aunque desde el punto de vista comercial recién en este siglo se pueda hablar de una intensificación más sensible.

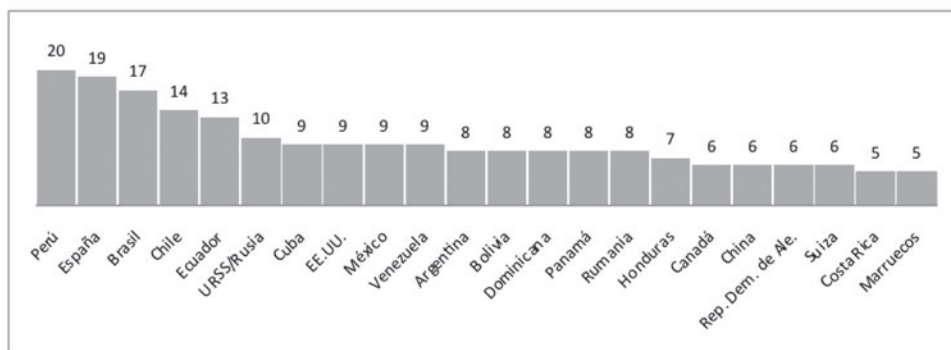
Estos datos están en línea con las apreciaciones de Pardo (1987) y Pardo y Tokatlián (1989), que hacen referencia a un aumento de las relaciones con esta región durante el período de Barco —de acuerdo a nuestros datos también las de López y Turbay—, argumentando que durante dicha administración el orden político dejó de centrarse en el Atlántico. De hecho, García (1997, p. 142) lo denomina como el período del despegue diplomático. Pero, simultáneamente, también es importante señalar que, como menciona Pastrana (2010), a finales de los ochenta se desperdició la oportunidad proveniente de la iniciativa australiana de participar en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, desaprovechándose la ocasión de unirse a dicho esquema, mientras que países latinoamericanos como México, Chile y Perú sí lo hicieron.

Cabe realizar una mención final al caso de África para el que observamos cómo la mayor parte de los pocos tratados ratificados se concentran durante la administración de Samper, caracterizada, como mencionamos, por su perfil tercermundista.

Desde el punto de vista bilateral, siguiendo la línea anteriormente trazada, es interesante señalar que la mayor parte de los tratados se concentraron en América Latina y el Caribe. Sin embargo, pueden resaltarse casos pertenecientes a otras regiones, como los de España, la Unión Soviética y Rusia y Estados Unidos.

Un lugar destacado es ocupado por los países andinos, entre los que aparece como el caso más visible Perú. Vale subrayar que el vínculo con estos países no se limita a los acuerdos bilaterales, a los que sumándoles los de carácter regional, se los posicionaría en un lugar de claro privilegio.

Gráfico 6. Países con los que se celebró el mayor número de tratados ratificados (1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

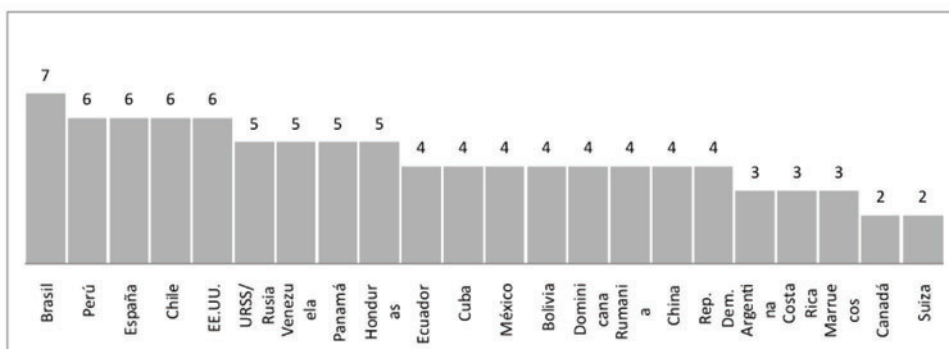
Contra intuitivamente Estados Unidos no aparece entre los países con los que más tratados se han firmado, ubicándose, incluso, por detrás de la Unión Soviética. Llamativo, además del volumen de tratados firmado con este último país, es el número de aquellos que se ratificaron con otros países antagonistas de Estados Unidos como Rumania, la República Democrática Alemana, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Bulgaria — todos pertenecientes al bloque socialista — u otros

casos como el de Argelia. Esto nos muestra, como plantea Ardila (1991, p. 139), que no obstante el perfil anticomunista de la mayor parte de las administraciones colombianas, este no fue un criterio excluyente que impidiera la diversificación de relaciones¹¹. Incluso, fue justamente durante el inicio del período estudiado en este trabajo, cuando comenzaron a establecerse vínculos con los países socialistas buscando abrir nuevos mercados (Pardo y Tokatlián, 1989).

Naturalmente, esto está lejos de significar que Estados Unidos no haya ocupado la posición de máximo privilegio en la agenda del gobierno colombiano. Tres consideraciones —ya advertidas— pueden matizar el hecho de su posición relegada con respecto al número de tratados ratificados: el mencionado reconocimiento de la política exterior como algo más abarcador que la mera aprobación de acuerdos formales, la importancia (en términos de asuntos, alcances y efectos) de los documentos mismos aprobados, y la regularidad con que acuerdos formales entre las partes estuvo presente a lo largo del período abordado (ver Gráfico 7).

En otras palabras, reconocer la preponderancia de otros países en términos del número de tratados bilaterales firmados no debe implicar la desestimación del argumento según el cual el eje de la política exterior colombiana tendió a estar dirigido hacia una lógica clásica del *réspice polum*, interrumpida cíclicamente por la de *réspice similia* (Pardo y Tokatlián, 1989; Bagley, 1982).

Gráfico 7. Número de presidentes que ratificaron tratados con cada país



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

El Gráfico 7 indica el número de períodos presidenciales en los que fueron aprobados tratados bilaterales con los distintos países. Hecha ya la consideración sobre la relación privilegiada con Estados Unidos, cabe señalar la relevancia de Brasil, en tanto potencia regional y emergente. Diecisiete tratados bilaterales en siete períodos presidenciales colombianos diferentes nos dan la pauta de un vínculo particularmente importante con ese país. Esto puede entenderse en línea con la afirmación de Flemes (presente volumen)¹², según la cual potencias secundarias —como es el caso de Colombia— buscarían establecer estrategias de *soft-balancing* que les permitan ocupar

¹¹ De hecho, el anticomunismo de Turbay —el más activo en ese sentido— no le impidió firmar y ratificar cuatro tratados con países comunistas ni lo llevó obstaculizar durante su período la ratificación de cinco provenientes del gobierno de López.

¹² También ver Ardila y Tickner (2009).

posiciones de privilegio en la jerarquía regional, más allá de la existencia de desavenencias. De hecho, como se afirma en la décima nota al pie de este documento, los tratados no son necesariamente una muestra de ausencia de tensiones, sino que reconocemos que pueden ser, entre otras cosas, un mecanismo para solucionarlas o evitarlas.

También en relación con las potencias emergentes podemos observar un fuerte incremento en el número de tratados que coincidió con el inicio del siglo XXI —aunque podemos identificar algunas excepciones en las presidencias de López, Betancur y Barco—, intensificándose desde 2007 en adelante. Entre estos casos podemos identificar contrapartes como China, India y los llamados CIVETS.

Tendencias temáticas de la política exterior colombiana

Una breve revisión, intentando identificar posibles tendencias vinculadas a la filiación de cada presidente, no arroja resultados esclarecedores. Reconocemos que los cuatrienios de presidencias liberales incluyeron poco más de la mitad de los tratados aprobados durante el período. Cabe considerar, sin embargo, que este partido cuenta con una mayor cantidad de presidencias durante el lapso de tiempo revisado. Mientras tanto, durante las de origen conservador se completa cerca de 28% de las ratificaciones, en tanto que durante las dos de Uribe 18,4% y en lo que va del cuatrienio de Santos 3% del total.

Más allá de estos datos estrictamente descriptivos no existe ningún tipo de información relevante que nos permita establecer alguna relación entre la filiación partidaria de los presidentes y la política exterior¹³. Pareciera ser en cambio, como puede intuirse en apartados anteriores del trabajo, que los contextos históricos —nacionales e internacionales— son los que impactan más intensamente sobre ella. En este sentido, los siguientes párrafos se constituyen en evidencia de lo anterior, sin olvidar que, además y sin embargo, importa reconocer también el papel de la agencia en su construcción.

Por empezar, observar la Tabla 3, tomando las cuatro décadas como conjunto, nos permite reconocer los principales temas en los que se operó desde el punto de vista de los tratados internacionales: *ciencia y tecnología, cultura, educación y deportes; comercio de bienes y servicios e inversiones e instituciones y organizaciones internacionales, tratados marco*. Con un menos peso podemos encontrar asuntos sobre *derechos humanos, civiles, minorías, asistencia humanitaria, migraciones y refugiados; medio ambiente, seguridad y, finalmente, lucha contra el narcotráfico*.

¹³ De hecho, variables como el vínculo con Estados Unidos carecen por completo de relación con la filiación partidaria. Como puede observarse en Cardona (2011, p. xvii) tanto presidentes liberales como conservadores siguieron tanto lógicas de *réspice polum* como de *réspice similia*. Así, mientras que entre los primeros podemos identificar a Turbay, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe; entre los segundos, a López Michelsen, Betancur y Samper. Por otro lado, posiciones intermedias pueden ser reconocidas en Lleras Restrepo, Misael Pastrana, Barco, Gaviria y Santos.

Tabla 3. Impacto de cada presidencia sobre los tratados ratificados por tema (en porcentajes, 1968-2011)

Tema	Lleras Restrepo	Misael Pastrana	López	Turbay	Betancur	Barco	Gaviria	Samper	Andrés Pastrana	Uribe	Uribe (2)	Santos	Total general
1	1,9%	1,9%	0,0%	7,4%	3,7%	9,3%	7,4%	29,6%	13,0%	9,3%	9,3%	7,4%	100,00%
2	9,5%	7,1%	2,4%	7,1%	11,9%	7,1%	0,0%	9,5%	23,8%	14,3%	7,1%	0,0%	100,00%
3	1,2%	7,2%	3,6%	12,0%	12,0%	10,8%	7,2%	24,1%	6,0%	7,2%	4,8%	3,6%	100,00%
4	3,2%	6,4%	10,4%	8,8%	8,0%	8,8%	4,0%	14,4%	10,4%	4,8%	16,0%	4,8%	100,00%
5	14,3%	23,8%	14,3%	9,5%	0,0%	0,0%	9,5%	0,0%	0,0%	4,8%	19,0%	4,8%	100,00%
6	5,0%	5,0%	17,5%	12,5%	2,5%	2,5%	12,5%	15,0%	10,0%	5,0%	12,5%	0,0%	100,00%
7	2,7%	10,3%	3,4%	17,8%	13,0%	8,9%	7,5%	8,9%	9,6%	8,9%	8,2%	0,7%	100,00%
8	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%	20,0%	20,0%	0,0%	0,0%	100,00%
9	0,0%	0,0%	2,2%	17,4%	4,3%	6,5%	4,3%	26,1%	15,2%	15,2%	6,5%	2,2%	100,00%
10	4,5%	9,1%	9,1%	18,2%	18,2%	9,1%	0,0%	9,1%	4,5%	9,1%	9,1%	0,0%	100,00%
11	0,0%	7,0%	16,3%	7,0%	7,0%	16,3%	9,3%	4,7%	11,6%	18,6%	2,3%	0,0%	100,00%
12	0,0%	0,0%	14,3%	14,3%	0,0%	7,1%	7,1%	0,0%	28,6%	14,3%	14,3%	0,0%	100,00%
13	8,3%	8,3%	8,3%	8,3%	0,0%	8,3%	0,0%	16,7%	16,7%	0,0%	9,4%	16,7%	100,00%
14	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	28,1%	40,6%	9,4%	8,3%	0,0%	100,00%
15	0,0%	8,3%	25,0%	16,7%	8,3%	0,0%	8,3%	0,0%	16,7%	8,3%	0,0%	8,3%	100,00%
Total	3,0%	6,6%	6,8%	12,0%	8,2%	8,5%	5,9%	15,1%	12,7%	9,2%	9,2%	2,7%	100,00%

Categorías de temas: 1. Derechos humanos, civiles, minorías, asistencia humanitaria, migraciones y refugiados; 2. Seguridad y defensa; 3. Instituciones y organizaciones internacionales, tratados marco; 4. Comercio de bienes y servicios, inversiones; 5. Finanzas y fisco; 6. Trabajo, seguridad social y salud; 7. Ciencia y tecnología, cultura, educación y deportes; 8. Turismo; 9. Medio ambiente; 10. Desarrollo, ganadería, minería y pesca; 11. Transporte y telecomunicaciones; 12. Estupefacientes y lavado de activos; 13. Patentes y derechos de autor; 14. Derecho penal y delitos comunes; 15. Límites.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Una mirada más precisa de cada una de las presidencias tiende a ratificar la información apenas planteada, mostrando a estos temas como los más recurrentes. No obstante, también puede reconocerse que existieron modificaciones en la intensidad en que cada uno de ellos se manifestó. Por ejemplo, durante los últimos años podemos observar un fuerte énfasis en los acuerdos comerciales, mientras que durante los setenta e inicios de los ochenta en áreas como las de *ciencia y tecnología, educación y cultura* especialmente.

Esta información puede ser complementada por la de la Tabla 4 que a diferencia de la anterior no nos muestra el peso de cada tema en cada presidencia sino, por el contrario, el de cada una de estas sobre los primeros. En este sentido, puede presenciarse cómo los años noventa se presentan como un período de quiebre. De hecho, durante la presidencia de Samper comenzó a mostrarse una tendencia al cambio de ejes temáticos de la política exterior, al margen de un evidente aumento del volumen de tratados ratificados (sobre esto y su contexto, ver Fazio Vengoa, 1997).

En este sentido, temas como los *derechos humanos, civiles, de minorías*, etcétera, los acuerdos relativos a *derecho penal, turismo, medio ambiente o patentes y derechos de autor* comenzaron a jugar un papel predominante en la agenda, desplazando a otros tradicionalmente más recurrentes como *trabajo, seguridad social y salud* —particularmente fuerte durante la administración de López—, *finanzas y fisco* —aunque este tema vuelve a retomar intensidad con la llegada de Uribe— y en menor medida *desarrollo ganadería, minería y pesca* —que fueron particularmente fuertes durante los gobiernos de Turbay y Betancur.

Otra característica interesante para remarcar durante las administraciones de Samper y Andrés Pastrana y, en menor medida en la primera de Uribe, es la mayor diversificación de temas sobre los que se ratificaron tratados, predominando en el volumen de ratificación si se las compara con otras presidencias.

Tabla 4. Impacto de cada tema sobre el total de los tratados por cada presidencia (en porcentajes, 1968-2011)

Tema	Lleras Restrepo	Misael Pastrana	López	Turbay	Betancur	Barco	Gaviria	Samper	Andrés Pastrana	Uribe	Uribe (2)	Santos	Total general
1	4,8%	2,1%	0,0%	4,7%	3,4%	8,3%	9,5%	15,0%	7,8%	7,7%	7,7%	21,1%	7,6%
2	19,0%	6,4%	2,1%	3,5%	8,6%	5,0%	0,0%	3,7%	11,1%	9,2%	4,6%	0,0%	5,9%
3	4,8%	12,8%	6,3%	11,8%	17,2%	15,0%	14,3%	18,7%	5,6%	9,2%	6,2%	15,8%	11,7%
4	19,0%	17,0%	27,1%	12,9%	17,2%	18,3%	11,9%	16,8%	14,4%	9,2%	30,8%	31,6%	17,7%
5	14,3%	10,6%	6,3%	2,4%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	1,5%	6,2%	5,3%	3,0%
6	9,5%	4,3%	14,6%	5,9%	1,7%	1,7%	11,9%	5,6%	4,4%	3,1%	7,7%	0,0%	5,7%
7	19,0%	31,9%	10,4%	30,6%	32,8%	21,7%	26,2%	12,1%	15,6%	20,0%	18,5%	5,3%	20,7%
8	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	0,0%	5,0%	0,0%	2,8%	3,3%	4,6%	0,0%	0,0%	2,1%
9	0,0%	0,0%	2,1%	9,4%	3,4%	5,0%	4,8%	11,2%	7,8%	10,8%	4,6%	5,3%	6,5%
10	4,8%	4,3%	4,2%	4,7%	6,9%	3,3%	0,0%	1,9%	1,1%	3,1%	3,1%	0,0%	3,1%
11	0,0%	6,4%	14,6%	3,5%	5,2%	11,7%	9,5%	1,9%	5,6%	12,3%	1,5%	0,0%	6,1%
12	0,0%	0,0%	4,2%	2,4%	0,0%	1,7%	2,4%	0,0%	4,4%	3,1%	3,1%	0,0%	2,0%
13	4,8%	2,1%	2,1%	1,2%	0,0%	1,7%	0,0%	1,9%	2,2%	0,0%	1,5%	10,5%	1,7%
14	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	1,7%	1,7%	2,4%	8,4%	14,4%	4,6%	4,6%	0,0%	4,5%
15	0,0%	2,1%	6,3%	2,4%	1,7%	0,0%	2,4%	0,0%	2,2%	1,5%	0,0%	5,3%	1,7%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Categorías de temas: 1. Derechos humanos, civiles, minorías, asistencia humanitaria, migraciones y refugiados; 2. Seguridad y defensa; 3. Instituciones y organizaciones internacionales, tratados marco; 4. Comercio de bienes y servicios, inversiones; 5. Finanzas y fisco; 6. Trabajo, seguridad social y salud; 7. Ciencia y tecnología, cultura, educación y deportes; 8. Turismo; 9. Medio ambiente; 10. Desarrollo, ganadería, minería y pesca; 11. Transporte y telecomunicaciones; 12. Estupefacientes y lavado de activos; 13. Patentes y derechos de autor; 14. Derecho penal y delitos comunes; 15. Límites.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

En relación a otras presidencias, consideramos particularmente interesante mencionar el impacto de los períodos de Turbay, Betancur y Barco en lo referido a *tratados marco, instituciones y organizaciones internacionales*, siendo tan sólo superados por el período de Samper que, como mencionamos en un apartado anterior, mostró un extraordinario activismo desde este punto de vista. Además es interesante señalar que los cuatro casos representan una alta proporción del total de los ratificados en cada una de las respectivas presidencias.

Una mención especial merecen los temas de *estupefacientes y lavado de activos* y *derechos penales y delitos comunes*, que experimentaron una extraordinaria concentración durante el gobierno de Andrés Pastrana. En este período, también se pueden resaltar asuntos relacionados con *seguridad y defensa*, así como con *comercio*, importancia que se mantiene durante el gobierno de Uribe.

Ejes centrales de la política exterior colombiana durante los últimos quince años

En línea con lo anterior, y más allá del volumen sobre el total de tratados ratificados que cada una representó, existen, desde nuestro punto de vista, tres áreas particularmente relevantes de la política exterior. Estas son *seguridad y defensa, lucha contra el narcotráfico y comercio de bienes y servicios e inversiones*. Es por ello que a continuación ofreceremos una revisión un poco más detallada de los mismos.

Los acuerdos sobre *seguridad y defensa* tuvieron un peso particularmente importante durante las presidencias de Andrés Pastrana y Uribe —sobre todo en su primer período—. De hecho, la suma de ambas administraciones representa casi 40% del total de este tipo de tratados firmados en las cuatro décadas. Naturalmente estos tuvieron que ver con la intensificación del conflicto armado e hicieron referencia, fundamentalmente, a la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento, el tráfico y el empleo de distintos tipos de armamentos, municiones y explosivos¹⁴.

La primera de esas presidencias coincidió justamente con el establecimiento de una concepción de la seguridad fuertemente vinculada al narcotráfico y fue acompañada por la normalización de las relaciones bilaterales con Estados Unidos que permitieron reanudar la lógica cooperativa que las había caracterizado en el pasado (Tickner, 2003; Cardona, 2001). Se estableció así una tendencia hacia la narcotización de la agenda, vinculada a la internacionalización del conflicto local¹⁵, que alcanzó su punto máximo con el Plan Colombia, y donde el tema de los estupefacientes aparecía como indivisible del de la seguridad.

A esta percepción se le agrega un fuerte discurso antiterrorista, fundado bajo una nueva doctrina seguridad producto de los atentados del 11 de septiembre de 2001. De este modo, además de la previa narcotización, durante el gobierno de Uribe comenzamos a percibir el incremento de un poderoso componente de lucha contra el terrorismo que le permitió no sólo legitimar, sino también financiar su política de seguridad democrática (Carvajal, 2011, p. 275; Borda, 2007).

Es interesante remarcar que previamente, por el contrario, la agenda de seguridad estaba enfocada en cuestiones completamente distintas. Como es esperable, éstas se relacionaban mucho más con temas propios de la Guerra Fría. De hecho, durante décadas podemos observar entre los tratados ratificados cuestiones como la no proliferación de armamento nuclear tanto a nivel regional como multilateral (Milanese 2007b), a lo que podemos sumar algunos elementos geopolíticos vinculados a las fronteras con los vecinos.

Como acabamos de señalar, el tema de la seguridad no puede ser abordado sin incluir simultáneamente la lucha contra el narcotráfico. En este sentido la evidencia muestra que el período más intenso en lo relativo a acuerdos de lucha contra la droga fue el del presidente Andrés Pastrana —seguido por la administración Samper—. Este se vio particularmente activo

¹⁴ Aunque también se pueden identificar otros que adhieren a restricciones o condiciones especiales para el uso de ciertos tipos de armamento y explosivos. En ambos períodos, el total de documentos convertidos en Ley de la República corresponden a protocolos o convenciones internacionales.

¹⁵ Situación que desembocó en lo que Tickner (2007) señaló como una intervención por invitación visible tanto en los gobiernos de Pastrana como de Uribe.

en lo referido a la ratificación de tratados vinculados a *estupefacientes y lavado de activos* a los que podríamos vincular otros, frecuentemente relacionados, como *derecho penal y delitos comunes* — fundamentalmente referidos a *cooperación judicial y asistencia penal mutua*, uno a traslado de personas condenadas—. En ambos casos, observamos el predominio de una tendencia al bilateralismo. En línea con lo mencionado, una tendencia similar se mantuvo durante los gobiernos de Uribe. En este sentido, predominaron los acuerdos con América Latina —Cuba, Paraguay, República Dominicana, Perú, Brasil— aunque también fueron firmados tratados con España.

En el plano comercial, la revisión de los tratados se concentró básicamente en dos categorías: *comercio de bienes y servicios*, e *inversiones y patentes y derechos de autor*. Como pudo observarse en los casos anteriores, nuevamente los años noventa representaron un quiebre en este tema específico. Este dato no es casual ya que, como mencionamos, responde a un período de fuerte apertura e internacionalización de los mercados que impactó intensamente a América Latina.

En este sentido, en lo referido a la segunda categoría, los cuatrienios de Samper, Andrés Pastrana y lo que va de gobierno de Santos evidencian la mayor cantidad de tratados aprobados (16,7% del total en cada período, lo que, sin embargo, representa no más de dos leyes en cada caso). Por otro lado, la evidencia permite reconocer una mayor actividad en lo relativo a aprobación de tratados comerciales y de inversión durante las presidencias de Samper y de Uribe (segunda administración). Del total de documentos aprobados durante el período en revisión, el cuatrienio de Samper pone 14,4% (con 18 leyes aprobadas en total), en tanto que el segundo de Uribe 16% (20 en total).

Mientras tanto, en lo referido al porcentaje que cada administración representó sobre el total de los acuerdos comerciales ratificados, se destacan: Uribe (segundo mandato) con 16%, Samper con 14,4% y con iguales porcentajes Andrés Pastrana y López (10,4%). Estos datos van en línea con lo que la bibliografía plantea con respecto a cada una de estas administraciones. Paradójicamente el porcentaje más bajo —a excepción de Lleras, aunque en este caso aclaramos que hacemos referencia a poco más de un año y medio de su gobierno— es el del gobierno de Gaviria. No obstante, consideramos que representa un dato razonable, no solo por el escaso número de tratados ratificados en su gobierno, sino porque, además, la liberalización de mercados que llevó adelante se caracterizó por la unilateralidad.

Vale remarcar que, como puede observarse en la Tabla 4, las administraciones de Uribe (segunda) y Santos se caracterizan por el predominio de la ratificación de acuerdos comerciales sobre cualquier otro tipo de tratados. También cabe realizar una mención particular al gobierno de Barco y especialmente al de Gaviria. Aún cuando en ninguno de los casos se haya ratificado una proporción particularmente alta con respecto al total de los tratados de carácter comercial, representaron iniciativas significativas para la economía colombiana, como fueron el relanzamiento andino y el establecimiento del G3 —más allá de sus modestos resultados.

Los años 1995, 1996 y 1998 fueron particularmente importantes en lo referido a aprobación de acuerdos sobre *promoción y protección recíproca de inversiones*. las contrapartes fueron: Cuba, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Perú y España. A esto se añade un convenio con Estados Unidos para arreglos de diferencias relacionadas con inversiones sobre la base de un documento previo de 1965. El resto de documentos comerciales aprobados durante el período del gobierno Samper se dividen entre acuerdos y convenios comerciales (con México y Venezuela en 1994, que luego se limitaría a un acuerdo entre México y Colombia, con la República Checa, con Malasia, con la República Argelina Democrática Popular y con la Federación Rusa, además de conclusión de un acuerdo en

1995 con Hungría) y convenios marco sobre comercialización de azúcar y café (multilaterales), y de animales y productos de origen animal (uno bilateral, específicamente con Brasil).

Por su parte, el segundo cuatrienio de Uribe fue escenario de la aprobación en el Congreso de importantes acuerdos de libre comercio con Estados Unidos (y su respectivo y posterior protocolo modificadorio), con Chile; El Salvador, Guatemala y Honduras; Canadá, y con el llamado grupo de Estados AELC (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza). Otros convenios relacionados con asuntos de cooperación comercial y complementación económica serían aprobados también: con México y Venezuela, con Turquía, y entre la CAN y la EU finalmente. En lo que respecta a la aprobación de acuerdos sobre inversión, se encuentran uno con Suiza y otro con Perú, además de uno de carácter multilateral del Fondo Multilateral de Inversiones del BID. El resto de tratados aprobados corresponde a una amplia variedad de asuntos relacionados con comercio, entre los que se encuentran asuntos marco sobre comercialización de ciertos productos y los cuidados fitosanitarios respectivos, por ejemplo.

Consideraciones finales

La revisión hecha sobre los tratados nos muestra que, en términos generales, los principales argumentos, intuiciones e hipótesis sobre la política exterior colombiana, durante el período que abarca el presente trabajo, tienden a confirmarse. Si bien es cierto que a primera vista podrían realizarse algunos llamados de atención, por cuenta de algunos descubrimientos que vayan en contra de un par de ellas, estos no resultan finalmente suficientes para desacreditarlas, en tanto se reconoce que la aprobación misma de tratados es sólo una dimensión —y no la totalidad— de la política exterior colombiana.

Dicho lo anterior, puede resaltarse la contribución del texto a la confirmación a través de datos empíricos de algunos argumentos, intuiciones o hipótesis más significativos en torno al tema. Se encuentra, por ejemplo, la ausencia de un vínculo entre filiación partidaria y enfoques particulares con respecto al asunto de la política exterior como política pública.

Asimismo, se percibe una particular intensificación de la ratificación de tratados desde la década de 1990. En este sentido, no obstante, pueden observarse algunas particularidades que rompen con las intuiciones tradicionales vinculadas al activismo en política exterior. Es el caso de los gobiernos de Samper —de alta intensidad, a pesar de una frecuentemente palpable intuición sobre su condición de aislamiento— y de Turbay —cuyo período, anterior al mencionado, se caracterizó por tener niveles extraordinarios de ratificación y diversificación entendida en términos de variedad de contrapartes— para el contexto, siendo similares a los de los períodos más altos de los noventa en adelante).

En relación al ámbito estructural, los resultados también están en línea con las expectativas, mostrando un comportamiento cíclico. Desde el punto de vista temático, ocurre algo similar: se confirman los principales argumentos, intuiciones e hipótesis sobre el manejo de asuntos clave como lucha contra las drogas, seguridad y defensa, y apertura comercial.

Finalmente, en lo que se refiere a lo corrido del actual gobierno de Santos puede decirse que, en términos generales, y no obstante la todavía escasa aprobación de tratados, su manejo de la política exterior va en línea con las afirmaciones realizadas por Flandes en el presente volumen.

Referencias

- Allison, G. (1998). *La esencia de la decisión: Análisis Explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ardila, M. y Tickner, A. (2009). *El papel de la sociedad civil en la política exterior colombiana*. Documento preparado a la Misión de Política Exterior. Bogotá.
- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de norte?* Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI; Tercer Mundo.
- Bangle, B. (1982). Colombia en el Caribe: ¿el nuevo aliado norteamericano? En J. Tokatlián y K. Schubert (Eds.), *Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la política colombiana* (pp. 371-390). Bogotá: CCC, FESCOL.
- Cardona, D. (1992). El primer bienio de la administración Gaviria: algunas reflexiones sobre su política exterior. *Colombia Internacional*, 19, pp. 3-10
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53, pp. 53-74.
- Cardona, D. (2011). ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. xv-xli). Bogotá: FESCOL.
- Cardona, D. y Tokatlián, J. G. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. *Colombia Internacional*, 14.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 273-305). Bogotá: FESCOL.
- Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno de Uribe. *Oasis*, 11, pp. 135-149.
- Carvajal, L. (1993). Neointegración, neoliberalismo y Política Exterior Colombiana. *Colombia Internacional*, 22, pp. 3-11.
- Fazio V., H. (1997). América Latina y los procesos de globalización: oportunidades, dilemas y desafíos. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 21-45). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 179-199). Bogotá: FESCOL.
- García, P. (1997). La dimensión transpacífica de la política exterior colombiana. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 136-151). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Keohane, R. (2005). En Borja, A., *Interdependencia, Cooperación y Globalismo: Ensayos sobre las Instituciones Internacionales de Roberto O. Keohane*. México: DEI, CIDE.
- Londoño, J. F. (2011). Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 235-272). Bogotá: FESCOL.
- Milane, J. P. (2007a). *Colombia y Venezuela. Interpresidencialismo e integración regional*. Cali: ICESI.
- Milane, J. P. (2007b). *Uso pacífico de la energía nuclear en Argentina y Brasil y EURATOM. Cooperación e integración regional*. Cali: Exploraciones, ICESI.
- Pardo G., R. (1997). Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 296-319). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Pardo, R. (1994). Algunos aspectos de la política exterior colombiana en la administración Samper. *Colombia Internacional*, 27, pp. 3-8.
- Pardo, R. (1990). La Política Exterior del Presidente César Gaviria Trujillo. *Colombia Internacional*, 12, pp. 3-9.
- Pardo, R. (1987). La política exterior de la administración Barco. *Análisis Político*, 2, pp. 84-96.
- Pardo, R. y Tokatlián, J. G. (1987). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pastrana, E. (2010). "La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, pp. 52-61, Quito.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), pp. 427-460.
- Ramírez, S. (2011). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En D. Cardona (Ed.), *Colombia una política exterior en transición* (pp. 125-144). Bogotá: FESCOL.
- Ramírez, S. (1997). Colombia en el Movimiento de Países No Alineados. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 152-177). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Tickner A. (2003). Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between. En F. Mora & J. Hey (Eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (pp. 165-184). Boulder: Rowman and Littlefield Publishers.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* 65, (1), pp. 90-111.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutional work*. Princeton: Princeton University Press.
- Velosa Porras, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.