

Asia siglo XXI: oportunidad para diversificar la política exterior colombiana *

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.i37.5162>

Asia, 21st Century: An Opportunity to Diversify the Colombian Foreign Policy

Pío García**

Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia)

.....

* Este artículo es producto de las investigaciones que adelanta la línea de investigación Estudios de Área del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS), vinculado al Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia. Artículo de investigación recibido el 12.10.2021 y aceptado el 07.05.2022.

** Doctor en Filosofía y especialista en Estudios Asiáticos; docente-investigador del CIPE. Correo electrónico: pio.garcia@uexternado.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1270-5131>

Cómo citar/How to cite

García, Pío (2022). Asia siglo XXI: oportunidad para diversificar la política exterior colombiana. *Revista CS*, 37, 17-36. <https://doi.org/10.18046/recs.i37.5162>

Resumen

Abstract

Cuando Asia renace como un continente con grandes capacidades productivas, comerciales y de innovación que impactan el sistema internacional, la política externa colombiana afronta el reto de revisar su patrón de relacionamiento histórico. En el último siglo, este se caracterizó por la subordinación consentida al diseño estratégico global estadounidense. El objetivo de este artículo es presentar los requisitos que una respuesta asertiva implica frente al desafío global asiático. Se argumenta, al respecto, que, dadas las condiciones de tamaño y desarrollo de Colombia, la política para Asia requiere elevar la capacidad de negociación, lo cual es imposible sin un programa recio de integración regional latinoamericana. En el marco doméstico, asimismo, es imprescindible el avance en la democratización de la agenda externa mediante el enriquecimiento de la deliberación con la incorporación de nuevos agentes, más allá de los equipos burocráticos y el empresariado.

PALABRAS CLAVE:

política exterior, integración latinoamericana, Asia, sistema internacional, Colombia

.....

Asia was reborn as a continent with great productive, commercial, and innovation capacities that have impacted the international system, thus challenging Colombian foreign policy. Over the last century, the accepted subordination to US global strategic design was the main characteristic of this country's foreign policy. The objective of this article is to present the requirements that an assertive response implies in face of the Asian global challenge. In this regard, it is argued that, given the size and development conditions of Colombia, a policy towards Asia requires improving its negotiation capacity. This requires a robust Latin American regional integration program. In the domestic context, it is also essential to advance the democratization of the external agenda by enriching the deliberation process via the incorporation of new agents, beyond bureaucratic teams, and the business community.

KEYWORDS:

Foreign Policy, Latin American Integration, Asia, International System, Colombia

Introducción

Lo mismo que para el resto de América Latina y el Caribe, para Colombia los resultados tan pobres de la integración regional se convierten en el principal lastre al intento de diversificar sus nexos externos. Sin diversificación tampoco llega la inserción positiva en el sistema internacional. En estos países, desde el siglo pasado, ambiciosos proyectos buscaron copiar la experiencia ajena, en el ámbito regional y subregional, en la dotación de infraestructura, la producción conjunta, el comercio, la educación, la cultura y una política exterior concertada, sin haber agregado mucho al intercambio mutuo. Los arreglos de convergencia se iniciaron en los años sesenta y culminaron en la segunda década del presente siglo, con el propósito de establecer un marco político común en la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), en 2012. Sin embargo, junto con África, el solo comercio pone en evidencia que se trata de una región extravertida; en efecto, el intercambio de bienes al interior del grupo no alcanza el 15 % de su comercio total (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2020a) y, en lo político, prima una fractura ideológica entre las autocalificadas democracias y los gobiernos autoritarios.

En América Latina, la integración se convirtió en un eslogan desgastado, por cuanto en la práctica impera la división y el enfrentamiento abierto. Como para los demás países de la región, diversificar las relaciones externas es una consigna recurrente de la dirigencia colombiana. La opción de un mercado ampliado regional se combinó con la aspiración por alcanzar relaciones económicas planetarias fuertes y sostenidas¹. Y, por un tiempo, se encaminó en esa dirección, cuando el país fue líder del proyecto de la integración del área andina, desde Chile y Bolivia hasta Venezuela. No obstante, en 2021, completaba más de 7 años de incomunicación y hondo enfrentamiento con su principal vecino y país hermano, Venezuela, lo cual revela más ruptura que integración. En el diseño inicial, el comercio mutuo debía ser motor de poderosas industrias compartidas. De ahí que, en los años setenta, un mandatario prometiera convertir el país en el Japón de Suramérica, con recia base manufacturera; pero, en 2020, la industria colombiana solo representó el 17,6 % del PIB (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021), cuando se esperaba que lo fuera en más de la mitad.

Por contraste, en Asia, a la sombra de la recuperación industrial japonesa de posguerra, se sucedieron varias olas de industrialización e integración regional. Luego de Japón, vinieron los New Industrialized Countries (NIC), como Corea, Singapur

1. En 2021, la Cancillería de Colombia (2021) aseveraba que “el Gobierno ha hecho especial énfasis en lograr crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz, que conlleven a una mayor integración regional y diversificación de las relaciones y de la agenda”.

y Taiwán, y, posteriormente, China, Tailandia, Filipinas y Vietnam, entre otros, que al final del siglo pasado consolidaron sus capacidades manufactureras. En 2020, 15 países del Pacífico occidental suscribieron el acuerdo Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), por medio del cual crearon el mayor bloque económico, generador del 30 % del producto mundial (UNCTAD, 2020b). Ese hecho puso de manifiesto, de un lado, el momento económico asiático y, de otro, la capacidad de concertación, cuando recién otros proyectos similares colapsaban, como el Transpacífico Partnership (TPP) y el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), o cuando Inglaterra asestaba un duro golpe a la integración europea con el Brexit. El RCEP confirma a Asia como gran poder económico global, y extenso espacio de concertación e integración.

Aunque en vías opuestas, China, Japón e India promueven la integración física de Asia, con repercusiones económicas y políticas. Por parte de China, se encuentra la Belt and Road Initiative (BRI) y, del lado de los otros dos países, el Asia-Africa Growth Corridor (AAGC). El proyecto chino, lanzado en 2013, buscó, inicialmente, integrar a Asia y vincularla con África y Europa. Pronto tomó una cobertura global al ser extendido a América Latina. El proyecto indo-japonés se dirige, preferencialmente, a África.

En gran medida, Colombia y América Latina han contribuido al despegue asiático, por el hecho de forjar una relación desigual. El despliegue de la industria asiática creó nuevas cadenas de valor, en las cuales el aporte de nuestros países se circunscribe al envío de los insumos de minerales, metales y energéticos que las fábricas asiáticas transforman en equipos, herramientas y bienes de consumo. La división del trabajo internacional tiende a favorecer mucho más a los países industrializados y las economías emergentes que desarrollan nuevas tecnologías e innovaciones empresariales. Si se exceptúa México, el proceso industrial latinoamericano sufre serios reveses, sin una solución en el horizonte, en la medida que la combinación de esfuerzos para erigir las economías de escala de impacto regional no se vislumbra.

¿Cómo valoran las autoridades colombianas el surgimiento asiático y de qué modo sortean sus desafíos? ¿Están en la capacidad de revisar sus vínculos externos tradicionales o, más bien, tienden a corroborarlos? ¿Cuáles serán las mejores opciones de política exterior del país en las próximas décadas?

El patrón de la política exterior colombiana ha tenido ciertos cambios formales, sin que haya presentado modificaciones estructurales. Con mucha más habilidad y violencia que en otros lados, la élite nacional ha sorteado las presiones por la participación equitativa en la generación de riqueza y bienestar, y ha logrado mantener un régimen oligárquico de privilegios aún feudales (Berry, 2014; Browitt, 2001; Burin des Rozières, 1983; Fajardo, 2016). El resultado es la estela de violencia con visos de guerra civil que ha perdurado por dos siglos. El régimen es apuntalado con una polí-

tica exterior sumisa a los intereses estratégicos de Washington, desde 1918, cuando se consagró el principio *réspice polum*, por el cual la dirigencia política y económica adhirió sin más al programa geopolítico estadounidense. Dentro de ese dictado de la política exterior, el lugar de Asia es marginal, con acercamientos esporádicos que imposibilitan establecer una hoja de ruta para el largo plazo. Bajo tal circunstancia, la academia tiene la responsabilidad de mantener vivo el debate y presentar opciones genuinas de cambio que favorezcan al país en su conjunto.

El artículo avanza, en una primera sección, en la caracterización de la política exterior; luego, examina las relaciones con Asia; y remata con la presentación de la dinámica política y económica asiática, y las oportunidades que América Latina y Colombia tienen de diversificar su agenda internacional.

La inserción internacional subordinada de Colombia

Para un país o una región cualquiera, un primer paso hacia una política exterior asertiva lo constituye la valoración precisa del entorno global. El sistema internacional, al comienzo del siglo XXI, se configuró de modo bien distinto al predominante en el siglo pasado, cuando el enfrentamiento de los bloques estratégicos tuvo gran relevancia. Hundido el bloque soviético, dentro de la competencia global, la contraposición de fuerzas ha reemplazado a la URSS por China, país ubicado ahora en la punta de lanza contra el ordenamiento favorecedor del dominio global de Estados Unidos y sus aliados (Chomsky, 2017). Aunque estos países fueros los arquitectos de las reglas de juego multilaterales durante la creación de la ONU, en la práctica ejercen un dominio hegemónico, por medio de reglas establecidas a su conveniencia².

Dentro de ese régimen de poder, aún en la tercera década del siglo XXI, el Gobierno colombiano se empeña en sostener una alianza incommovible con Estados Unidos, sin la menor consideración por los intereses regionales latinoamericanos. Cualquiera hubiera pensado que el conflicto entre ambos, a raíz de la pérdida de Panamá, en noviembre de 1903, habría de causar una animadversión perenne; pero no, la diplomacia del dólar dio lugar muy pronto al acomodo a los intereses de la gran potencia. Esta posición colombiana marcó el acento de su política exterior, caracterizada de *subordinada* (Pardo; Tokatlian, 1988). Más aún, al tratarse de un esquema no forzado por el subordinador y sí complaciente por parte del subordinado, es preciso calificarla como una *subordinación consentida*³.

2. En el marco de la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) y el G-7.

3. El argentino Félix Peña habló de “dependencia consentida” (Drekonja, 1983: 266).

En nuestro caso, lo ocurrido a lo largo del siglo XX permea al siglo XXI: el patrón de construcción nacional e internacionalización adopta marcos programáticos prestados, en línea directa con su pasado. La política exterior colombiana, como proyecto elitista, viene siendo tejida desde la independencia de España. El Libertador Simón Bolívar, en 1821, creó las 6 secretarías para administrar los recién independizados territorios de la Nueva Granada: relaciones exteriores, interior, hacienda, marina y guerra. Desde entonces, la proyección externa del país ha funcionado como una brújula orientada hacia dos polos imantados de manera sucesiva. Primero, dio rienda suelta a su vocación eurófila y, después, pasó a inclinarse por lo estadounidense. En ambos casos, ha repudiado su relacionamiento lógico y natural con el vecindario y, por tanto, poco ha contribuido a la hermandad latinoamericana.

En la primera fase, la eurofilia, las élites se identificaron con el modelo social y político de las potencias del viejo continente. Emularon, a la vez, a la nobleza inglesa y a la francesa. La lucha social enardecida en esos países impactó en las soluciones de los liberales radicales en la década de los años sesenta, pero la contraofensiva conservadora plasmada en la Constitución nacional de 1886 incrustó el proyecto nacional en los valores católicos más conservadores por el siglo siguiente. Refractaria a las reformas sociales, la élite aprovechó el conflicto para asegurar sus prerrogativas y presentarse al mundo como un país “legalista y civilista”, nutrido por la filosofía francesa (Ghotme, 2007: 44).

A partir de 1918, durante la presidencia de Marco Fidel Suárez, quien había negociado el acuerdo por el que Estados Unidos compensó con US\$ 25 000 000 la pérdida de Panamá, comenzó la relación especial con la gran potencia del Norte. En el lapso liberal de los años treinta, se convino el reconocimiento de la URSS como instrumento de balance en las relaciones externas; sin embargo, enseguida, los gobiernos de talante derechista retomaron la alianza incondicional con la Casa Blanca, en todos los órdenes, por lo que más que el *bajo perfil* (Drekonja; Tokatlian, 1983), en la política exterior predominó y continúa prevaleciendo la indicada subordinación consentida.

Los intentos relevantes de cambiar el rumbo se sucedieron en la década de los treinta y en los setenta. Desde 1930, los gobiernos liberales airearon la educación pública, propiciaron la investigación e insistieron en reformas de contenido social. En 1936, el programa redistributivo de López Pumarejo trató de romper el control feudal del agro, con la Ley 200 o Ley de Tierras, aprobada en el Congreso. La reforma constitucional de ese año le otorgó un carácter social a la propiedad privada y sentó las bases del *Estado social de derecho* (Mora, 2010: 159-160). Ello fue a tono con el reconocimiento de la URSS y su régimen comunista. Pero el universalismo anulaba el entendimiento regional, constreñido por la guerra con Perú, en la disputa por el territorio amazónico. Con esa experiencia, en 1935, Olaya Herrera había preferido

pagar la deuda externa y salvar el historial crediticio colombiano, en vez de aceptar la moratoria grupal que pedían algunos países latinoamericanos (Bermúdez, 2012).

El otro intento de deslinde se dio en las décadas de los setenta y ochenta, cuando la dirigencia nacional persiguió 3 causas que pudieran conducir a revisar la alianza incondicionada con Estados Unidos. Primero fue el proyecto de industrialización inducida a través de la integración a partir del programa subregional andino. De allí conectó con la participación política en la pacificación de Centroamérica, por medio del Grupo de Contadora, desde 1983, y su sucesor, el Grupo Río, a partir de 1986. Por último, varios gobiernos abrigaron, por un breve tiempo, la confianza en elevar su perfil internacional y tomar distancia de Washington, gracias a la participación en el Movimiento de los Países No Alineados. El giro aparente hacia un *réspice similia* despertó conjeturas sobre el arribo, por fin, de una política más autónoma y de mayor peso negociador (Ardila, 1991). Por supuesto, fuera de los acuerdos de paz en Nicaragua y El Salvador, muy poco fue lo cosechado en esa siembra.

La idea de la asociación con el vecindario renació en la nueva Constitución. En efecto, en 1991, se abogó por la causa del mundo en desarrollo, al perseguir el trato horizontal con los países con espacio compartido. De hecho, en el Artículo 9.º, la Constitución plasmó de modo contundente: “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. Este *motto* resultó ser una promesa vacía; no más que una aspiración de los constituyentes, porque, en la práctica, el Gobierno aseguraba la colaboración con Estados Unidos en grado creciente de complicidad.

Esta vez, la subordinación resultó vigorizada al abrazar sin miramientos la nueva cruzada internacional de Washington contra las drogas. Esa lucha complementó el despliegue militar estadounidense por todo el mundo. El gasto ya no tenía como excusa el combate a la URSS, sino la nueva amenaza del narcotráfico. Colombia se convirtió en pivote regional de ambas guerras: contra las guerrillas comunistas y contra los carteles de la cocaína. Esa cooperación extensa recibió una denominación sugerente, en 1998: el Plan Colombia. Los gobiernos de Pastrana y Uribe vincularon la arremetida contra la insurgencia a la guerra de Estados Unidos contra las drogas, en una modalidad *sui generis* de “intervención por invitación” (Tickner, 2007). Desde entonces, sin tregua, el país ha tenido que jugar de peón de la campaña moralista e hipócrita⁴ estadounidense contra las drogas; y, más que peón, ha tenido que fungir de ancla de esa guerra impuesta. En consecuencia, la política exterior aplica, al decir de Ricardo Vargas (2021), una “agenda narcotizada”. Ya no es la lucha contra los

4. Existe un desnivel abismal entre la represión a la producción y envío de cocaína desde Colombia, y la complacencia con el mercado de los opiáceos en suelo estadounidense.

carteles de la droga, sino contra el enemigo interno financiado por el narcotráfico, y su propósito es el de hacer desaparecer dos males con una sola guerra.

Sería un error tomar solo esta dimensión política y militar en esta rápida semblanza del país al final del amago autonomista. Lo central en el nexo bilateral con Estados Unidos vino a ser el cambio del obsoleto modelo económico proteccionista por la apertura radical del aparato productivo. Desde 1990, la imposición de la doctrina económica neoliberal por parte de César Gaviria removió a las élites, que, en adelante, habrían de buscar refugio en la economía reprimarizada, en el refuerzo del dominio feudal del campo y en sacar provecho de las operaciones financieras y el comercio internacional. La doctrina neoclásica, que florecía en Chile impuesta por la dictadura, se abrió paso a velocidad increíble aupada por las instituciones financieras internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional, que forzó medidas de ajuste estructural con el propósito de reunir los recursos necesarios para que los países cumplieran sus obligaciones crediticias externas. El proceso de integración, deformado e incipiente, encontró, de ese modo, su entierro de tercera categoría. Se paralizaron las industrias conjuntas, la conectividad, el diálogo político, y solo se atendieron las solicitudes de Estados Unidos y los socios externos lejanos. Entre estos, empezaba a emerger uno nuevo, que pronto se incrustó en la región: China.

Durante la fase de retórica tercermundista, se despejó el espacio de las relaciones transpacíficas, con elevadas expectativas gremiales, académicas y por parte de la población ubicada en el occidente colombiano. Hacia 1980, Japón había creado una red económica global y había propiciado el surgimiento de los mecanismos de cooperación del Pacífico con un acento particular, dada la ausencia de burocracia y el fuerte nexo entre el gobierno y las empresas privadas. Nacía la era del Pacífico. Por lo tanto, no era una casualidad el símil japonés para las aspiraciones colombianas.

La aproximación colombiana a Asia

Bañado por los grandes océanos, el territorio colombiano estuvo al alcance de las migraciones asiáticas llevadas por empresas especializadas hacia las zonas de cultivo y grandes obras de infraestructura. Colombia, a diferencia de la mayoría de los países de la región, tuvo una vinculación temprana a Asia por medio de las migraciones. Dicho contacto ocurrió en el siglo XIX, durante la construcción del tren de Panamá, un territorio bajo la soberanía de Bogotá, por ese entonces, y hacia el cual la firma constructora movilizó gran cantidad de trabajadores chinos. En medio de la obra, sobrevino la independencia del istmo, promovida por Estados Unidos, y el país no hizo nada para aprovechar esa migración. Otros migrantes más favorecidos provinieron del llamado Levante, correspondiente a comerciantes árabes sirios y

libaneses que huían de la represión sufrida bajo el Imperio otomano. Los “turcos” cumplieron un papel singular en el impulso a la industria nacional desde Barranquilla, una ciudad con promisoría base manufacturera a comienzos del siglo pasado (Fawcett; Posada, 1998).

En la misma transición del siglo XIX al XX, sobrevino la migración negociada por el Imperio japonés con diversos países. Los acuerdos con los gobiernos receptores permitieron trasladar a Hawái, Perú, Brasil, Paraguay y México alrededor de un millón de familias que la mecanización agrícola en su país había puesto al margen, y emprendían una nueva vida en los países que las acogían. En Colombia, por esos tiempos, la expansión agrícola estaba en auge, y el país era un potencial receptor de los migrantes asiáticos. Sin embargo, no hubo gestión alguna al respecto. ¿La razón? Para la élite colombiana, atada a la estructura feudal del poder agrícola, católica en sus convicciones y racista en su actuación, las raza amarilla o asiática era vista con desdén. En los años veinte, los intelectuales estaban inmersos en tipificar *razas* y en achacar al mestizaje y las condiciones tropicales la pobreza generalizada. Por ese motivo, para Miguel Jiménez López, un médico influyente, aceptar la *raza amarilla* no era conveniente (Muñoz, 2011).

La valoración y presencia de Asia en la política exterior colombiana guarda perfecta relación con el patrón de relacionamiento externo que el país ha llevado desde la Independencia. Donde no ha habido espacio fijo para los vecinos, mucho menos cabe esperarlo para sociedades lejanas como las asiáticas. Asia sigue ocupando un papel accesorio en su diplomacia, como lo es también África, a pesar de que sus afrodescendientes comprenden un 20 % de la población total. Durante la fase eurófila, empezó a llegar una leve pero muy importante migración de Asia oriental, no acogida, porque los trabajadores chinos que construyeron el tren de Panamá y sobrevivieron a la malaria fueron enganchados en las haciendas del Perú o migraron hacia los países centroamericanos. El Gobierno colombiano fue más permisivo, en cambio, con la posterior migración del llamado Levante (Asia occidental), por ser más afín a su artificiosa eugenesia nacional.

Con todo, algunas pocas familias chinas lograron asentarse en Colombia. Algunas de ellas se ubicaron en Barranquilla. Por otra parte, a pesar de la animadversión en boga en el país, el diplomático colombiano en Tokio se las ingenió para facilitar el ingreso de 10 familias japonesas⁵ que, en 1929, se establecieron en Corinto, Cauca (Sanmiguel, 2006), una colonia clave para la expansión de la agroindustria en el Valle del Cauca. Estos colonos japoneses en nuestro medio resultaron ser una muestra irrisoria, en comparación con la abultada presencia de sus connacionales en Brasil,

5. El cónsul Carlos Cuervo Borda alegó, a favor de las familias, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, de 1908.

México o Perú por la época. Tres décadas después, otro gobierno asiático se interesó por apoyar el traslado de familias asiáticas a nuestro país. Fue en los años sesenta que el Gobierno coreano se dispuso a inaugurar el cultivo de la morera y la industria de la seda en Colombia. Tampoco esta vez hubo eco en las autoridades nacionales.

Los países latinoamericanos con costas en el mar de Balboa han contado con una vocación natural de inserción en la cuenca del Pacífico. Colombia y ciertos países centroamericanos no lo son tanto, ya que en ellos han prevalecido, más bien, sus vínculos transatlánticos con Europa o con Estados Unidos, a través del Caribe. En cambio, Chile, Perú y México han presentado las proyecciones más recias hacia el Pacífico y a las relaciones con los países asiáticos. Una vez independientes, en la rápida construcción del Estado nacional, se vieron obligados a colonizar el propio territorio, importar mano de obra extranjera y asegurar la participación en los mercados externos. Acoger inmigrantes, incluidos los asiáticos, fue menos obstaculizado, no solo en Perú o México, sino en Brasil, un país sin costa en el Pacífico. Como efecto colateral a esas medidas, Perú y México tuvieron la oportunidad de hacerse miembros del foro Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), mientras que Argentina y Brasil tienen en Asia oriental a sus mayores socios comerciales e inversionistas.

Aunque de forma tardía, Colombia buscó los beneficios de la era del Pacífico. Particularmente, durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), quien fuera un buen conocedor del poder de Washington, hubo intentos de aprovechar el nuevo mercado asiático. Con argumentos más amplios frente al romántico llamado de López Michelsen, Barco se encaminó en persona a Japón con el sueño de un intercambio sustancioso, con tan mala suerte que su viaje se interrumpió en Seúl, donde fue hospitalizado de urgencia y pronto tuvo que emprender el vuelo de regreso. No obstante, su interés por diversificar la agenda exterior permitió el ingreso de Colombia al Pacific Economic Cooperation Council (PECC) y al Pacific Basin Economic Council (PBEC). En lo interno, se inició un programa didáctico y de vinculación de las regiones, conocido como Foros de la Cuenca del Pacífico. Estos encuentros replicaron, a escala doméstica, la dinámica del PECC, que integra a gobiernos, empresas y sector académico, una modalidad de sinergia usual en el Asia Pacífico (García, 1991).

Sobre la base de la participación parcial en las organizaciones de cooperación del Pacífico, en 1994, Colombia solicitó la membresía plena. La logró en PBEC y PECC, mas no en APEC. En este caso, su candidatura no obtuvo suficiente respaldo, ya que los países de mayor influencia, a saber, Estados Unidos y Japón, repartieron sus soportes al ingreso de Rusia, Perú y Vietnam. Por los siguientes años, la diplomacia colombiana rumiaría su frustración y decepción con dos países a los que consideró siempre socios de plena lealtad (García, 1995; 1997). Fueron soluciones compen-

satorias la participación para sacar adelante el Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FEALAC, por su sigla en inglés) y la creación de la Alianza del Pacífico, en 1999 y 2011, respectivamente.

El FEALAC, como su nombre lo indica, es, simplemente, un foro, un lugar de encuentro sin una estructura formal, secretaría general o equipo permanente; opera solo con una secretaría virtual. Cada cierto tiempo, dos países –uno de cada región– asumen la coordinación. Otros países lideran los programas de consulta y cooperación económica, política y cultural, que son las 3 áreas de trabajo. Está diseñado al modo asiático, operando con sentido pragmático, a través de consultas, sin camisas de fuerza burocráticas y sin mayores erogaciones para los países miembros. Los lineamientos y decisiones del grupo se toman en 3 niveles máximos, los cuales son los encuentros de ministros de relaciones exteriores, oficiales *senior* y oficiales de nivel de trabajo (García, 2011). A 2020, participaban 36 países, 18 de Asia y 20 de América Latina, en las actividades del mecanismo de cooperación (FEALAC, s.f.).

A su vez, los 3 miembros latinoamericanos de APEC y Colombia conformaron la Alianza del Pacífico, en 2011, como vehículo compartido de inserción en el Pacífico asiático y como instrumento para el ingreso de Colombia a la organización gubernamental transpacífica. Como en las ocasiones anteriores, la nueva entidad fue celebrada con despliegue publicitario, por lo que se crearon a su alrededor enormes expectativas sobre el impacto de las operaciones de sus países en el escenario asiático. El cuarteto puso sus aparatos productivos a competir entre sí con rebajas arancelarias, con el fin de alcanzar pronto una *integración profunda* como plataforma de lanzamiento de la conquista asiática (García, 2014; 2018). La doble depresión causada por la caída de productos básicos y la pandemia recortaron los planes de expansión comercial y ampliación y diversificación del intercambio con los países asiáticos. En 2020, el comercio transpacífico de los 3 países seguía dominado por las relaciones con China, posición sobresaliente en la que la gran potencia asiática desplazó a Japón y Corea.

Para México y Colombia, Estados Unidos se mantiene como el socio fundamental, pero China se ubica en lugar cada vez más elevado. En la primera década del siglo XXI, ese país se transformó en el mayor mercado para Perú y Chile, y empezó a tomar más espacio en las relaciones con los otros dos socios de la Alianza Pacífico. Así, al 2020, cerca del 20 % de las importaciones mexicanas provenían del país asiático, mientras representaban cerca del 25 % de las colombianas, por alrededor de US\$ 10 000 000 000, un valor similar a las traídas desde Estados Unidos, cuando dos décadas atrás escasamente figuraba entre los 20 primeros proveedores del país suramericano. Ese mismo año, mientras Colombia exportaba al mercado estadounidense alrededor de US\$ 50 000 000 000, solo enviaba al chino US\$ 3 000 000

000, aproximadamente (Santander Trade Markets, 2021; Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2021), lo que ponía en evidencia un acentuado desequilibrio comercial. La enorme y reciente interrelación con China patentiza la desintegración regional latinoamericana. Para Colombia, como para la Alianza del Pacífico y para la región completa, el comercio intrarregional ocupa un cuarto lugar, después de los intercambios con Estados Unidos, Asia y Europa.

Desafíos y oportunidades para Colombia en las relaciones con Asia

Asia no es solo el continente más extenso, sino el más poblado. Fue hasta el siglo XV el mayor generador de riqueza en el mundo, capacidad truncada por el sometimiento colonial que Europa aplicó a la mayoría de esas sociedades (Maddison, 2001). Las transformaciones de posguerra facilitaron su reconstitución y conversión en gran motor económico global. Es lógico que esas economías expandidas detenten grandes oportunidades comerciales, de inversión y cooperación para todo el mundo. América Latina y Colombia han sufrido el impacto negativo de la competencia industrial asiática, y enfrentan ahora el reto de revertir unos términos de intercambio que llevaron al desfallecimiento de ciertos avances industriales en la región.

Los desafíos y las oportunidades varían según las subregiones asiáticas. En cuanto a Asia oriental, esta ostenta la más extensa red industrial del planeta, y su posición se hace cada vez más inamovible. De igual modo, la proyección manufacturera de Asia sur, con India, Bangladesh y Paquistán a la cabeza, es vigorosa y con tendencia a sostenerse en el futuro. En Asia occidental, Turquía e Israel son competidores notables en la industria, no así el resto de la región. Es lógico, por tanto, que en el campo económico el nexo actual más profundo de América latina ocurra con Asia del este.

Asia oriental optó por un curso distinto al de América Latina en el siglo XX, y las ventajas de esa vía son manifiestas en su posición global en el siglo XXI. La segunda Guerra Mundial favoreció la independencia asiática, y la Guerra Fría propició su industrialización. En efecto, terminada la guerra, Japón y los colonizadores europeos, más Estados Unidos, fueron forzados a abandonar sus dominios. El proceso no fue inmediato, tomó varias décadas y fueron necesarias guerras cruentas como la de Vietnam, pero al final nuevos gobiernos tomaron los destinos de los países, enfilándose en firme hacia el desarrollo de sus capacidades productivas. La clave estuvo en que la coyuntura favoreció la rotación de las élites para que generaciones más comprometidas con el aprovechamiento de la mano de obra, el conocimiento técnico y los mercados externos accediera al poder. Renovar los sistemas productivos

para atender con mejores bienes y servicios las necesidades sociales vino a ser la consigna de los nuevos gobiernos en la región (Eckhardt; Kasahara; Saaler, 2018).

La geopolítica puso su grano de arena en la obra. Gracias al enfrentamiento entre los bloques y a su lucha denodada contra el comunismo, Estados Unidos, convertido en regente mundial, respaldó en Asia los cambios que no aceptó en otros lugares como Europa o América Latina. En consonancia, grandes reformas sociales se sucedieron en Japón, Corea, Taiwán y otros territorios, tales como la disolución de los conglomerados financieros e industriales, el auge de los sindicatos y la reforma agraria universal. Ninguna de esas medidas se pudo aplicar en nuestros países; la excepción fue la revolución que Fidel Castro logró en Cuba, con el bien conocido bloqueo a la isla.

En la división internacional del trabajo contemporáneo, Asia acapara, en mayor medida, la transformación, mientras Estados Unidos y Europa retienen la administración del capital financiero e intelectual. Estos últimos conservan su especialización en el mercado de los capitales y la innovación. El resto de regiones tiene dificultad para superar la condición de eslabones de los recursos primarios en las cadenas de la producción globalizada.

En la red colosal globalizada de bienes y servicios, sin duda, América Latina cedió espacios considerables. Por supuesto, la región cumple una función en las cadenas globales de producción y comercialización; sin embargo, los réditos derivados de su papel son menores y más fluctuantes de lo deseado. En efecto, dada su condición de proveedor de los insumos básicos, sus operaciones dependen de los saltos inesperados de los precios de las *commodities* y, por su naturaleza extractiva, su oferta representa bajo valor agregado, lo que a su vez incide en las tasas menores de empleo, ahorro y consumo.

En Colombia, a pesar de que los anuncios de tomar en serio a Asia provienen desde el eslogan de López Michelsen de convertir a Colombia en el Japón de Suramérica, fue solo al final de la década de los ochenta cuando, en la presidencia de Barco, se dio la adecuación formal para ingresar al sistema de cooperación del Pacífico. La creación del Consejo Colombiano del PECC (COLPECC), en 1989, fue el primer paso hacia la interlocución con el Pacífico occidental, la participación en proyectos conjuntos y la preparación para ascender a APEC.

El sistema de cooperación continúa, en medio de dificultades, se ha adaptado a las nuevas circunstancias, como el PBEC, que fue remodelado como un club de empresas privadas; sin embargo, la meta de establecer una poderosa *comunidad del Pacífico* aún no se ha cumplido. La razón es la tensión estratégica que llevó a que las negociaciones concertaran, durante una década, el desvío de APEC hacia el TPP, dejando a China por fuera. Con 12 miembros, la asociación quedó lista en 2016.

Estados Unidos se retiró en 2017. La iniciativa rescatada por la diplomacia japonesa vino a ser la Asociación Transpacífica Amplia y Progresiva (CPTPP, por su sigla en inglés), conformada por los 11 países restantes. Al sostenerse el proyecto, este mercado atrae ahora la atención de varios países, entre ellos Inglaterra, Corea, China, Taiwán y Ecuador, los cuales han presentado sus solicitudes de ingreso (Schott, 2022). En cambio, un bloque regional más compacto lo constituyen los 15 países del Asia Pacífico, al hacer realidad el RCEP. Ambas asociaciones entraron en vigor en 2022.

Por lo explicado, queda claro que estamos ante varias Asias. Los asuntos de Asia oriental, región que vincula a Colombia a través del Pacífico, son quizás los de primera importancia para el país, dado el potencial de inversiones, cooperación y comercio. En un escalón no muy inferior habría que ubicar las acciones para elevar la interacción con Asia sur, donde India, Paquistán o Bangladesh son socios potenciales en los campos de la industria liviana y digital. Asia occidental, donde sobresale el vínculo productivo y militar con Israel, tiene otros países de relevancia, como Turquía y los países petroleros del golfo Pérsico, por su considerable patrimonio financiero.

Ante el desafío asiático, para un país de tamaño mediano, en el escenario latinoamericano, como lo es Colombia, se postulan 4 lineamientos centrales. En primer lugar, la comprensión cabal del acontecer global, la transformación de los países asiáticos y su incidencia en el sistema internacional. Por lo general, la interpretación del mundo para los gobiernos de turno está muy afectada por la valoración creada por Washington para suplir sus propios intereses. En ese sentido, Colombia ha sido un peón en el ajedrez estadounidense, que ha movido fichas en contiendas sucesivas contra el comunismo, las drogas, el terrorismo, el islam radical y, más recientemente, contra China.

En segundo lugar, las relaciones con Asia, además de estar derivadas del diagnóstico objetivo del sistema internacional, deben ser diseñadas de manera democrática. No puede ser tarea de exclusividad burocrática, por más versados y bien intencionados que puedan ser los funcionarios responsables. En las negociaciones del TLC con Corea y el Acuerdo de Asociación Económica con Japón han estado presentes los representantes de los gremios, pero no de igual forma los voceros sindicales, académicos y representantes de los departamentos, regiones y grandes ciudades. Aquel ejercicio de los Foros del Pacífico, que llevó a implementar el COLPECC, tendría que ser práctica corriente del acontecer nacional y no reuniones esporádicas.

En tercer lugar, se trata de elevar la capacidad negociadora. Ello pasa por un programa efectivo de integración regional. Aún los países grandes, como México y Brasil, afrontan dificultad para negociar en términos más favorables con sus pares asiáticos, como China o Japón. Comprometer los recursos asiáticos en la modernización productiva latinoamericana no parece factible sin un programa real de integración

física, industrial e investigativa de la región como un todo. A su vez, llegar a erigir un plan de acción de tal envergadura implica elevar la capacidad de negociación con Estados Unidos para ganar cierta autonomía en las decisiones del grupo y superar, de ese modo, la fisura ideológica y política en la que anda enfrascado.

En cuarto lugar, vendrían las acciones bilaterales y de participación en los mecanismos de cooperación. Los más notables son los países de Asia oriental y las organizaciones de cooperación del Pacífico. No obstante, desde una Latinoamérica más integrada, se esperaría una interlocución constante con otros esquemas asiáticos de cooperación e integración, como lo son la *South Asia Association for Regional Cooperation* (SAARC); la Organización de Cooperación de Shanghai, que reúne a China y Rusia con los países de Asia central; y el Consejo de Cooperación del Golfo, el mecanismo de integración de los países árabes del golfo Pérsico.

Conclusiones

En la fase de la posguerra, las circunstancias geopolíticas marcadas por el enfrentamiento entre los bloques estratégicos facilitaron el apoyo de Estados Unidos a la reconstrucción de Japón, Corea, Taiwán y otras economías asiáticas. Drásticas reformas productivas y de alcance social fueron emprendidas como medio de contención de la influencia comunista. Su éxito estimuló la transformación de la región, los cambios incluso en los países socialistas y la cooperación en la región del este asiático. Con base en el pragmatismo, las relaciones económicas fluidas facilitaron sobreponerse a las distancias políticas y estratégicas para conformar el mayor bloque económico de la actualidad, el RCEP.

Es probable que esta integración en marcha, en Asia del este, incida en la integración del continente asiático, en su conjunto, y en los vínculos más estrechos con África y Europa a medida que avanzan iniciativas como la BRI, liderada por China, y el AAGC, en cabeza de India y Japón.

En América Latina, el panorama es un tanto diferente, por cuanto la región se halla inmersa en una división profunda por motivos políticos e ideológicos. El resultado de tal situación es adverso, dado que priva a los países de un intercambio económico recio, agudizando, de paso, la pobreza y el marginamiento social. De hecho, unas minorías privilegiadas capturan el lucro del comercio internacional de una región que es extravertida, y la inmensa mayoría de la población no puede suplir sus necesidades mínimas de nutrición, salud y educación.

Desde su posición intermedia en el concierto latinoamericano, Colombia tiene mucho por hacer en cuanto a la promoción de la integración regional y la aplicación

de programas industriales que generen los recursos indispensables para resolver las diferencias sociales tan increíbles en un grupo de países con las mayores desigualdades del mundo. La meta, al modo de la experiencia europea, ha de ser llegar a contar con el comercio intrarregional en un 60 % del comercio total.

La construcción de la agenda colombiana para Asia, que pasa por la condición de generar capacidad mediante la integración latinoamericana, tiene que llenar otros requisitos mínimos. Entre ellos está su democratización. Valorar el sistema internacional y establecer alternativas beneficiosas para el país requiere la participación real no solo de los gremios, que representan a las empresas, sino de los sindicatos, las regiones y el sector académico. Se trata de un tremendo reto de reingeniería política doméstica, y reformulación y ejecución de la política exterior.

Referencias

- Ardila, Martha (1991). *¿Cambio de norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Bermúdez, César (2012). Colombia en los recientes esfuerzos de integración latinoamericana. *Perspectivas Internacionales*, 8(2), 62-89.
- Berry, Albert (2014). Legal, Political and Economic Aspects of the Tragedy in Rural Colombia in Recent Decades: Hypothesis for Analysis. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 25-41.
- Burin des Roziers, Philippe (1983). La Colombie : oligarchie et démocratie restreinte. *Espirit*, 82(10), 165-178.
- Browitt, Jeff (2001). Capital Punishment: The Fragmentation of Colombia and the Crisis of the Nation-State. *Third World Quarterly*, 22(6), 1063-1078.
- Cancillería de Colombia (19 de agosto de 2021). *Política Exterior*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/international>
- Chomsky, Noam (2017). *Who rules the World?* New York: Metropolitan Books.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (7 de diciembre de 2020a). *Trade structure by partner*. Recuperado de https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat45_FSo2_en.pdf
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2020b). *The Regional Comprehensive Economic Partnership*. Geneva: United Nations.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (septiembre, 2021). *Comercio internacional*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>
- Drekonja, Gerhard (1983). Colombia: en búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, 4(2), 259-280.
- Drekonja, Gerhard; Tokatlian, Juan (1983). *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Eckhardt, Fuchs; Kasahara, Tokushi; Saaler, Sven (eds.), (2018). *A New Modern History of East Asia*. Göttingen: V&R Unipres GmgH.
- Fajardo, Carlos (2016). Colombia y su interminable paternalismo feudal. *Artelogie*, 9, 1-16.
- Fawcett, Louise; Posada, Eduardo (1998). Árabes y judíos en el desarrollo del Caribe colombiano, 1850-1950. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 35(49), 2-29.
- Forum for East Asia-Latin America Cooperation (s.f.). *About FEALAC*. Recuperado de <https://www.fealac.org/new/about/overview.jsp>
- García, Pío (1991). *Colombia en la era del Pacífico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- García, Pío (1995). Alcances y límites del APEC. *Colombia Internacional*, 32, 30-34.
- García, Pío (1997). APEC como instrumento de la proyección colombiana en el Pacífico. *Colombia Internacional*, 39, 4-8.
- García, Pío (2011). La importancia de FOCALAE para Colombia. *Oasis*, 16, 163-187.
- García, Pío (2014). Escrutinio de la Alianza. *Perspectiva Empresarial*, 1(1), 83-93.
- García, Pío (2018). La Alianza del Pacífico y Colombia ante la escalada china. *Estudios Políticos*, 52, 15-35.
- Ghotme, Rafat (2007). La historia de las relaciones internacionales en Colombia. Una hojeada a la literatura sobre la fase republicana, 1820-1903. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(2), 33-62.
- Maddison, Angus (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (15 de abril de 2021). *Colombia*. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/1c8db89b-efed-46ec-b2a1-56513399bd09/Colombia.aspx>
- Mora, Óscar (2010). Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: Estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945). *Apuntes del CENES*, 29(50), 151-171.

Muñoz, Catalina (2011). *Los problemas de la raza en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Pardo, Rodrigo; Tokatlian, Juan (1988). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo.

Sanmiguel, Inés (2006). Japoneses en Colombia. Historia de inmigración, sus descendientes en Japón. *Revista de Estudios Sociales*, 23, 81-96.

Santander Trade Markets (septiembre, 2021). *Mexican Foreign Trade in Figures*. Recuperado de <https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/mexico/foreign-trade-in-figures>

Schott, Jeffrey (3 de enero de 2022). *Which Countries are in the CPTPP and RCEP Trade Agreements and which Want in?* Recuperado de <https://www.piie.com/research/piie-charts/which-countries-are-cptpp-and-rcep-trade-agreements-and-which-want>

Tickner, Arlene (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.

Vargas, Ricardo (12 de agosto de 2021). Los contextos complejos del mercado de drogas: desafío crucial y alternativas. *Le Monde Diplomatique*, pp. 4-5.