

La política exterior colombiana en relación con la formación de nuevos estados en Europa Centro-Oriental • ♦

John Simon Gabriel Ramjas ♠

Han pasado un poco más de diez años desde cuando se produjeron los procesos de desintegración de los antiguos Estados federados de Europa Centro-Oriental (Unión Soviética, diciembre de 1991¹; Yugoslavia, junio 1991 – abril de 1992; y Checoslovaquia, diciembre de 1992). Aunque para ser más preciso, la desmembración de Yugoslavia, y el reconocimiento de sus componentes como Estados independientes, sólo finaliza en noviembre de 2000, cuando Serbia y Montenegro desiste de su posición mantenida hasta entonces de ser reconocida como sucesora de la antigua federación, y es acogida por la comunidad internacional (admitida a la ONU).

Estos procesos han tenido implicaciones no sólo para Europa y el Occidente, sino también para países como Colombia. De hecho, todo país ha tenido que fijar una posición respecto a los sucesos políticos ocurridos en la región, y en particular determinar su relacionamiento con los nuevos Estados surgidos. Y en efecto, durante este periodo Colombia ha venido reconociendo y estableciendo relaciones diplomáticas con esos nuevos Estados. La gestión diplomática silenciosa, realizada durante estos años, ha sido poco difundida por los medios de comunicación y centros académicos, a pesar de que constituye una de las labores más importantes adelantadas por la Cancillería en relación con Europa Centro-Oriental. Durante este periodo, Colombia reconoció y/o estableció relaciones diplomáticas² con un total de 22 nuevos Estados surgidos en la región (ver anexo). Y éste sería un buen momento para hacer una reflexión sobre cómo se ha adelantado esta gestión, e indagar sobre cuál ha sido la política del país en relación con esos nuevos Estados.

• Artículo recibido en julio de 2003; aprobado en noviembre de 2003.

♦ El autor propone estas reflexiones como punto de partida para que en las instituciones públicas se institucionalice la cultura de la autocrítica, para una mejor gestión hacia el futuro.

♠ Profesor universitario y ex asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹ Hay que aclarar que los Estados Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) habían declarado su independencia meses antes de la disolución formal de la URSS, ocurrida en diciembre de 1991.

² El reconocimiento se distingue del establecimiento de relaciones diplomáticas en que el primero es un acto unilateral mediante el cual un Estado da a conocer (mediante declaración o nota diplomática) que reconoce la existencia de otro Estado, mientras que el segundo constituye un acto bilateral, de voluntad de dos Estados, en que acuerdan establecer relaciones formales entre ellos, y que se desarrollará a través de canales diplomáticos. Por lo general, el segundo viene precedido por el primero, pero puede presentarse un solo acto de establecimiento de relaciones en que el reconocimiento iría implícito. Pero el reconocimiento también iría implícito con la celebración de cualquier otro tipo de tratado entre dos Estados.

Empecemos por indicar que el proceso de reconocimiento y apertura de relaciones con nuevos Estados es la manera como un país va expandiendo su actividad diplomática e influencia en el mundo. Obedece a la necesidad que tiene todo país de buscar nuevos aliados internacionales, construir relaciones estratégicas y desarrollar vínculos económicos, de cooperación y culturales, etc. No importa cuán distante, ni qué tan pequeño e insignificante para las relaciones internacionales sea un país, siempre es recomendable mantener relaciones amistosas con el mayor número posible de ellos. Y más en una era, como la actual, en la que las relaciones internacionales están cada vez más dominadas por la diplomacia multilateral. Dentro de organizaciones multilaterales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Movimiento de Países no Alineados (NOAL), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y muchos otros, de cobertura global o regional, no se hace distinción entre Estados por extensión territorial, tamaño de la población ni nivel de riqueza; el poder de influencia y peso en las votaciones, salvo en casos excepcionales, son iguales entre los Estados miembros. Así que para efectos de obtener influencia y apoyo en estos escenarios, es necesario cultivar buenas relaciones con el más amplio número de países posible.

Más aún, las relaciones en medio de organizaciones internacionales casi que obligan a los países participantes a tener trato con los demás miembros. Y un país puede hasta verse en situaciones embarazosas, si en la práctica requiere tener trato diplomático con un país al que todavía no ha reconocido. Por ejemplo, sería delicado presentar solicitudes de apoyo ante un gobierno de un país que aún no se ha reconocido.

1. El nacimiento de los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental y su búsqueda de reconocimiento internacional

La caída del comunismo y la terminación de la Guerra Fría, provocaron la mayor transformación político-territorial en toda la historia europea. La desintegración de los Estados federados en Europa Centro-Oriental (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, República Federativa y Socialista de Yugoslavia, y Checoslovaquia) produjo el nacimiento de 22 nuevos Estados (contando también a los cinco nuevos Estados de Asia Central). En ningún otro momento histórico, ni siquiera durante el periodo de cada una de las dos guerras mundiales, se había producido un reordenamiento territorial de tal magnitud en ese continente. Esta explosión de nacionalismos reforzó el concepto de Estado-nación en Europa y el mundo en general, en detrimento de los conglomerados multi-étnicos. Representa el triunfo de los pueblos al derecho por la autodeterminación y a disfrutar de una soberanía plena dentro de sus territorios³.

Pero la garantía a la existencia y soberanía de nuevos Estados depende del apoyo obtenido de la comunidad internacional. Un nuevo ente político-territorial que no obtiene aceptación de la comunidad de naciones, sencillamente no es viable y no puede actuar en el ámbito

³ Recordemos cómo durante la era comunista no sólo los diversos grupos étnicos al interior de los Estados federados eran sometidos, sino que además Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria y la República Democrática Alemana se encontraban limitados en su soberanía, en conformidad con la doctrina brezhneviana del derecho de intervención de la Unión Soviética en defensa del comunismo en esos Estados.

internacional. De tal manera, podríamos decir que el Estado se hace y no simplemente nace. Así que la búsqueda del reconocimiento internacional fue el punto de partida en materia de política exterior para los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental. Y como es evidente, estos países acudieron primero a las potencias del mundo del momento, en la búsqueda de reconocimiento a su nuevo status. Y efectivamente fueron los países más importantes de Europa, junto con los Estados Unidos, los primeros en formalizar sus relaciones con esos nuevos Estados.

Pero la política de reconocimiento no ha sido uniforme por parte de los países otorgantes hacia los países solicitantes. De hecho, los criterios seguidos por los países europeos y los Estados Unidos para otorgar su reconocimiento a nuevos Estados varían según las circunstancias. En épocas pasadas, el reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas dependía de factores tales como los intereses geopolíticos y el comercio; y muchos Estados, incluso, sujetaban su reconocimiento a la obtención de garantías respecto a asuntos de interés puramente bilateral, como la demarcación de fronteras, la sucesión de tratados o ventajas comerciales. Pero la finalización de la confrontación este-oeste y la desideologización de las relaciones internacionales provocaron una reevaluación de la política exterior de los principales actores de la política mundial, y en particular referente a la manera de su relacionamiento con nuevos Estados.

En la actualidad, los países europeos y Estados Unidos han incorporado nuevos criterios que abandonan en parte el enfoque de simple defensa de los intereses nacionales, para, en su lugar, examinar y hacer depender sus decisiones sobre la viabilidad en sí de los nuevos Estados. Habiendo reconocido que reúnan los elementos de *facto* y de *jure*⁴, establecidos por el derecho internacional como indicativos del nacimiento de un nuevo Estado, los países desarrollados hacen ahora exigencias sobre el grado de institucionalización democrática del nuevo Estado, y el respeto por los derechos humanos –particularmente en lo que se refiere a minorías étnicas- como requisitos previos a las decisiones de reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas.

Bajo estos nuevos parámetros, algunos de los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental obtuvieron el reconocimiento más fácilmente que otros. La aplicación del nuevo esquema de valores retrasó en particular el proceso de reconocimiento y establecimiento de relaciones con algunos de los nuevos Estados del Cáucaso y de la antigua Yugoslavia. Con respecto a éstos, la situación de incertidumbre respecto a su futuro (como consecuencia de discordias, de cuestionamientos respecto a las fronteras e incluso de conflictos armados), impidió una formulación pronta de respuestas de parte de la comunidad internacional respecto al nuevo status de los países.

Un caso realmente peculiar fue el de Macedonia, cuyo reconocimiento por parte de la comunidad internacional fue obstaculizado por la oposición ejercida por el país vecino, Grecia. Ese país reclamaba que aquella nueva nación no tenía el derecho de establecerse como “República de Macedonia”, ya que históricamente la región de Macedonia se extendía mucho más allá del territorio de la nueva república, e incluía provincias

⁴ Un gobierno ejerce autoridad de manera efectiva (*de facto*) y legal (*de jure*) sobre la población de un determinado territorio.

actualmente pertenecientes a Grecia. Además, Grecia tenía otros reparos respecto a la bandera y a algunas disposiciones contenidas en la constitución de la nueva nación. Pero, una vez calmada la histeria colectiva de los griegos, Macedonia pudo incorporarse también como Estado nuevo dentro de la comunidad internacional.

En conclusión, la práctica de reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas con respecto a los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental, de parte de países de Europa Occidental y de los Estados Unidos, terminó por imponer nuevos estándares en las relaciones internacionales, que luego fueron adoptados por los demás países. Las anteriores consideraciones también influyeron sobre la política exterior colombiana en la materia, pero, como veremos a continuación, el grado de entendimiento conceptual en nuestro medio es bajo.

2. La política exterior colombiana en materia de reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas con los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental

Colombia reaccionó en forma tardía ante los cambios políticos ocurridos en Europa Centro-Oriental, a comienzos de los años noventa. Nuestro país, al igual que otros, no estaba preparado para responder a esos sucesos y no tuvo posiciones claras frente a lo que estaba ocurriendo. Naturalmente que no es fácil responder en forma ágil y acertada a un proceso tal de explosión de nacionalismos, producido en un entorno en que se habían derrumbado los pilares mismos de la sociedad. No fue fácil reaccionar ni siquiera para los países vecinos de Europa Occidental. Pero la tardanza de Colombia, a diferencia de otros países, obedeció simplemente a una ausencia de políticas y criterios.

En el momento en que se produjo la desintegración de los Estados federados de Europa Centro-Oriental, Colombia no disponía de una política bien definida en materia de reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas con nuevos Estados. Y el proceso adelantado resultó en gran medida ad hoc, limitándose a seguir la práctica internacional dominante en el momento. Esta actitud de desinterés y desentendimiento no es nueva en la política exterior colombiana; tuvimos una primera muestra de ella entre los años cincuenta y setenta, durante el periodo de descolonización en el África. En ese momento, Colombia no supo cómo reaccionar ante el surgimiento de los nuevos Estados en ese continente y prefirió guardar silencio.

Sólo a partir del ingreso de nuestro país al NOAL, en 1983, y su posterior participación en el Buró de Coordinación del organismo a partir de 1987, la Cancillería se percató de un faltante en la política exterior. Se descubre que el país no tenía establecida relaciones diplomáticas con alrededor de la tercera parte de los países miembros del organismo, casi todos provenientes del continente africano. Pero el ingreso al NOAL exigía la necesidad de tener una política de acercamiento con África, y, por lo menos, de establecer relaciones diplomáticas con los países, pues no tenía presentación que Colombia formara parte de un organismo al cual pertenecían países con los cuales no se tenían relaciones diplomáticas y/o que no se habían reconocido. De manera que se procedió a corregir esa situación anómala. Y esta necesidad fue todavía más apremiante cuando Colombia comenzó a hacer lobby con la pretensión de ocupar la presidencia del Movimiento. Es así como Colombia estableció relaciones diplomáticas en forma acelerada con 30 Estados africanos entre 1987 y 1989. El apoyo de estos países fue importante para que

Colombia luego fuera elegida en 1992 para el ejercicio de la presidencia del movimiento entre 1995 y 1998.

De manera que la reacción tardía en materia de reconocimiento y establecimiento de relaciones con nuevos Estados ha sido la costumbre en la política exterior colombiana. Pues, ésta, tradicionalmente, se ha desarrollado sobre la consecución de objetivos inmediatos. Están escasamente formuladas las concepciones sobre los fines ulteriores de la política exterior colombiana y no se tiene una visión de horizontes lejanos. En general, la diplomacia colombiana se caracteriza por adaptarse en forma lenta a la incorporación de nuevos valores y concepciones respecto al papel que debería cumplir la política exterior. Particularmente, la política en materia de reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas con nuevos Estados carece de cualquier contenido conceptual, ya que en Colombia no se tiene una comprensión clara de la dinámica de los Estados. En efecto, la conformación político-territorial del globo no es estática, por el contrario sufre constantes modificaciones que obedecen a un sinnúmero de factores que van variando según la época. Este proceso constante de cambios políticos y de variaciones en las concepciones sobre relaciones internacionales exige a su vez replanteamientos continuos en la política exterior de los Estados, para amoldarse a las nuevas realidades. En Colombia tampoco existe un régimen normativo superior al que se podría referir en la formulación de una política en materia de reconocimiento y establecimiento de relaciones con nuevos Estados.

El tema de las relaciones internacionales recibieron un tratamiento mínimo en la Constitución de 1991 y, en lo relevante para la conducción de la política de reconocimiento de Estados y establecimiento de relaciones diplomáticas, apenas se menciona que “las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia” (art. 9°); y que “el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional” (art. 226), unos principios de por sí bastante ambiguos. Tampoco existe ley o decreto que desarrolle más a fondo aquellos preceptos constitucionales.

Por lo tanto, durante el periodo en cuestión no se tenían criterios autónomos y bien fundamentados para guiar la actuación del Estado en su proceso de reconocimiento y establecimiento de relaciones con los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental. Cuando un país no tiene claridad sobre estos aspectos el resultado es la improvisación. En consecuencia se adelantó una gestión desordenada sin un esquema de prioridades en la que nadie se explicaba por qué se reconocía a unos países primero y a otros después, y por qué se establecían relaciones diplomáticas con unos y con otros no.

Se han producido anomalías, por ejemplo, en relación con algunos de los países surgidos de la antigua Unión Soviética: tenemos establecidas relaciones diplomáticas con Kiryistán, un pequeño país del Asia Central, con escasas posibilidades de intercambio con Colombia, mientras que aún no tenemos relaciones con Kazakhstán, el país más extenso e importante de la región, poseedor de importantes recursos energéticos. Afortunadamente, por tratarse de Estados remotos, las determinaciones que ha tomado la Cancillería en esta materia hasta el momento no han causado inconveniencias mayores. Pero como indicamos arriba puede llegar el momento en que nuestro país requiera, en apoyo de sus intereses, del voto de estos países remotos en medio de escenarios internacionales.

3. El manejo de las relaciones diplomáticas con los países de Europa Centro-Oriental

Una vez que se reconocen y se establecen relaciones diplomáticas con nuevos Estados, el siguiente paso es determinar cómo serán manejadas en la práctica. Sólo los países poderosos y de mayores recursos, y los que tienen intereses particulares están dispuestos a abrir misiones diplomáticas permanentes en los nuevos Estados. Los demás países, como Colombia, tienen que optar por no establecer representaciones diplomáticas in situ y, en cambio, acuden a la figura de las embajadas concurrentes, es decir, que una misión ubicada en una capital de la región sea acreditada a la vez ante un gobierno tercero. Muchos países también acostumbran a manejar sus relaciones con países remotos y de poco interés a través de las respectivas misiones permanentes ante las Naciones Unidas en Nueva York.

No cabe duda que, con la desintegración de los Estados federados de Europa Centro-Oriental, Colombia ha perdido representación en la región. Durante la era comunista, las relaciones diplomáticas de Colombia con esa zona geográfica tenían un cubrimiento total, superior incluso al que se tenía con respecto a los países de Europa Occidental. Había misiones diplomáticas acreditadas ante todos los gobiernos socialistas de ese entonces (URSS, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia, Rumania, Bulgaria y la antigua República Democrática Alemana); sólo en Albania no existía una misión permanente, pero había una embajada concurrente inicialmente desde Belgrado y luego desde Roma.

Esa Europa Centro-Oriental de 9 países multiplicó su número a 27 Estados soberanos e independientes (incluyendo a las 5 Repúblicas de Asia Central). Sin embargo, el número de embajadas colombianas en el área, en lugar de aumentar, disminuyó sorprendentemente; hubo de suspenderse la embajada en Belgrado a raíz del conflicto en la antigua Yugoslavia y, al fusionarse la RDA con Alemania Occidental, la embajada en Berlín tuvo que ser suprimida. Posteriormente, en febrero de 1999, la misión en Sofía fue cerrada en reciprocidad por el cierre de la misión de ese país en Bogotá. En el 2003 se tomó la decisión de suprimir las misiones en Praga, Budapest y Bucarest. De manera que en una región que cuenta con 27 países, en la actualidad Colombia sólo cuenta con dos embajadas localizadas en Moscú y Varsovia.

¿Cómo se explica este retroceso?, ¿Acaso hubo mayor acercamiento con Europa Centro-Oriental durante la época comunista que en la actual? No. La explicación es que Colombia tiene una tradición en materia de relaciones internacionales de respeto por la política interna de los Estados y siguiendo esta política se abrieron relaciones con todos los países comunistas de aquel momento sin tomar en cuenta consideraciones de tipo ideológico. En la época actual, sin embargo, la proliferación de Estados diminutos hace imposible extender la cobertura diplomática a toda la región. Existe una insuficiencia de recursos para establecer embajadas en Estados nuevos de la región, con los cuales Colombia tiene escaso nivel de relaciones. Además, la experiencia ya adquirida con las embajadas establecidas en la región mostró que había pocos intereses que defender y por lo tanto poco trabajo efectivo que justificara mantener representaciones permanentes en tal número de países.

Pero, si bien, no existen intereses en el ámbito puramente bilateral que harían necesario la conservación de embajadas o la apertura de nuevas misiones en países remotos del Cáucaso, con la antigua Yugoslavia y con el Asia Central sí es recomendable, como indicamos antes, tener algún tipo de canal de comunicación oficial, con el propósito de favorecer nuestra posición y obtener apoyos de parte de ellos en los organismos multilaterales. Con ellos la Cancillería colombiana ha preferido acudir a la figura de las embajadas concurrentes para el manejo de sus relaciones diplomáticas. De la misma manera como se ha llevado el proceso de reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas con los países de Europa Centro-Oriental, sin atender a los criterios más adecuados, ha sido nuestro accionar en la asignación de misiones concurrentes. Por lo general, las decisiones de acreditar embajadores concurrentes no vienen precedidas de estudios serios, y muchas veces se actúa simplemente sobre las recomendaciones del embajador interesado en obtener la concurrencia. Y, en ocasiones, la concurrencia se asigna a embajadas no ubicadas dentro de la región.

Por último, otro factor que se debe tener en consideración al decidir sobre la apertura de una embajada o la designación de un embajador concurrente es el principio de reciprocidad que debería operar en esta materia. Si un país no tiene interés en establecer una misión en Bogotá o no ve la necesidad de designar a un embajador concurrente para nuestro país, Colombia tampoco tendría incentivo para acreditar a un embajador ante ese país. No obstante, Colombia ha progresado más que los países de Europa Centro-Oriental en la acreditación de nuevos embajadores, ya que algunos de los países de la región ante los cuales se han nombrado embajadores concurrentes no han tomado medidas similares con respecto a nuestro país, como veremos a continuación.

4. Las relaciones con los Estados de la ex URSS

Al igual que las potencias de Occidente, Colombia reconoció en su momento a Rusia como sucesor (para efectos jurídicos) de la antigua Unión Soviética. Pero, a diferencia de esas potencias, que al tiempo de continuar sus relaciones con Rusia establecieron relaciones y crearon nuevos mecanismos de acercamiento con las demás ex repúblicas soviéticas, Colombia en su atención diplomática se limitó solamente a Rusia. En la actualidad no existe misión permanente en ninguno de los otros 14 Estados que conformaban a la URSS y solamente tenemos concurrencias para Ucrania y Lituania (desde Varsovia).

En Ucrania, el segundo país más importante de la antigua federación y con grandes posibilidades de intercambio comercial y de cooperación en otros ámbitos, hace falta indudablemente una mayor presencia. Lo ideal sería la apertura de una misión permanente (que podría ser a nivel de encargado de negocios), pero al menos se debería tener un consulado honorario en Kiev (nombramiento que se ha venido estudiando por parte de la Cancillería). En las otras ex repúblicas soviéticas sería recomendable establecer concurrencias para Belarús y los Bálticos. Para el primer caso, teniendo en cuenta las buenas relaciones existentes entre Moscú y Minsk, y los estrechos lazos económicos y culturales existentes entre los dos países, no habría objeción alguna por parte de uno u otro gobierno para que el embajador colombiano en Moscú sea nombrado concurrente para Belarús. Con respecto a este punto, es importante indicar que al decidir sobre el lugar desde donde se va a ejercer la concurrencia, necesariamente tiene que haber buenas relaciones entre los dos países en donde se acredita un mismo embajador. Para el

caso que nos ocupa, las relaciones entre Rusia y otros Estados de la antigua URSS a veces no han sido fáciles, y el no-entendimiento entre éstos y Moscú podría ser un obstáculo para la asignación de otras concurrencias desde esa capital.

Por tal razón, para el caso de los Bálticos (nuevos países integrantes de la Unión Europea) la concurrencia podría ser asignada preferiblemente a las embajadas de Colombia en Estocolmo y Varsovia. Estonia guarda muy estrechas relaciones con Suecia y no se presentaría ningún tipo de objeción al respecto. Lituania es el único país Báltico al que ya se ha asignado un embajador concurrente, desde Varsovia. Las relaciones diplomáticas con los demás Estados de la antigua Unión Soviética podrían ser manejadas, como actualmente viene ocurriendo, desde la misión de Colombia ante las Naciones Unidas en Nueva York.

5. Las relaciones con los Estados de la antigua Yugoslavia

Con la desintegración de la federación, Serbia y Montenegro no se presentó como Estado nuevo, sino como sucesora (continuidad jurídica) del antiguo país, incluso siguió llamándose Yugoslavia, posición que no fue aceptada por parte de la comunidad internacional, y no se emitieron pronunciamientos de reconocimiento al respecto; actitud seguida igualmente por Colombia. Sólo hasta el primero de noviembre del año 2000, y ante el cambio de gobierno en Yugoslavia, la comunidad internacional a través de la ONU accedió a reconocer al nuevo Estado, habiendo éste desistido de su posición anterior. Durante este periodo, a raíz de los conflictos en la región y en reciprocidad por el cierre de la misión de Yugoslavia en Bogotá (en julio de 1992), se tomó la decisión de cerrar la embajada de Colombia en Belgrado (efectivo a partir de febrero de 1994). En la actualidad no existe concurrencia para ese país. La Cancillería no consideró conveniente nombrar un embajador Concurrente mientras subsistiera la situación de crisis interna y de marginamiento internacional que sufría ese país.

Respecto a los otros países integrantes de la antigua Yugoslavia, Colombia ha establecido concurrencias solamente para Eslovenia y Croacia. El primero desde Budapest y el segundo desde Viena. Estos países son los más prósperos y estables de los que conformaban la antigua federación. Eslovenia, además, ha ingresado a la Unión Europea, lo que hace necesario tener un contacto más cercano en espera de que en el futuro adopte posiciones favorables a los intereses de Colombia ante el organismo. Con relación a Macedonia, Colombia pospuso su reconocimiento durante varios años en espera de cómo evolucionaba la posición internacional respecto a la aceptación de esta nueva nación. La Cancillería no estaba dispuesta a adoptar una decisión que pudiera afectar a las sensibilidades griegas. En la diplomacia es muy frecuente que, para evitar situaciones que podrían generar controversia, los gobiernos recurren al expediente de guardar silencio. Es así como se tardó hasta junio del año 2000 para efectuar el establecimiento de relaciones diplomáticas con esa nación⁵. Para Macedonia, al igual que Bosnia-Herzegovina, las relaciones pueden ser atendidas desde la misión de Colombia ante Naciones Unidas.

⁵ El que aquí escribe fue el responsable de la redacción de la respectiva nota diplomática, por el cual se establecieron relaciones diplomáticas con Macedonia.

6. Las relaciones con los Estados de la antigua Checoslovaquia

Colombia reconoció y estableció relaciones diplomáticas con las Repúblicas Checa y Eslovaca en el momento en que se produjo la escisión de la antigua federación en enero de 1993. La embajada en Praga se conservó como representación de Colombia ante el Gobierno checo y el manejo de las relaciones con Eslovaquia se transfirió a la misión de Colombia en Viena. Durante buena parte de los años noventa, mientras gobernaba Vladimir Meciar, muchos países, incluido Colombia, se distanciaron de Eslovaquia por considerar que tenía un régimen despótico. En enero de 2003 se hizo efectiva la decisión de cerrar la embajada en Praga, por razones de recorte presupuestal del nuevo Gobierno colombiano.

7. Conclusiones

Como observamos en el presente trabajo, a veces las decisiones en materia de política exterior se toman con base en concepciones erróneas o en ausencia de análisis serios. De hecho, la política exterior colombiana ha mostrado ser miope, literalmente corta de visión, incapaz de trazar objetivos de largo plazo; no sólo en el tema que nos ocupa, sino también en muchos otros.

Se ha dificultado el desarrollo de relaciones con algunos países de Europa Centro-Oriental, por que en sí tienden a ser países problemáticos. Es así como en algunos casos se ha tomado la determinación de que para Colombia, y teniendo en cuenta el papel internacional que jugaba como Presidente del Grupo NOAL, convenía más distanciarnos de algunos de estos países antes que pensar en estrechar las relaciones con ellos (es el caso de varios países de la antigua Yugoslavia, algunas ex repúblicas soviéticas y Eslovaquia).

Los países europeos miembros del NOAL (Chipre, Bosnia y Yugoslavia (suspendida durante los años noventa), venían cortejando a Colombia desde cuando ejercía la presidencia del movimiento, para que tomara posiciones favorables sobre temas que les interesaba o les concernía, y que son ventilados en los distintos foros internacionales como el NOAL y la ONU. Pero, en lugar de tomar posiciones audaces y mostrar independencia en el ámbito internacional, Colombia jugó un papel muy pasivo. Es criticable, particularmente, la actitud tomada con respecto a Macedonia. Colombia hubiera podido sentar un precedente al reconocer a Macedonia, especialmente en la época en que el país ejercía la Presidencia del NOAL, un acto que hubiera tenido mucha repercusión al interior del organismo.

Pero, para bien o para mal, el proceso de formalización de relaciones de Colombia con los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental ya está finalizado (con las excepciones que vimos). Lo que sigue en adelante es desarrollar estas relaciones en sus distintas facetas. Es indudable que Colombia requiere una mayor presencia en el área de Europa Centro-Oriental. Durante los últimos años se han desarrollado algunas iniciativas dirigidas hacia los países del continente europeo con el objetivo de fortalecer las relaciones bilaterales, buscar nuevos interlocutores internacionales y mejorar la imagen de Colombia, pero en ese propósito se ha dejado por fuera a Europa Centro-Oriental. En las giras presidenciales y de

ministros por Europa no se incluyen a los países del Este y en la formulación de políticas y estrategias de fortalecimiento de las relaciones con Europa poco cuenta esa región. Todo esto sumado a una infraestructura logística (embajadas y consulados) muy inferior en Europa Centro-Oriental a la que existe en el resto de Europa.

Evidentemente la política exterior colombiana hacia la región no puede ser uniforme. Necesariamente tiene que ser selectiva, sobre todo identificando y dirigiendo las iniciativas hacia aquellos países de la región que ofrecen las mayores posibilidades de apoyo político y oportunidades de intercambio comercial. Con ese propósito se requiere efectuar un mayor seguimiento a los procesos que ocurren en la región para aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan. En este sentido, juegan un papel decisivo las gestiones que pueden adelantar las misiones acreditadas en esos países. Pero, como es por todos conocidos, muchas veces los representantes diplomáticos de Colombia en el área no suelen ser las personas más idóneas para ejercer las funciones que demandan los cargos y en consecuencia manifiestan su carencia de iniciativa o simplemente presentan propuestas absurdas, sin soporte serio y fuera de tono con la realidad.

Las concurrencias pueden ser unos canales útiles para la atención de las relaciones diplomáticas con países en donde no se cuenta con misiones permanentes. Pero la experiencia en la materia ha mostrado que éstas suelen ser de carácter puramente representativo (sin trabajo efectivo). Así que para evitar asignaciones inocuas se deberían limitar estas representaciones a unos cuantos países, impartiendo instrucciones claras acerca de los objetivos de la misión y brindando los instrumentos que permitirían a los embajadores desarrollar actividades, como la obtención de apoyo político sobre temas de beneficio para Colombia y fomento de las relaciones comerciales. Las concurrencias deberían estar acompañadas del nombramiento de cónsules honorarios en las ciudades más importantes.

ANEXO

Reconocimiento y/o establecimiento de relaciones diplomáticas con los nuevos Estados de Europa Centro-Oriental

PAÍS	RECONOCIMIENTO día mes año	ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES día mes año
Armenia	04 02 93	22 12 94
Azerbaiyán	04 02 93	13 12 94
Belarús	27 05 92	09 12 92
Bosnia y Herzegovina	21 05 92	19 10 95
Croacia	03 03 92	25 04 95
Eslovaquia*		01 01 93
Eslovenia	03 03 92	19 07 94
Estonia		02 03 94
Georgia	04 02 93	06 06 97
Kiriyistán	04 02 93	06 10 93
Kazakhstán	27 05 92	
Letonia		19 07 95
Lituania		05 08 93
Macedonia		22 06 2000
Moldova	04 02 93	14 10 97
Rep. Checa*		01 01 93
Rusia**		27 12 91
Tayikistán	04 02 93	
Turkmenistán	04 02 93	27 08 96
Ucrania	27 05 92	18 08 92
Uzbekistán	04 02 93	
Serbia y Montenegro	01 11 00 (Reconocimiento multilateral a través de la ONU)	

*Colombia reconoció a Eslovaquia y la República Checa como sucesores de Checoslovaquia, país con el cual se mantenía relaciones desde el 17 de abril de 1934.

**Colombia reconoció a Rusia como sucesor de la antigua URSS, país con el cual se había establecido relaciones desde 1935.

***Serbia y Montenegro pudieron obtener reconocimiento internacional sólo hasta noviembre del 2000, después de abandonar su posición anterior de reclamar ser sucesor de la antigua Yugoslavia.

Notas: Kiriyistán, Kazakhstán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán hoy pertenecen a Asia Central.

Para los países en que no se presenta fecha de reconocimiento, ésta va implícita en el acto de establecimiento de relaciones diplomáticas.

Fuentes: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comunicaciones Oficiales entre el Gobierno de Colombia y los Gobiernos de países de Europa Centro-Oriental, Documentos Internos, Bogotá.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Planes Indicativos, años 1996-2001, Dirección General de Europa, (elaborados por éste autor), Documentos Internos, Bogotá.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorias al Congreso Nacional (diversos años). Bogotá, Imprenta Nacional. (De aquí se puede obtener las fechas de reconocimiento y establecimiento de relaciones con los diferentes países).
Constitución Política de Colombia (1991).