

Rodrigo Pardo  
y  
Juan Gabriel Tokatlian\*

## Teoría y práctica de las relaciones internacionales: El caso de Colombia

### INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene por objeto explicar, en forma sucinta, la evolución teórica y práctica de las relaciones internacionales en lo que hace al caso de Colombia.

A los efectos de precisar los alcances de este trabajo, es importante señalar qué tipo de aproximación utilizaremos. En primer término, nos interesa abordar el tema desde la disciplina de las relaciones internacionales<sup>1</sup>. Si bien en Colombia ha existido un extenso desarrollo del derecho internacional y en la praxis exterior de los gobiernos se ha privilegiado un fuerte "legalismo" como sostén de la actuación mundial colombiana, consideramos que en el área propia de las relaciones internacionales y su estudio ha sido muy poco lo que se ha avanzado. Este trabajo pretende ser, de alguna manera, una contribución en esa dirección.

En segundo lugar, es fundamental mencionar la muy limitada cantidad de obras de investigación sobre esta disciplina que ha sido editada en el país; lo cual dificulta una evaluación sistemática y profunda. No sólo es poco lo publicado en torno a diversos aspectos

\*El presente trabajo es una combinación, discutida con sus dos autores, de un artículo publicado por ambos en la Serie *Documentos Ocasionales* del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, correspondiente a enero-febrero de este año y de otro artículo de Rodrigo Pardo, publicado en el Nº 1 de *Colombia Internacional*, enero-marzo 1988 de la misma Universidad. El Dr. Pardo es actualmente Asesor de la Presidencia.

<sup>1</sup>A los efectos de este análisis, utilizamos la definición de las relaciones internacionales que ofrece Silviu Brucan. El autor sostiene que "las relaciones internacionales constituyen el sistema que abarca al conjunto de las conexiones y relaciones —económicas, políticas, ideológicas, culturales, jurídicas, diplomáticas y militares— entre Estados y sistemas de Estados, sin exceptuar a las fuerzas sociales que tienen el poder de actuar en la escena mundial. Puesto que las relaciones internacionales se dan en una esfera que carece de autoridad política suprema, están reguladas por la relación de fuerzas entre Estados y sistemas de Estados y sufren la influencia de la conciencia de las personas". Silviu Brucan, *La disolución del poder* (México: Siglo XXI Editores, 1974), p. 60.

temáticos de las relaciones internacionales de Colombia, sino que también es casi inexistente la elaboración de estudios teóricos sobre las mismas. De tal forma, se hace necesario "releer" los escasos estudios empíricos para descubrir en ellos las categorías analíticas subyacentes o aquellos paradigmas que caracterizan la formulación y la práctica de la política exterior.

Tercero, deseamos presentar este tópico desde dos ángulos: a) Mediante un balance crítico de la literatura sobre las relaciones internacionales de Colombia; y b) Precisando los rasgos básicos de la praxis internacional de varios gobiernos. Para ello cubriremos, con mayor énfasis y en ambos niveles, aproximadamente los últimos 70 años.

Finalmente, es importante mencionar que este ensayo constituye un esfuerzo preliminar que esperamos aliente la posibilidad de ampliar una investigación de mayor envergadura sobre el tema. Necesariamente, las conclusiones son tentativas. Sin embargo, creemos que la rigurosidad del esfuerzo interpretativo y la base bibliográfica que la sustenta, permiten asegurar que las mismas poseen una determinada solidez y validez que convendrá contrastar con trabajos posteriores.

#### LA LITERATURA SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE COLOMBIA

Un punto de partida esencial para analizar las relaciones internacionales de Colombia es determinar la literatura a utilizar para tal fin. Las limitaciones en este terreno son varias: la escasez misma de textos y ensayos sobre disciplina; los pocos resúmenes bibliográficos y reseñas acerca del tema; y el muy reciente desarrollo de instituciones o centros dedicados al estudio y compilación de material sobre el tópico en cuestión. A lo cual debemos sumar la carencia de una amplia gama de libros específicamente teóricos. Y en esto llama la atención, no sólo la ausencia de publicaciones de origen nacional sino también las muy limitadas traducciones de "libros clásicos" sobre la temática y la poca divulgación en Colombia de material latinoamericano en este campo. Ello, sin duda, dificulta la posibilidad de una mayor producción teórica nacional, así como la transmisión de conocimiento y el nivel de debate académico en torno a las relaciones internacionales del país.

¿Qué fuente puede usarse entonces para "descubrir" la base teórica de las relaciones internacionales de Colombia? Una posible aproximación sería a través de las memorias de cancilleres, presidentes y personalidades claves en el diseño de la política exterior colombiana. Se podría argumentar que "releyendo" dicho material sería posible observar las diversas "visiones" del entorno internacional (y la ubicación de Colombia en el escenario mundial) sustenta-

das por los ejecutores de dicha política y, de allí, rescatar y comprender el tipo de nociones implícitas de carácter teórico sobre las relaciones internacionales que han utilizado los tomadores de decisión. Así podría verificarse la cosmovisión general de aquellos tomadores de decisión que, acompañada de una práctica política específica en cada momento histórico, permitiría cubrir, en parte, la comprensión de las relaciones internacionales de Colombia. Además, muy seguramente, se desprendería de ello el basamento juricista colombiano en su accionar externo y sus aportes en este campo. Adicionalmente, se podría esperar que de esa lectura surgieran "pistas" de la propia evolución teórica del tema, pues aquéllos envueltos en la implementación de la diplomacia nacional tendrían que haber estado expuestos —por el mismo contacto de sus funciones— a los paradigmas salientes de las relaciones internacionales.

Sin duda, este último supuesto es débil. Además, creemos que acercarnos al tema exclusivamente por la vía de las memorias sería muy limitado. Existe una tradición pragmática en la política exterior nacional y, probablemente, se encontrará una base conceptual que la sustente, pero no un cuerpo teórico preciso, detallado y altamente desarrollado. Como ya lo expresamos, no abordaremos el tema desde el ángulo del derecho internacional. Sin duda, las memorias pueden ser una "guía" útil y necesaria pero no suficiente y completa para la tarea que deseamos realizar. A esta fuente de información, debidamente sopesada, deben agregarse otras.

En 1983, el CEI llevó a cabo una recopilación del material existente en bibliotecas públicas y privadas de Bogotá bajo el título de "Relaciones Internacionales y Negociaciones"; recogiéndose publicaciones de libros y revistas<sup>2</sup>. Una primera constatación, demostró la lánguida existencia de escritos estrictamente teóricos sobre el tema (tanto en castellano como en inglés). Paralelamente, el mayor porcentaje de títulos correspondía a las relaciones económicas externas de Colombia y a cuestiones de derecho internacional público y privado. Esta fuente adicional de datos es importante, pero aún incompleta, básicamente por la ausencia de trabajos actualizados. Una alta proporción de las publicaciones sobre la disciplina sólo llegaba hasta finales de la década de los setenta. Había muy poco material reciente. Ello no deja de ser una paradoja, pues ha sido en los últimos años durante los cuales ha crecido la aún escasa literatura sobre el tema, por lo menos en lo que hace a estudios de caso con fundamentos teóricos más refinados y sólidos. Pero, cabe mencionar que consideramos a estos datos una fuente complementaria de utilidad para nuestro análisis.

En forma concomitante, es posible agrupar mayor información a

<sup>2</sup>Esta compilación se llevó a cabo con el apoyo del Fondo de Investigaciones de la Universidad de los Andes durante el segundo semestre de 1983.

través de ciertas secciones bibliográficas sobre "Política Exterior de Colombia" y "Política Exterior Latinoamericana" que han aparecido en algunos textos y artículos<sup>3</sup>. De allí, se pueden recoger una serie de títulos que brindan la oportunidad de cubrir un poco mejor el tejido teórico y empírico de las relaciones internacionales de Colombia. A ello se puede adjuntar la producción más novedosa del CEI en esta disciplina durante los últimos cinco años<sup>4</sup>. Asimismo, hemos considerado pertinente incluir material que se posee en el Centro de Documentación del CEI que aún no ha sido divulgado suficientemente a nivel de referencias bibliográficas por tratarse de trabajos recientes que aparecerán en próximas publicaciones. Con este último conjunto de información —más las fuentes ya señaladas—

<sup>3</sup>Diversas referencias bibliográficas se pueden encontrar en Gerhard Drekonja K., *Retos de la política exterior colombiana* (Bogotá: Cerec/CEI, 1983); Gerhard Drekonja K. y Juan Gabriel Tokatlian (eds.), *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana* (Bogotá: Cerec/CEI, 1983); Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo, "Colombia. Política Internacional, 1930-1986", Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, mimeo, 1986; varios autores, *Colombia; G. Country Study* (Washington D. C.: u.s. Government Printing Office, 1984, Tercera edición); Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, "Colombian Foreign Policy in the 1980s: The Search for Leverage", SAIS Occasional Paper, N° 7, Washington D. C., septiembre, 1995; y Rubén Perina, "Bibliografía de Artículos sobre Política Exterior Latinoamericana, 1975-82", Washington D. C., Documento OEA/Departamento de Asuntos Culturales, 1982. Dos datos curiosos reflejan la poca existencia y el menor desarrollo de material sobre relaciones internacionales de Colombia. En un detallado estudio realizado durante la década de los setenta sobre tesis de grado efectuada desde 1950 hasta 1974) acerca de política colombiana que incluye 502 referencias bibliográficas, sólo es posible contabilizar 12 títulos sobre trabajos vinculados a la política exterior o a las relaciones internacionales colombianas. Ver, al respecto, Rodrigo Losada Lora y Gladys Delgado Lerzundy, "Resúmenes de Tesis de Grado sobre Política Colombiana presentadas en Colombia y en el Exterior", *UN (Revista de la Dirección de Divulgación Cultural, Universidad Nacional de Colombia)*, N°s 16-17, agosto, 1977. Paralelamente, en una publicación del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias, se reúne el total de proyectos de investigación financiados por dicha institución durante un período de trece años. En la sección correspondiente a "Ciencias Sociales", que incluye varios trabajos de ciencia política, aparecen 111 proyectos realizados o en ejecución, entre los cuales no hay ninguno específicamente sobre política exterior colombiana y sólo tres que podrían catalogarse bajo la denominación genérica de aspectos o factores vinculados a las relaciones internacionales del país. Ver, al respecto, Colciencias, *Proyectos de Investigación Financiados por Colciencias, 1969-1982* (Bogotá: Colciencias, 1983).

<sup>4</sup>El CEI ha publicado los siguientes libros: Gerhard Drekonja K., *Colombia: Política Exterior* (1982); Juan Gabriel Tokatlian y Klaus Schubert (eds.), *Relaciones Internacionales en la Cuenca del Caribe y la Política de Colombia* (1982); Gerhard Drekonja K., *Retos de la política exterior colombiana* (1983); Gerhard Drekonja K. y Juan Gabriel Tokatlian (eds.), *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana* (1983); Gabriel Silva Lujan (rel.), *Política Exterior; ¿continuidad o ruptura?* (1985); Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo (eds.), *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional* (1985); Edgar Reveiz R. (ed.) *Deuda externa latinoamericana y Proceso de Ajuste: Experiencias y perspectivas* (1985); y Rodrigo Pardo (ed.), *Desarrollo y paz en Centroamérica* (1986).

se puede "reconstruir", en forma algo más detallada y completa, el marco bibliográfico introductorio para iniciar la discusión del tema.

Sin embargo; resta identificar el mecanismo a través del cual se pretende encontrar el sustrato teórico a las relaciones internacionales de Colombia. Cabe reiterar que no hay abundante material sobre teoría. Este limitante obliga a buscar otros senderos diferentes a uno directo para comprender la matriz teórica de las relaciones internacionales del país. El estudio de esta dimensión de la literatura colombiana, por ejemplo, se verá en la necesidad de verificar en detalle cuál ha sido la percepción y entendimiento del sistema internacional (así como el papel real o potencial de Colombia en el mismo) que han sostenido las élites dirigentes. Luego cabría precisar hasta qué punto es factible descubrir una ligazón entre aquello y algún paradigma específico. Obviamente, para el investigador ello conduce a hacer consciente (y dar sentido lógico a) algo que no necesariamente tenían en mente, teóricamente, los formuladores de política internacional cuando expresaban su visión del orden mundial y el sitio de Colombia en el mismo. Este es un mecanismo o método indirecto de interpretación que resuelve, en parte, las enormes lagunas de carácter teórico. Por lo tanto, es necesario ubicar un camino alternativo para llegar al fin deseado. Entonces, parece legítimo utilizar una vía original, reconociendo los variados limitantes que hemos descrito: ella consiste en realizar una "lectura teórica" de los trabajos (tanto de los formuladores y participantes claves de la política exterior del país como de los investigadores académicos), que estudian aspectos centrales de la política internacional colombiana y así encontrar —a través de los supuesto., variables, indicadores, categorías, conceptos, utilizados por los autores— los fundamentos teóricos implícitos en dichos análisis. Por otro lado, corresponde tener en cuenta las fuentes teóricas usadas por los autores como referencia para sus investigaciones; con lo cual se refuerza el punto anterior y se obtiene un panorama más general sobre los estudios de las relaciones internacionales de Colombia.

Establecidos estos parámetros de evaluación es necesario efectuar algunas precisiones en relación al conjunto de escritos que se dispone. En ese sentido, una breve enumeración de ciertos hallazgos resulta importante.

a) Muy posiblemente, en el área de las relaciones internacionales como en ninguna otra disciplina en Colombia, han sobresalido los trabajos realizados por estudiosos y analistas extranjeros. Junto a los textos de expertos y académicos colombianos, existe un número significativo de investigaciones efectuadas por especialistas foráneos. No es que ello no suceda en otros campos. Lo llamativo en torno a las relaciones internacionales es que, en proporción a lo reducido del total de obras, abundan en esta área estudios de analistas extran-

jeros. Indudablemente, la producción nacional en cuanto a temas diplomático-legales, sobre derecho internacional y su aplicación en la política exterior colombiana y en relación a la política económica internacional del país, es muy amplia y las contribuciones han sido y son altamente originales y de gran rigor analítico. Los trabajos redactados por extranjeros están más enfocados a la temática de *international politics*; la que Brucan denominó "rama limítrofe en la intercepción de las relaciones internacionales con las ciencias políticas"<sup>5</sup>. Probablemente, una explicación de este hecho particular lo sintetiza un agudo académico colombiano que ha buscado imprimirle un novedoso y ágil desarrollo a la disciplina de las relaciones internacionales en el país: "La política internacional —la propia y la del resto del mundo— no ha sido un tema prioritario en el quehacer intelectual de los colombianos. (El ex Presidente Alfonso) López Michelsen dijo, alguna vez, que nos sobraban juristas y nos faltaban expertos en política internacional"<sup>6</sup>.

b) Resulta interesante observar los "períodos históricos" que abarcan las obras revisadas. Prevalece una mayor cuantía de trabajos que cubren una perspectiva temporal desde el siglo XIX hasta aproximadamente la década de los cuarenta<sup>7</sup>. Desciende, notoria-

<sup>5</sup>Silviu Brucan, *op. cit.*, p. 63.

<sup>6</sup>Fernando Cepeda Ulloa, "Prólogo", en: Gabriel Silva Lujan (rel.), *op. cit.*, p. 15.

<sup>7</sup>Ver, entre otros, David Bushnell, *Eduardo Santos and the Good Neighbor, 1938-42* (Gainesville: University of Florida Press, 1967); German Cavalier, *La política internacional de Colombia* (Bogotá: Editorial Iqueima, 1959); Germán Cavalier, *Historia diplomática de Colombia*, Tomos I y II (Bogotá: Editorial Kelly, 1981); José J. Caicedo Castilla, "Historia diplomática de Colombia", en: *Historia Extensa de Colombia. Vol. XVII, Tomo II* (Bogotá: Editorial Lerner, 1974); José Caicedo Castilla, *El panamericanismo* (Buenos Aires: Editorial Depalma, 1961); Paolo Coletta, "William Jennings Bryan and the United States-Colombian Impasses, 1903-1921", *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 47, Nº 4, 1967; Paul Drake, "The Origins of United States Economic Supremacy in South America: Colombia's dance of millions, 1923-1933", *Working Paper*, Nº 40, Washington D. C. The Wilson Center Latin American Program 1980; E. Taylor Parks, *Colombia and the United States, 1765-1934* (Durham: Duke University Press, 1935); J. Fred Rippy, *The Capitalists and Colombia* (New York: Vanguard Press, 1931); Diego Pizano, *La expansión del comercio exterior de Colombia, 1875-1925* (Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, 1981); Stephen J. Randall, *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940* (Toronto: University of Toronto Press, 1977); Stephen J. Randall, "International Corporation and American Foreign Policy: The United States and Colombian Petroleum, 1920-1940", *The Canadian Journal of History*, Nº 9, 1974; Raimundo Rivas, *Relaciones Internacionales entre Colombia y Estados Unidos 1810-1850* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1915); Raimundo Rivas, *Historia Diplomática de Colombia 1810-1934* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1961); Alvaro Tirado Mejía, *Colombia en la repartición imperialista, 1870-1914* (Medellín: Editorial Hombre Nuevo, 1976); Sílvia Galvis y Alberto Donadio, *Colombia Nazi, 1939-1945* (Bogotá: Editorial Planeta, 1986); Pierre Gilhodés, "El 9 de abril y su contexto internacional", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Nºs 13-14, 1985-86; Alfredo Vásquez Carrizosa, "La política exterior dentro del poder autocrático de la Constitución

mente, la producción escrita sobre la década del cincuenta<sup>8</sup>. La etapa del Frente Nacional (1958-74) no ha sido estudiada minuciosamente en términos de las conductas internacionales de las diversas administraciones. Se destacan estudios puntuales de algunos temas relevantes, pero no una aproximación que abarque en su totalidad y complejidad el análisis de los cuatro gobiernos de dicho período<sup>9</sup>. La evolución más reciente de la política internacional colombiana (1974-87) ha merecido la mayor atención y refinamiento en su investigación, en particular en lo que hace a los gobiernos de los Presi-

---

de 1886", *Politeia*, Vol. 1, Nº 2, agosto, 1987; Antonio José Uribe, *Colombia y los Estados Unidos de América* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1931) Vernon Lee Fluharty, *Dance of the Millons: Military Rule and Social Revolution in Colombia (1930-1956)* (Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1957); José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial 1830-1910* (Bogotá: Siglo XXI Editores, 1984); Eduardo Lemaitre, *Panamá y su separación de Colombia* (Bogotá: Biblioteca Banco Popular/Editorial Kelly, 1971); Eduardo Lemaitre, *La Bolsa o la vida. Cuatro agresiones imperialistas contra Colombia* (Bogotá: Banco de Colombia/Editorial Op. Gráficas Ltda., 1974); Dwight C. Miner, *The fight for the Panama route: The story of the Spooner Act and the Hay-Herrán treaty* (New York: Columbia University Treaty Press, 1940); Oscar Terrán, *Del tratado Herrán-Hay al tratado Hay-Bunau Varilla. Panamá: Historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia, la pérdida de Panamá y en Panamá nuestra independencia de Colombia* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1976, Segunda edición); Guillermo Plazas Olarte, *La separación de Panamá (Desde el punto de vista militar)* (Bogotá: Editorial A.B.C., 1987); y Jorge Villegas, *Petróleo, oligarquía e imperio* (Bogotá: Ediciones ESE, 1969).

<sup>8</sup>Ver, Russell W. Ramsey, "The Colombian battalion in Korea and Suez" *Journal of Interamerican studies and World Affairs*, Vol. 9., Nº 4, 1967; Alberto Ruiz Novoa, *Historia de la guerra de Corea y la actuación del batallón Colombia en esas tierras orientales* (Bogotá: Imprenta Ministerio de Guerra, 1965); Ernesto Hernández, *Colombia en Corea* (Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Armadas, 1953); Vernon Lee Fluharty, *op. cit.*; y Jorge Villegas, *op. cit.*

<sup>9</sup>Por ejemplo, Fernando Cepeda Ulloa, "La influencia de las agencias internacionales en el proceso de desarrollo de Colombia 1950-1974", *Estudios Internacionales*, Nº 43, Año XI, 1978; Fernando Cepeda Ulloa y Christopher Mitchell, "The trend towards technocracy: The World Bank and The International Labor Organization in Colombia Politics", en: R. Albert Berry et. al. (eds.), *Politics of compromise. Coalition government in Colombia* (New Brunswick: Transaction Books, 1980); Gail Richardson Sherman, "Colombian political bases of the Andean Pact Statute on foreign capital; National influences on international regulation of foreign investment", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 15, Nº 1, 1973; J. Kamal Dow, *Colombia's foreign trade and economic integration in Latin America* (Gainsville: University of Florida Press, 1971); Richard L. Maullin, "The Colombian-IMF disagreement of November-December 1966: An interpretation of it's place in Colombian politics", en: Yale H. Ferguson (ed.), *Contemporary inter-american relations: A reader in theory and practice* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972); Simon G. Hansen, "The experience with the international coffee agreement", *Inter-american Economic Affairs*, Vol. 19, Nº 3, 1965; Carlos Caballero, "Colombia y el Pacto Andino", en: Ernesto Tironi (comp.), *Pacto Andino: Desarrollo Nacional e Integración* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978); y Leonel Pérez, "Colombia y sus relaciones internacionales", Bogotá, Documento Nº 21, Departamento de Sociología, Universidad Nacional, 1980.

dentes Julio César Turbay Ayala (1978-82) y Belisario Betancur Cuartas (1982-86). Es probable suponer que el creciente interés en la temática internacional y la emergencia de más investigadores en esta área de estudio, signifique una atención similar a la política exterior de la administración del Presidente Virgilio Barco Vargas (1986-90)<sup>10</sup>.

c) Predomina como punto referencial de la política internacional colombiana, el análisis de aspectos diversos de sus relaciones con Estados Unidos. Sin duda, es el actor central en cuanto a la formulación y la práctica de la política exterior de Colombia. Se verifica una mayor cantidad de interrelaciones directas e indirectas con Washington. Las vinculaciones son más abundantes e intensas. Difíciles, complejas y contradictorias. Muchos *issues* permean las relaciones bilaterales y un gran número de tópicos multilaterales "pa-

<sup>10</sup>Ver, entre otros, Gerhard Drekonja K., *Retos . . .*, *op. cit.*; Gerhard Drekonja (con la colaboración de Fernando Cepeda Ulloa), "La política exterior de Colombia", en: Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas* (Buenos Aires: CEL, 1984); Marcos Palacios (comp.), *Colombia No Alineada* (Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1983); Daniel Premo, "Colombia: Cool Friendship", en: Robert Wesson (ed.), *US Influence in Latin America in the 1980's* (New York: Praeger Publishers, 1982); Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, *op. cit.*; Fernando Cepeda Ulloa, "Colombia: ¿una vocación caribeña?", en: *CISLA Documentos de Trabajo Nº 14*, Puerto Rico, Centro de Investigación del Caribe y América Latina, Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1984; Fernando Cepeda Ulloa, "Contadora: El proceso de paz en Colombia y Centroamérica", *Revista Nacional de Agricultura*, Nº 870, 1985; Fernando Caicedo González "Colombia y el plan Reagan para el Caribe", *Panoramas (separata técnica de la Revista Nacional de Agricultura)*, Nº 1, 1982; Juan J. Echavarría y Alfredo Fuentes, *Relaciones económicas de Colombia con los países del Caribe Insular* (Bogotá: Banco de la República, 1981); Juan G. Tokatlian y Klaus Schubert (eds.), *op. cit.*; Richard B. Craig, "Colombian narcotics and United States-Colombian relations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 23, Nº 3, 1981; Peter A. Lupsha, "Drug trafficking: Mexico and Colombia in comparative perspective", *Journal of International Affairs*, Vol. 35, Nº 1, Spring-Summer 1981; Bruce M. Bagley, "The colombian connection: The impact of drug traffic on Colombia", en: Deborah Pacini y Christina Franquemont (eds.), *Coca and cocaine: effects on people and policy in Latin America* (Cambridge, Ma.: Cultural Survival Inc., Report 23, 1986); Ramón Jimeno, "Colombia: another threat in the Caribbean?", *Nacla report on the Americas*, Vol. xvi, Nº 5, 1982; Ramón Jimeno y Steven Volk, "Colombia: whose country is this, anyway?", *Nacla report on the Americas*, Vol. xvii, Nº 3, 1983; Bruce M. Bagley, "Regional powers in the caribbean basin: Mexico, Venezuela and Colombia", *SAIS Occasional Paper*, Nº 2 Washington D.C., enero 1983; Juan Gabriel Tokatlian, "El ingreso de Colombia a los No Alineados", *Nueva Sociedad*, Nº 66, mayo-junio 1983; Harvey F. Kline, "The coal of El Cerrejon: an historical analysis of mayor colombian decisions and MNC activities", *Inter-american Economic Affairs*, Vol. 35, Nº 3, Winter 1981; Gerhard Drekonja K., "Colombia: Learning the foreign policy process", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 25, Nº 2, 1983; Alberto van Klaveren, "Colombia: la reafirmación del nuevo perfil externo", en: Heraldo Muñoz (comp.), *Las políticas exteriores latino-americanas frente a la crisis* (Buenos Aires: Prospel-CERCA/CEL, 1985); Fernando Cepeda Ulloa, "La lucha por la autonomía: la gran encrucijada de la política



san" por el filtro de, o están condicionados por, las acciones *vis-a-vis* Estados Unidos<sup>11</sup>. De allí que exista una mayor riqueza descriptiva y analítica en el estudio de los vínculos Bogotá-Washington. En un distante segundo nivel —aunque están ganando en importancia— se pueden señalar los trabajos ligados a las relaciones con Venezuela<sup>12</sup>. Sin embargo, en este caso, aún destacan, principalmente, los escritos jurídico-diplomáticos. No se ha penetrado con mayor intensidad el análisis de fenómenos de carácter económico, migratorio, y sobre integración y seguridad<sup>13</sup>.

d) Salvo contadas excepciones, el proceso de toma de decisiones no ha sido estudiado a profundidad en Colombia<sup>14</sup>. Esto, obviamente, es un componente básico para entender el rumbo de la política exterior del país, como para captar la "racionalidad" que guía los presupuestos de acción externa, el diseño de la conducta internacional y la implementación de políticas concretas. Este vacío analítico impacta negativamente en el entendimiento de la base teórica que subyace a la praxis de las relaciones internacionales de Colombia. En ese contexto, las memorias de los tomadores de decisión y de per-

---

exterior de la administración Betancur", en: Heraldo Muñoz (ed.), *América Latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir* (Buenos Aires: Prospel/GEL, 1986); Alfredo Vázquez Carrizosa, *Los No Alineados. Una estrategia política para la paz en la era atómica* (Bogotá: Carlos Valencia, 1983); Eduardo Vina Laborde, *La política exterior de Colombia con relación al Golfo de Venezuela* (Caracas: Editorial Centauro, 1985; Rodrigo Pardo, "Impact of the debt crisis on a regional power. The case of Colombia", *Texas Journal of Political Studies*, Vol. 9, Nº 1, otoño-invierno 1986-87; y Rodrigo Pardo, "Colombia: continuidad y normalización de la política exterior bajo la administración Barco", en: Heraldo Muñoz (ed.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe, continuidad en la crisis* (Buenos Aires: GEL, 1987).

<sup>11</sup>Ver, por ejemplo. Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, *op. cit.*

<sup>12</sup>Caben destacar, entre otros textos importantes, Alfredo Vázquez Carrizosa, *Las relaciones de Colombia y Venezuela. La historia atormentada de dos naciones* (Bogotá: Editorial Tercer Mundo, 1983); Eduardo Zuleta Angel, *El llamado Golfo de Venezuela* (Bogotá: Imprenta Italgraf, 1971); Hernando Holguín Pelaéz, *Controversia de Límites Colombia-Venezuela* (Bogotá: Editores y Distribuidores Ltda., 1971); Andelfo García, *La delimitación de espacios oceánicos. El caso colombo-venezolano* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1987); y Jorge Mario Eastman y Marco Gerardo Monroy Cabra, *El diferendo colombo-venezolano* (Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1987).

<sup>13</sup>Ver, Alcides Gómez J. y Luz M. Díaz Mesa, *La moderna esclavitud. Los indocumentados en Venezuela* (Bogotá: Fines/Editorial Oveja Negra, 1983); Gabriel Murillo, "La migración de trabajadores colombianos a Venezuela: la relación ingreso-consumo como uno de los factores de expulsión", *Migraciones Laborales*, Nº 11, 1979; Isidro Parra-Peña (coord.), *El intercambio comercial entre Colombia y Venezuela* (Bogotá: Aníbal Pineda Editores, 1982); y Ernesto Samper et. al., *No a Venezuela* (Bogotá: Fondo Editorial ANIF, 1981).

<sup>14</sup>Ver, Gerhard Drekonja K., *Retos, op. cit.*, Capítulo II; Ester Lozano de Rey y Pilar Marulanda de Galofre, *Cómo se hace la política exterior colombiana* (Bogotá: Editorial Tercer Mundo, 1982); y Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, "El proceso de toma de decisiones en política internacional: el caso de Colombia", Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, mimeo, 1987.

sonalidades claves ofrecen un aporte interpretativo para estudiar los soportes conceptuales de la política internacional colombiana, pero no para desentrañar el proceso mismo de adopción de iniciativas. Ello, paralelamente, ha estado acompañado de la carencia de investigaciones rigurosas en lo que hace a la vinculación de los proyectos internos y externos de los sectores dominantes, y su impacto tanto sobre dicho proceso decisorio como en la definición de líneas de acción internacional.

e) Un aspecto interesante de mencionar es la muy reducida producción en el área de la geopolítica. Esta es una característica bastante particular si se considera la copiosa cantidad de textos (y, en forma concomitante, la proliferación de revistas y centros de estudios geopolíticos) sobre dicha temática que se han divulgado y escrito en el Cono Sur de América Latina e inclusive entre los países vecinos a Colombia (por ejemplo, los casos peruano y venezolano).

Para un experto en estas cuestiones, ello obedece a que Colombia es "un país sin sed de espacio"<sup>15</sup>. Sin embargo, no es la carencia del deseo de una especie de *lebensraum* colombiano lo que parece debayar al poco análisis y difusión de esta aproximación al estudio de las relaciones internacionales colombianas. En realidad, sería más preciso distinguir por lo menos tres factores primordiales para entender el escaso desarrollo de trabajos desde la óptica geopolítica<sup>16</sup>.

Primero, el histórico apego y respeto del país a la solución pacífica de las controversias ha llevado a que los gobernantes nacionales enfatizen más el uso del derecho internacional que la utilización de la fuerza para dirimir conflictos y disputas de carácter externo. Segundo, Colombia ha vivido los últimos cuarenta años bajo fuertes condiciones de violencia política, inestabilidad social y cuasi permanente estado de sitio. En ese escenario, las fuerzas armadas —de las cuales surgen casi siempre originariamente los enfoques geopolí-

<sup>15</sup>Julio Londoño Paredes, *Geopolítica del Caribe* (Bogotá: Imprenta y litografía de las Fuerzas Armadas, 1973), p. 200.

<sup>16</sup>No obstante, con cierta periodicidad no dejan de aparecer argumentos de corte geopolítico para "prevenir" acerca de los riesgos que corre Colombia, en lo interno y lo externo, en su futuro. Según un politólogo y periodista enrolado en el partido conservador: "En veinte años, Colombia será una potencia minera y una gran productora de energía. Sus 30 millones de habitantes constituyen un formidable activo, una presa apetecible. Su estructura urbana ofrece facilidades para el establecimiento de un comunismo industrial, mientras la des-población de los campos y latifundios permiten el diseño de granjas estatales de buena dimensión y productividad. Hasta la infraestructura del Estado, burocrática en extremo, y la debilidad de la empresa privada ante el sector público, tan acentuada en los últimos años, ofrecen facilidades inmediatas para una sustitución revolucionaria del poder sin que se presentara un colapso de la economía o un bloqueo de la administración. Estar alertas ante esta posibilidad constituye una obligación moral ineludible para nuestras clases dirigentes". Ver, Juan Diego Jaramillo, "Colombia y la geopolítica universal", *Revista del Centro de Estudios Colombianos*, N° 39, diciembre 1984, p. 40.

ticos que luego son retomados por los "intelectuales civiles"— han dedicado sus mayores esfuerzos analítico, logísticos y armamentistas a las tareas vinculadas a los enfrentamientos domésticos, más que a complejos planteos estratégicos de orden internacional. La seguridad interna (y las doctrinas que acompañan su interpretación) ha sido un foco de acción, preocupación y discusión más intenso que la problemática de la seguridad externa. Las labores de contrainsurgencia han consumido más tiempo, dedicación y recursos que los debates geoestratégicos. Tercero, aunque Colombia posee amplias costas en el Atlántico y el Pacífico y una extensa porción amazónica, estos activos geográficos y económicos no han recibido una atención comparable a su inmenso potencial y valor, tanto recursivo como estratégico.

f) La revisión de la literatura ofrece, adicionalmente, otro dato bastante paradójico. En el campo de las relaciones económicas internacionales ha sobresalido la preeminencia otorgada a la política cafetera. La preponderancia del café como eje de la economía nacional, principal aporte de divisas y rubro central del comercio exterior (lo cual, muy posiblemente, variará a partir de 1988 con la mayor explotación y la creciente exportación de carbón y petróleo; productos en los cuales el control estatal es fundamental) ha sido fuente de poder y recursos para segmentos significativos de la élite dirigente del país. Se han destacado excelentes investigaciones acerca del impacto social, político, económico y regional del café<sup>17</sup>. Pero no ha acontecido lo mismo en el terreno de lo estrictamente relacionado a la política internacional.

Se pueden tomar algunas afirmaciones que inducen a pensar que el tratamiento concreto de la así llamada "diplomacia cafetera" debería ocupar un sitio especial en el estudio de las relaciones internacionales del país. En una investigación realizada por el economista y ex Ministro de Minas, Miguel Urrutia, éste concluye que: "... después del presidente de la República, la persona más poderosa en Colombia es el gerente de la Federación (Nacional de Cafeteros)"<sup>18</sup>. Para Juan Manuel Santos, subdirector del periódico "El Tiempo" y negociador colombiano ante la Organización Internacional del Café con sede en Londres: "La política internacional de

<sup>17</sup>Ver, entre otras destacadas obras e investigaciones, Marco Palacios, *El café en Colombia. 1850-1970. Una historia económica social y política* (Bogotá: El Colegio de México/El Ancora Editores, 1983. Segunda Edición); Mariano Arango, *Café e industria. 1850-1930* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1977); Charles Bergquist, *Café y conflicto en Colombia 1886-1910* (Medellín: Editorial FAES, 1981); Luis E. Nieto Arteta, *El café en la sociedad colombiana* (Bogotá: Ediciones Tiempo Presente, 1975); y José Antonio Ocampo, "El mercado mundial del café y el surgimiento de Colombia como país cafetero", *Desarrollo y Sociedad*, Nº 3, 1981.

<sup>18</sup>Miguel Urrutia, *Gremios, política económica y democracia* (Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, 1983), p. 116.

Colombia necesariamente debe tener presente, en todo momento, su primer producto de exportación"<sup>19</sup>. En breve, el café. Y el mismo autor expresa: "... en la política exterior deben primar los intereses económicos por encima de los intereses políticos. ¿Por qué? Porque tales intereses son los que se reflejan directamente en el bienestar de un país. Por tal motivo los intereses económicos son los que defienden los gobiernos... En el campo del comercio exterior y de la economía nacional, el interés fundamental de Colombia es el café"<sup>20</sup>.

Evidentemente, estas breves citas reflejan, por un lado el poderío de la Federación Nacional de Cafeteros y, por el otro, la noción implícita de que el interés nacional está definido por el interés de un gremio: el cafetero. Este protagonismo esencial del café relacionado a la política exterior colombiana y al poder que encierra su manejo (e inclusive a esa apreciación restringida de los intereses mayoritarios del país apropiado por una porción del sector privado), no ha conducido —sorpresivamente— a trabajos más específicos en cuanto a dicho producto y su influencia decisiva en las relaciones internacionales de Colombia.

g) Estrictamente hablando existe sólo un trabajo teórico de significación. Corresponde el mismo al texto del profesor Gerhard Drekonja Kornat<sup>21</sup>. En breve, su esquema interpretativo descansa en la ubicación de Colombia dentro de un marco comparativo con sus pares latinoamericanos. Dos características sobresalen en el ejemplo colombiano: por un lado, una relación de lealtad con los Estados Unidos, quien ha implementado, a su vez, un sistema de recompensas para con su aliado. Por el otro, un bajo perfil generalizable a diferentes períodos históricos, aun cuando en América Latina surgían otros Estados (como Venezuela, Argentina, Brasil, México) con un marcado nivel de activismo regional e internacional. De alguna manera, el primer eje —el vínculo con Estados Unidos— definía los márgenes de acción probable en relación al segundo punto. Para explicar este postulado, Drekonja recurre a describir el desarrollo de las relaciones con Estados Unidos. Con sólida información histórica precisa cómo la pérdida de Panamá a comienzos de este siglo, definió el grado y el tipo de identificación entre Bogotá y Washington.

<sup>19</sup>Juan Manuel Santos, "La política cafetera internacional de Colombia", en: Albrecht von Gleich y Diego Pizano Salazar (comps.), *Colombia en la economía mundial* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1982), p. 183.

<sup>20</sup>Juan Manuel Santos, "Intervención del doctor Juan Manuel Santos en la mesa redonda: la actual política internacional de Colombia", en: Marco Palacios (comp.), *op. cit.*, pp. 94-95.

<sup>21</sup>Ver ambos textos sobre política exterior colombiana de Gerhard Drekonja K. El más reciente —1983— es un libro corregido, actualizado y aumentado respecto al original de 1982.

El conservador Marco Fidel Suárez (quien fuera Presidente entre 1918-22), Canciller del Presidente José Vicente Concha entre 1914 y 1917, acuñó la doctrina del "Respice Polum"; es decir, que Colombia debía orientar su política hacia la "Estrella Polar", Estados Unidos. Para Suárez: "El norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de los pueblos de América"<sup>22</sup>. Se podría hablar, entonces, de una subordinación aceptada, asumida y racionalizada a partir del reconocimiento de que Colombia se ubica en la esfera de influencia norteamericana. Drekonja identifica ese momento como el comienzo de una "relación especial" —para Colombia— con Estados Unidos, que permeará no sólo el vínculo bilateral, sino los lazos y las políticas globales de Colombia frente a otros actores internacionales. Esta pauta tradicional se quiebra según Drekonja, con la proclamación de un nuevo lema. Corresponde al liberal Alfonso López Michelsen (luego Presidente de 1974 a 1978) como Canciller del Presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-70) entre 1968 y 1970, acuñar el término de "Respice Similia" —mira a tus semejantes<sup>23</sup>. Era una forma de demostrar el distanciamiento respecto a Estados Unidos y el intento de buscar una inserción internacional más autónoma. Bajo este esquema la política exterior de la administración Turbay Ayala sería interpretada como un regreso (o retroceso) hacia la pauta de subordinación-dominación respecto a Estados Unidos. Mientras tanto, la política internacional de la administración Betancur Cuartas representaría el intento más alto en pos de ampliar la autonomía externa del país.

Paradójicamente, el dinámico activismo pro-norteamericano del gobierno liberal del Presidente Turbay no es visto por Drekonja como una demostración de alto perfil. En el caso del gobierno conservador del Presidente Betancur describe su mayor protagonismo internacional. Queda, por lo tanto, la duda de si el alto perfil es una categoría analítica solamente útil para los ejemplos en que existe un intento de alejamiento respecto a Estados Unidos. La tesis de Drekonja, innovadora y dinámica en su conceptualización, ha sido aceptada no sólo como un hito en este tipo de estudio, sino como un parámetro básico para entender la evolución y la transformación de las relaciones internacionales. No obstante, comienzan a aparecer nuevos planteos que buscan enfoques alternativos para la comprensión de estos aspectos teóricos; lo cual, sin duda, otorgará mayor riqueza y controversia al debate académico y dará pie a renovadas interpretaciones<sup>24</sup>. Por este conducto se irá llenando un vacío

<sup>22</sup>Marco Fidel Suárez, *Obras* (Bogotá: Instituto Caro y Guervo, 1958, Tomo II), p. 167.

<sup>23</sup>Alfonso López Michelsen, *Memoria*. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1968-1969. Tomo I (Bogotá: Imprenta Nacional, 1970), p. 31.

<sup>24</sup>Dos nuevos intentos en esa dirección, se pueden encontrar en: Rodrigo Par-

protuberante en la literatura sobre teoría de las relaciones internacionales de Colombia.

Hecha esta breve enumeración, corresponde realizar, como lo anticipamos, la "lectura teórica" de los trabajos. El conjunto de material evaluado es importante para señalar una "doble evolución"; por una parte, a nivel de los autores de diversos trabajos; y por otra parte, en los criterios conceptuales que subyacen a los grupos participantes en la formulación de las relaciones exteriores de Colombia.

Esta "doble evolución" permite comprender el desarrollo de distintos paradigmas; los cuales, a su vez, están ligados con los aspectos prácticos de las relaciones internacionales de Colombia. Podemos identificar algunos rasgos salientes en relación a los libros, artículos y memorias que se han tomado en cuenta para este ensayo. En síntesis, es posible afirmar:

1) Se destaca, en los trabajos efectuados hasta la década del setenta, un análisis de las relaciones internacionales fuertemente impregnado por el "realismo". Como unidad analítica, predomina el Estado. Existe poca (o nula) desagregación del mismo en sus diversos componentes. Se privilegia el accionar del ejecutivo; lo que parece responder perfectamente al tradicional presidencialismo colombiano (con su enorme cuota de autonomía) en la elaboración e implementación de la política exterior. El Estado surge como el actor racional y monolítico por excelencia que busca maximizar —en el caso colombiano, fundamentalmente (aunque no únicamente) objetivos de tipo económico— sus intereses mediante una fuerte identificación con Estados Unidos. Los temas estratégicos y de defensa y la cuestión de la contención de la "influencia externa" (primero del nazismo y más tarde del castrismo). —tópicos clásicos del realismo— en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia cobran relevancia durante y a posteriori de la Segunda Guerra Mundial. La política colombiana durante la misma, fue punto de debate en lo referente los lazos Estados Unidos-Colombia<sup>25</sup>. El envío de tropas colombianas (junto a dos fragatas) a Corea en 1951 (Colombia fue el único país latinoamericano que lo hizo) y la participación colombiana en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en 1956 durante el

---

do, "El ocaso del 'Respite Polum' y la administración Barco", *Andisis Político*, No 2, 1987 y en la investigación que adelanta Martha Ardila en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional acerca de "Los momentos de alto perfil en la política exterior colombiana en el siglo xx". Un breve anticipo de ese estudio, apareció publicado recientemente. Ver, Martha Ardila, "Caracterización de la política exterior colombiana", *Magazín Diplomático y Negocios Internacionales*, No 8, 1987.

<sup>25</sup>Ver, en particular, David Bushnell, *op. cit.*, Stephen J. Randall, *The diplomacy . . . , op. cit.*, Stephen J. Randall, "Colombia, The United States and Inter-American aviation rivalry, 1927-1940", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 14, No 3, 1972; y Silvia Galvis y Alberto Donadio, *op. cit.*,

conflicto del Canal de Suez fueron dos casos que despertaron intereses<sup>26</sup>. Es llamativo, por ejemplo, cómo Colombia se convirtió en un verdadero "showcase" de la Alianza para el Progreso por ser considerada estratégicamente "un punto clave de estabilidad en el turbulento Caribe". Se esperaba contener el fermento revolucionario a posteriori de la experiencia cubana. En Colombia, ya emergían para la época grupos guerrilleros radicalizados. Fue, entonces, primordial para los objetivos de la AID "el mantenimiento de las instituciones políticas democráticas en Colombia a través del apoyo a los sucesivos gobiernos del Frente Nacional"<sup>27</sup>. A ello, debemos sumar la importante asistencia militar norteamericana en ese período. Por lo menos para un autor, "en la década del sesenta, la ayuda militar también indicaba el respaldo de Estados Unidos al Frente Nacional y fue recompensado por el apoyo colombiano a la mayoría de las políticas norteamericanas sobre temas de la guerra fría y Cuba"<sup>28</sup>. En lo diplomático, la tradicional defensa del panamericanismo (más decidida desde la segunda postguerra) por parte de Colombia y su contribución al aislamiento cubano en el marco de las relaciones interamericanas, fortalecieron los lazos colombo-norteamericanos y la convergencia de objetivos estratégicos.

En este enfoque de los vínculos entre Colombia y Estados Unidos, se observa la estructuración de una relación casi automática de sujeción a las pautas trazadas desde el norte. Ello concuerda con el surgimiento, el despliegue y el ejercicio de la hegemonía norteamericana en el sistema internacional. Vista desde la perspectiva de una gran potencia con amplio espacio de acción unilateral, Colombia es un "receptor" (o "recipiendario") casi pasivo de las políticas de poder estadounidenses y su inserción global está predeterminada por la condicionalidad que impone una ligazón estrecha con Washington.

Las "reglas del juego" son pocas y se encuentran delimitadas. El actor menor del sistema —en este caso, Colombia— tiene, en consecuencia, un margen de maniobra muy reducido. Su rol puede crecer en la medida que en el balance de poder entre la superpotencia del bloque capitalista y su contraparte, la Unión Soviética, el país adopte posiciones activas de defensa del hegemon regional. Pero, paralelamente, cuando se produce dicha identificación sin costos adicionales mayores para la gran potencia (pues no requiere grandes contraprestaciones para reafirmar los compromisos de su aliado), el significado del actor menor se torna marginal y se asume su cola-

<sup>26</sup>Ver, Russell W. Ramsey, *op. cit.*

<sup>27</sup>Ver, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on American Republics Affairs, *Survey of the Alliance for Progress: Colombia — A Case History of U.S.A.I.D.* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969). Las citas corresponden a las páginas 10 y 3, respectivamente, de dicho texto.

<sup>28</sup>J. David Edwards, "Foreign Relations", en: varios autores, *Colombia...*, *op. cit.*, p. 323.

boración como un hecho dado. Esto aconteció, en gran medida, en Colombia.

Ahora bien, lo que resulta interesante es que desde la óptica colombiana también se adopta una postura típica de *realpolitik*. Ello en el sentido de aceptar un papel menor y subordinado, sin cuestionar las bases mismas del tipo de relación con Estados Unidos y el sistema internacional. Se asume la propia debilidad y los condicionamientos implícitos (y explícitos) en la política de poder. Colombia "vivió" con la traumática experiencia de Panamá el significado de esta última. El lema del "Respice Polum" racionaliza y pretende legitimar el lugar de Colombia en el escenario mundial. Es el Estado colombiano quien asume el rol de *partenaire* de los Estados Unidos, como lo dijera Gerhard Drekonja. Es un Estado aún no modernizado, donde las esferas de lo interno y lo externo están segmentadas y donde la política internacional es cuasi-secreta y debatida por pocos. Es el Estado y los sectores que detentan el control del mismo quienes identifican la propia seguridad nacional con los intereses estratégicos de seguridad norteamericanos, sin deslindarlos. Es una forma "introvertida" de asumir la desigualdad de poderes entre dos naciones. No se buscan formas alternativas y "riesgosas" de actuación internacional y se reconoce que no se necesita un gran activismo externo ni una diferenciación de los intereses básicos para asegurar, en forma más autónoma, objetivos domésticos prioritarios. Por otro lado, en general prevalece un gran consenso interno bipartidista liberal-conservador; lo cual otorga una nota identificatoria a la política internacional colombiana.

Esta conducta internacional basada en la introyección de las asimetrías existentes entre una gran potencia y un actor menor, estuvo marcada por una alta cuota de pragmatismo. Como contrapartida, se buscó, en primer lugar, financiamiento para el desarrollo y asistencia económica<sup>29</sup>. (En una segunda instancia, en especial luego de la segunda postguerra y el desencadenamiento de la revolución cubana, se sumó —con mayor énfasis— una dimensión ideológica y de protección militar-estratégica). Y en ese sentido se puede señalar que, de modo significativo, la meta de los grupos gobernantes (meta que reafirmaba con su consecución, el control y el dominio del poder interno) fue alcanzada. Por ejemplo, en el período 1967-74, Colombia fue el país que recibió mayor ayuda de la AID estadounidense. El monto total fue de us\$ 647,3 millones. Para el período 1949-74, Colombia fue el segundo mayor receptor de asistencia norteamericana. La cifra fue de us\$ 971,7 millones, la cual representaba el 16,9% de la ayuda total norteamericana para la región. Sólo la superó Brasil con us\$ 1.453,1 millones. Sin embargo, en términos per-

<sup>29</sup>Ver en especial Paul Drake, *op. cit.*, y Fernando Cepeda Ulloa, "La influencia . . . , *op. cit.*



capita, Colombia fue superior<sup>30</sup>. A ello, se pueden agregar los desembolsos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial en la década de los sesenta y setenta; a través de lo cual se puede observar un fenómeno similar respecto a la cuantiosa magnitud de crédito recibido en comparación y proporción a otros países latinoamericanos<sup>31</sup>.

2) En los finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, se puede verificar la utilización de nuevos paradigmas para el análisis de las relaciones internacionales. Por un lado, los enfoques más próximos a la "interdependencia". No sólo se incluye el Estado como unidad analítica, sino que a éste se agregan los actores no gubernamentales y transnacionales (ello es más evidente en los trabajos sobre economía internacional). Se intenta describir un Estado más desagregado y complejo. La dinámica de los conflictos, las negociaciones y el poder de maniobrabilidad externo son tomados en cuenta. Se estudian formas de inserción diferencial en el sistema internacional. Aceptando la noción de una agenda múltiple a nivel global y también en lo que hace a las relaciones con Estados Unidos, se explica cómo Colombia logra avanzar en la obtención de sus objetivos y en la reafirmación de sus intereses a través de estrategias selectivas de vinculación temática (el llamado *linkage strategy*). La vieja pasividad ante fenómenos internacionales da paso a una percepción más evidente de las variadas implicaciones internas de los procesos de internacionalización<sup>32</sup>.

Por otro lado, aparecen trabajos con aportes más cercanos a los análisis histórico-estructurales. Al Estado y los agentes no-gubernamentales, se suman las clases y los intereses sociales en pugna, tanto en lo doméstico como en lo internacional. Los temas de la subordinación, la hegemonía y la dependencia, así como las formas que éstas adoptan en el caso colombiano son, también, discutidos. Las perspectivas desde el plano de la economía política internacional son incorporadas. No se separa el nivel de lo interno de lo externo, sino que se analiza la base doméstica de la de la política exterior colombiana y el mutuo impacto de ambas dimensiones<sup>33</sup>.

La línea divisoria entre estos dos enfoques no es tajante. Se uti-

<sup>30</sup>Estos datos están contenidos en una serie de tablas publicadas por UCLA Latin American Center Publications. Ver, al respecto, James W. Wilkie y Adam Perkal (eds.), *Statistical abstract of Latin America*, Vol. 23. (Los Angeles: University of California Press, 1984), p. 679.

<sup>31</sup>Bruce M. Bagley, "Aid Effectiveness in Colombia", Washington D.C., School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, mimeo, 1986.

<sup>32</sup>Ver, en general, los diversos ensayos y textos de Drekonja, Cepeda y Pardo.

<sup>33</sup>Ver, entre otros Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlían, *op. cit.*; Rodrigo Pardo, "Entre la alineación y el pragmatismo; Colombia y la crisis centroamericana", Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, mimeo, 1987; y Marco Palacios, "El Interés Nacional y el Ingreso de Colombia a los No Aliados", en: Marco Palacios (comp.), *op. cit.*

lizan conjuntamente elementos de la teoría de la interdependencia y de la escuela de la dependencia, por ejemplo. Indudablemente, esta evolución teórica general se apoya en el desarrollo de nuevos paradigmas interpretativos y fenómenos internacionales que tienen que ver, particularmente, con la erosión de la hegemonía norteamericana y una serie de cambios cualitativos y cuantitativos a nivel global.

A su vez, también se produce un giro en la visión de las élites dirigentes. El "Respice Similia" fue una manifestación en esa dirección. En un mundo crecientemente interdependiente y complejo, se hacía necesario observar y diseñar las relaciones internacionales de Colombia bajo otra perspectiva. El sistema internacional ofrecía nuevos márgenes de permeabilidad y permisividad. Se esforzaba el pragmatismo en su dimensión económica, intentando dejar atrás la alineación automática de tipo ideológico con Estados Unidos. Se pasa del bilateralismo casi estricto en el tratamiento de los asuntos principales que ligan a Colombia y Estados Unidos a un multilateralismo más activo (por ejemplo, la participación en el Grupo Andino y la redacción de la Decisión 24 sobre capital extranjero, en el apoyo subregional a los Tratados Torrijos-Carter, en la creación del Grupo de Contadora, en la incorporación al Movimiento de Países No Alineados, y en la conformación del Consenso de Cartagena, entre otros). Los discursos y pronunciamientos que se pueden hallar en las memorias de los tomadores de decisión durante los últimos veinte años apuntan hacia el reconocimiento de una serie de nuevos mecanismos para insertar a Colombia de una manera distinta y creativa en el concierto mundial. Además, se incrementan los recursos a disposición del país para ejercitar una nueva y más dinámica política internacional. Al ritmo del crecimiento de la mayoría de los indicadores socio-económicos (Colombia ya se ubica, en la década de los ochenta, entre los principales cinco países latinoamericanos), se produce una mayor participación colombiana en temas claves de carácter regional y multilateral.

Hay, en cierta forma, un nuevo sustrato conceptual en el accionar externo colombiano, que parte de una visión diferente (y más amplia) del mundo y de las opciones abiertas para el país. Desde la administración Lleras Restrepo en adelante se va gestando un incipiente protagonismo internacional colombiano que llega a un alto nivel de expresión en el gobierno del Presidente Betancur y que no se rompe con la actual administración del Presidente Barco, sino que adopta otras formas y terrenos de actuación. Se comprende que la expansiva interdependencia entre las naciones, las agendas y los actores internacionales ofrecen oportunidades importantes para Colombia en aras de diversificar sus contactos y políticas. Pero al mismo tiempo, "co-existen" áreas vinculadas a las relaciones internacionales que no se "modernizan" al mismo nivel que sugiere la mayor participación diplomática y económica del país en los asuntos

regionales y mundiales. Tal es el caso del retraso organizativo del servicio exterior, de la fragmentación —muchas veces contradictoria y otras inmovilizante— del proceso de toma de decisiones, del rol pasivo y poco fiscalizador del Congreso en los temas internacionales y del carácter esencialmente bipartidista y cerrado de la política externa. Así entonces, a nivel operativo, se practican las relaciones internacionales como en épocas pretéritas. Hay un notorio avance en la comprensión del sistema internacional y en el aprovechamiento de las transformaciones acontecidas a nivel mundial. Hay, implícitamente, una visión “interdependiente” de las relaciones globales. No obstante, el instrumental para la acción externa sigue las pautas de un viejo tradicionalismo que se vuelve más obsoleto para el logro de los objetivos nacionales y que aparece como desfasado ante las necesidades colombianas en materia de política internacional.

3) Es importante resaltar que en el terreno de la investigación de las relaciones económicas internacionales de Colombia, la producción nacional es altamente novedosa y de gran rigor académico. Las contribuciones en este campo de la disciplina son de enorme valor analítico. En las últimas tres décadas han sobresalido los estudios de tipo histórico-estructural. La influencia de la CEPAL en los escritos de varios autores es notoria. Los aportes desde la perspectiva de la dependencia y de la economía política son relevantes. Ello ha llevado al desarrollo de una amplia variedad temática: las cuestiones de la integración regional, los tópicos vinculados al comercio internacional, la problemática de la transferencia de tecnologías de punta, el papel de la inversión extranjera, las opciones de diversificación económica, las consecuencias de las asimetrías en el intercambio internacional, el manejo de la deuda externa, entre otros<sup>34</sup>. La riqueza de enfoques ha sido concomitante a una mayor expan-

<sup>34</sup>Ver, dentro del amplio material sobre este aspecto de las relaciones internacionales, entre otros, Eduardo Sarmiento, *Inflación, Producción y Comercio Exterior* (Bogotá: Colcultura/Fedesarrollo, 1982); Eduardo Sarmiento, *El Crédito Externo en una economía fluctuante y segmentada* (Bogotá: Fedesarrollo/Cerec, 1985); Albrecht von Gleich y Diego Pizano Salazar (eds.), *op. cit.*; Carlos Díaz-Alejandro, *Foreign trade regimens and economic development: Colombia* (New York: Columbia University Press, 1976); Konrad Matter, *Inversiones extranjeras en la economía colombiana* (Medellín: Editorial Hombre Nuevo, 1977); Luis J. Garay, *El Pacto Andino. ¿Creación de un mercado para Colombia?* (Bogotá: Fedesarrollo, 1981); Luis J. Garay y Diego Pizano, *El Grupo Andino. Objetivos, estrategia, mecanismos y avances* (Bogotá: Editorial Pluma, 1979); Alicia Puyana de Palacios, *Economic Integration among unequal partners: The case of the Andean Group* (New York: Pergamon Press, 1982); Gabriel Misas, *Empresas multinacionales y Pacto Andino* (Bogotá: Fines/Editorial Oveja Negra, 1983); José A. Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis Mundial, Protección e Industrialización. Ensayos de Historia Económica Colombiana* (Bogotá: CEREC, 1984); Javier Ballesteros Mejía (ed.), *Lecturas sobre el sector externo de la economía colombiana* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1982); y Salomon Kalmanovitz, *Ensayos sobre el desarrollo del capitalismo dependiente* (Bogotá: Editorial Pluma, 1977).

sión en el interés por las esferas comercial y financiera de las relaciones internacionales del país. Ha existido una base científica, académica e intelectual firme para dinamizar esta área de estudio.

Se podría decir que, a nivel de los tomadores de decisión, es posible visualizar —como contraparte de la evolución teórica— la concepción subyacente a la praxis de la administración Lleras Restrepo a mediados de la década de los sesenta. Su proyecto interno moderadamente reformista fue seguido, en lo externo, por la búsqueda de una mayor diversificación de mercados; el intento por adelantar más lazos de cooperación intra-latinoamericana; el esfuerzo por dinamizar las exportaciones colombianas; el propósito de evitar desajustes en la balanza de pagos y asegurar el máximo manejo interno de las tasas de interés (lo cual, lo condujo a un enfrentamiento con el FMI, quien no logró imponer en su totalidad su “paquete de condicionalidad”<sup>35</sup>); entre otras metas.

En ese sendero de lograr una mayor autonomía externa en lo comercial y financiero, diversas administraciones posteriores intentaron, con mayor o menor éxito, objetivos de crecimiento y de inserción diversificada en el escenario mundial, bajo una concepción más moderna y dinámica de las relaciones económicas entre países y actores no gubernamentales. Corresponde mencionar la existencia de un esfuerzo por superar la dependencia tradicional que ha caracterizado al país, aunque los cimientos de la misma aún no se han roto. En ese sentido, no se ha vislumbrado una voluntad política y un proyecto estratégico para resolver ese nudo gordiano que afecta, negativamente, el desarrollo interno y las relaciones internacionales de Colombia.

4) Por último, unas palabras sobre un tema teórico fundamental. Al incrementarse el perfil internacional colombiano en los años recientes y al convertirse el país en lo que se ha denominado un “poder regional emergente”, ha tomado ímpetu la discusión de un fenómeno conceptual y práctico muy importante: la cuestión de la autonomía. Se está en un estadio incipiente pero muy relevante, en la investigación de dicho fenómeno. Posiblemente, es el tema más valioso de base teórica que se encuentra en estudio y sobre el cual se buscan hacer algunos aportes interpretativos.

En años recientes, han aumentado los esfuerzos investigativos para analizar las posibilidades reales de una mayor autonomía in-

<sup>35</sup>Ver, Richard L. Maullin, *op. cit.*; Lauchlin Currie, *The role of economic advisers in developing countries* (Westport: Greenwood Press, 1981); y varios autores, *Colombia: 20 años de régimen de cambios y de comercio exterior* (Bogotá: Colección bibliográfica del Banco de la República, 1987). En este caso ver, especialmente, los cuatro primeros capítulos a cargo de Alejandro López Mejía: 1) “El Estatuto cambiario y el gobierno”; 2) “El Estatuto cambiario y la prensa”; 3) “El Estatuto cambiario, el ambiente político y el Congreso”; y 4) “El Estatuto cambiario y el Fondo Monetario Internacional”.

ternacional por parte de los países de América Latina<sup>36</sup>. El concepto, por su misma complejidad y debido a la naturaleza variable del fenómeno que encierra, ha sido difícil de operacionalizar como herramienta de investigación para el estudio de las relaciones exteriores de Latinoamérica.

Por ello, es necesario efectuar algunos comentarios. Parece elemental aclarar quién es el "sujeto de referencia"; es decir el agente autonómico. La visión estado-céntrica de la política internacional no permite hacer precisión al respecto. En vez de partir desde el ángulo de un Estado-Nación global e impersonal, parece más constructivo, a nivel analítico, desagregarlo para "encontrar" al verdadero agente autonómico. Así, sería más útil y correcto hablar de actores sociales (sectores, grupos, clases) con mayor o menor autonomía.

Lo mismo podría decirse en relación al "objeto de referencia"; esto es el agente hacia el cual se dirige una acción o conducta autonómica. No parece convincente ni conveniente hacer énfasis en el sistema internacional en su totalidad y generalidad como el objeto referencial. Eso, en realidad, no nos aclara ni ofrece mucho. La contraparte de un actor social que busca autonomía es otro actor social ubicado en un Estado (por ejemplo, un grupo de poder y con capacidad de ejercerlo dentro de Estados Unidos) o en un conjunto de Estados (por ejemplo, la banca privada internacional y sus sectores sociales de apoyo).

Un elemento obvio (pero no por ello menos importante) a tener en cuenta es que el debate sobre la autonomía no puede girar en torno a cuestiones abstractas. Se ejerce o no autonomía frente a otro actor en relación a determinados temas. Estos no son, necesariamente, permanentes —temporalmente hablando— (el tópico de deuda, por ejemplo, es reciente dentro de la agenda de las relaciones internacionales de Latinoamérica), ni poseen el mismo orden de prioridad (lo cual, demanda una labor de "selectividad" táctica y estratégica), pero sí expresan la existencia de intereses y objetivos encontrados entre las partes. Esto último está ligado a dos temas fundamentales: un actor que persigue incrementar su autonomía frente a otro, debe diseñar una estrategia autonomizante y debe tener la voluntad política para ampliar dicha autonomía. Esa formulación estratégica, asimismo, requiere tomar en consideración, no sólo las opciones al alcance de un actor y la manera de lograr sus

<sup>36</sup>Ver, al respecto, Helio Jaguaribe, "Dependencia y autonomía en América Latina", en Helio Jaguaribe et. al., *La dependencia político-económica de América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 1970); Helio Jaguaribe, "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, Año XII, N° 12, 1979; Guillermo D' Donnell y Delfina Linck, *Dependencia y autonomía* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973); y Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana* (Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980).

metas, sino también los riesgos implícitos en su búsqueda de mayor influencia y capacidad de decisión independiente.

Por otro lado, parece crucial reconocer que la noción de autonomía no puede ser entendida como estática. La autonomía es siempre relativa y la posibilidad de su ejercicio resulta de un proceso dialéctico que afecta al "sujeto" y al "objeto" de referencia en momentos históricos dados y que puede expandirse o reducirse de acuerdo a condiciones estructurales y/o coyunturales. Las variaciones en las condiciones pueden producirse por transformaciones en los regímenes internos (por ejemplo, en el caso chileno, con el derrocamiento de un gobierno socialista en 1973 y el establecimiento de una dictadura militar; lo cual modifica radicalmente el desarrollo e implementación de un proyecto autonómico) y/o a nivel del régimen internacional (por ejemplo, con el pasaje de la "guerra fría" a la "distensión"; lo cual altera los espacios de maniobra y acción de un actor que pretende insertarse en forma más autónoma y diversificada frente a otros actores en el sistema internacional).

En síntesis, la autonomía relativa en política exterior podría interpretarse como la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial *vis-a-vis* otro actor social en un(as) área(s) temática(s), específica(s), asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha(s) área(s) temática(s); la existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisional más independiente.

Con esta aproximación, se busca contribuir al debate en torno a la autonomía desde un ángulo alternativo. Fundamentalmente, se pretende precisar su valor operativo como instrumento de análisis. Hacia ese fin se dirigen las nuevas investigaciones que realiza en este momento el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes. Probablemente ello, aunado a un "repensar" teórico de la política colombiana en los asuntos mundiales, brinde la oportunidad de avanzar en el estudio de las relaciones internacionales del país. Quizás, por este camino de reflexión, se logren abrir espacios para un replanteamiento endógeno y creativo a nivel de la teoría y en favor de una praxis más autónoma.

#### LA PRÁCTICA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE COLOMBIA

Igual que en la sección anterior, el análisis sobre las concepciones teóricas de los funcionarios gubernamentales que tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones sobre la política exterior debe hacerse en una forma indirecta. En Colombia, no puede hablarse, para esta disciplina, de la existencia de centros académicos o especializados que trabajen en estudios sobre alternativas de manejo y

análisis de las relaciones internacionales, como hay en otros países y aún en Colombia en otros campos (como la economía) de la gestión pública.

La composición de un equipo de gobierno en los organismos e instituciones que tienen que ver directamente con el diseño, formulación y ejecución de la política exterior no dice mayor cosa sobre la orientación que recibirá esta última. Y esto no ocurre propiamente en virtud de que exista una carrera diplomática; ni siquiera dentro de los organismos institucionales del Estado se pueden encontrar grupos de trabajo, equipos de evaluación de las distintas opciones que pueden adoptarse, o una academia de la cual se nutra la mayor parte del cuerpo diplomático nacional.

Al carecer de centros exclusivamente "teóricos" sobre las relaciones internacionales, resalta la inexistencia de grupos o *think-tanks* conceptualmente homogéneos. Ello, a su vez, se refleja en la ausencia de "escuelas de pensamiento" claramente diferenciables en este terreno. Todo lo cual conlleva a la falta de recomendaciones alternativas para el manejo y la dirección de la política exterior colombiana.

En consecuencia, si se desean analizar las percepciones e interpretaciones del sistema internacional, su funcionamiento, el papel que puede desempeñar un actor menor, las posibilidades de estos últimos para maximizar la satisfacción de sus intereses nacionales o, más aún, si se busca esclarecer la concepción teórica implícita sobre la cual se adoptan las determinaciones de política exterior, es necesario acudir a las manifestaciones directas de los protagonistas. No hay avenidas concretas para asociar a ciertos grupos políticos o élites gubernamentales con una orientación teórica específica sobre las relaciones internacionales del país. Este hecho diferencia notablemente el caso colombiano de otros países latinoamericanos de un nivel de desarrollo relativo similar y que son considerados "poderes regionales o medios".

En la primera parte de este ensayo, se mencionó la obra teórica de Gerhard Drekonja Kornat. Como se anotaba entonces, el autor divide la historia de la política exterior colombiana en dos grandes etapas: la del "Respice Polum" y la del "Respice Similia". Se trata, básicamente de una periodización que se apoya en la posición global asumida por Colombia frente al polo continental en distintas circunstancias históricas. Lo que llama la atención es el hecho de que los dos términos utilizados para categorizar ambas etapas provienen de los principales inspiradores de la política internacional del país en sendos momentos de su puesta en marcha: Marco Fidel Suárez y Alfonso López Michelsen; ambos cancilleres antes de ocupar la presidencia de la nación. No se trata de conceptos originados por académicos y retomados por funcionarios gubernamentales, sino todo lo contrario.

Las etapas descritas por Drekonja tiene una gran utilidad. Conviene, sin embargo, resaltar dos inquietudes que surgen respecto a ellas. La primera es el cuestionamiento sobre la conveniencia de limitarse al criterio definidor del autor (la actitud frente al polo) o si vale la pena intentar otras alternativas de categorización. La segunda es si las etapas así divididas no solamente reflejan orientaciones comunes para la mayor parte de las acciones relevantes en política exterior, sino que además son una manifestación de la existencia de una concepción teórica (o al menos global) sobre las relaciones internacionales que predominan entre los artífices de la conducta externa de Colombia.

Es claro que para los objetivos del presente trabajo, el segundo punto resulta de mayor relevancia e interés. Por ello, a continuación se intentará señalar algunos de los elementos teóricos o conceptuales más importantes en diferentes momentos históricos. Se tendrán en cuenta cuatro períodos: 1914-1941, 1941-1967, 1967-1978 y 1978-1987.

#### 1914-1941

Esta es la etapa de la "Doctrina Suárez" en su más pura manifestación. Sus características fueron enumeradas brevemente con anterioridad, y se han analizado extensamente en varias de las obras mencionadas en la primera sección de este ensayo. Caben, sin embargo, algunas observaciones adicionales.

La actitud pragmática de Suárez al fomentar y estimular la firma (como Canciller y miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales) y la ratificación (como Presidente) del Tratado Urrutia-Thompson entre Colombia y Estados Unidos, reflejaba una creencia en la inevitabilidad de lo ocurrido en Panamá y en el carácter de "Estrella Polar" que estaba adquiriendo Estados Unidos en el continente. De allí que se buscara a toda costa la "normalización" de las relaciones bilaterales con el fin de vincular a Colombia al expansivo proceso económico de integración entre Estados Unidos y América Latina.

Además, se perciben en la "Doctrina Suárez" concepciones muy particulares sobre el papel del derecho, los acuerdos y los instrumentos formales de la diplomacia. Existe una alta valoración hacia ellos y una enorme credibilidad en su eficacia para resolver satisfactoriamente los conflictos entre las naciones mediante mecanismos legales favorables para todas las partes. Uno y otro elementos reflejan la influencia de las tesis "idealistas" que abanderó en su momento el Presidente Woodrow Wilson.

La profunda valoración de lo formal y lo jurídico se manifiesta en el tratamiento dado a la cuestión de Panamá. El conflicto generado por la colaboración del Presidente Roosevelt a la rebelión que



finalmente condujo a la pérdida del mayor activo estratégico con que contaba el país, se "archivó" con un tratado que estipulaba una "compensación" ridícula. El derecho y los instrumentos formales se superpusieron a las realidades políticas. Mediante su tratamiento "adecuado" (la firma de documentos legales), los conflictos, en la preconcepción de la "Doctrina Suárez", se podían transformar en intereses armónicos y objetivos convergentes. En este caso concreto, con la motivación de adoptar una actitud pragmática frente a una realidad económica de atracción hacia Estados Unidos cada vez más explícita.

El hecho que al mismo tiempo se manifestaran los elementos económicos (sobre los cuales se concentraban los principales objetivos de política exterior) y la confluencia de intereses (junto a Estados Unidos) deviene, en parte, de conceptualizaciones derivadas de las teorías clásicas de la economía: la acción de varios agentes buscando en forma independiente satisfacer sus intereses particulares conduce al máximo punto posible de bienestar global. Así, las acciones estimuladas por el sentimiento egoísta de maximizar la satisfacción de intereses individuales, le abren paso a unas reglas del juego que armonizan los resultados finales con la mejor opción para el conjunto. Con esta "racionalidad" se reforzaba, de hecho, la confluencia de intereses sociales entre sectores dominantes colombianos y sus contrapartes norteamericanas.

Con base en estas concepciones, Marco Fidel Suárez y los principales gestores de la "Doctrina" que lleva su nombre lograron alterar una situación de claro conflicto con Estados Unidos en una de notable armonía. Se debía "Mirar al Polo" y aceptar, a su vez, sin cuestionamiento de superioridad. De allí que Colombia, curiosamente y al contrario de otras naciones de la región como México, es, al mismo tiempo, uno de los países más afectados directamente por una acción de fuerza de Estados Unidos y una de las naciones que tradicionalmente ha mantenido una posición más cercana, en política internacional, a Washington.

La comparación de los casos colombiano y mexicano es de gran interés en la medida en que demuestra que las agresiones hegemónicas no tienen un efecto claro y único sobre las políticas exteriores de las naciones afectadas. Otros elementos deben tenerse en cuenta para explicar las diferencias de comportamiento y de orientación en las relaciones con Estados Unidos. Las dos naciones, por ejemplo, presentan una notable diferencia histórica en sus respectivos procesos políticos y en cuanto al papel de las clases dominante. En México, la revolución introdujo valores fuertemente nacionalistas y antinorteamericanos y facilitó el ascenso de sectores contestarios. En Colombia, por el contrario, la permanencia de élites semioligárquicas se ha manifestado en la conservación de concepciones y valores que resaltan la vinculación con el "polo modernizante".

En realidad, otras experiencias deberían tenerse en consideración para analizar el efecto de movimientos revolucionarios, reformistas y populistas en la conducta internacional de los países y en relación a las actitudes frente al hegemon. Son varios los ejemplos en diferentes momentos históricos (entre ellos, Cuba, Panamá, Chile, Argentina, Nicaragua) en los que se encontrarían casos de movimientos sociales mayoritarios importantes que, con su acceso al poder en forma permanente o temporal, han desplegado un accionar externo que se ha reflejado en posiciones autonómicas frente a Estados Unidos.

1941-1967

Durante el período más álgido de la "guerra fría", la escuela realista de las relaciones internacionales tuvo una gran influencia en los ejecutores más salientes de la política exterior colombiana. Hasta tal punto llegó a predominar esta concepción de la realidad mundial que su difusión a las fuerzas políticas tradicionales sirvió de base para consolidar un fuerte consenso sobre el tratamiento de los tópicos internacionales fundamentales.

En el período anterior, en efecto, habían existido momentos de significativo desacuerdo sobre la conducta externa más adecuada para el país. Durante la firma y ratificación del Tratado Urrutia-Thompson, por ejemplo, la posición frente a Estados Unidos fue motivo de controversia. Tanto que aquella se constituyó en uno de los factores que llevaron a la renuncia de Suárez en 1921.

También hubo un gran debate político en torno a la posición que debía asumir Colombia en el conflicto mundial de 1938-45. En esa coyuntura, no obstante, el consenso empezó a cobrar forma luego del ataque japonés a Pearl Harbour y del posterior fracaso del eje nazi-fascista en Europa. Pero lo que realmente vino a moldear un gran acuerdo entre los partidos tradicionales (liberal y conservador, con la notable y obvia excepción de la izquierda) fue el surgimiento de la "guerra fría" y el auge de la escuela realista. Tal el caso, que uno de los principales líderes de la oposición conservadora a los gobiernos liberales de Eduardo Santos (1938-1942) y Alfonso López Pumarejo en su segunda administración (1942-1945), que había cuestionado la postura pro-norteamericana de estos gobernantes durante la Segunda Guerra Mundial, fue uno de los presidentes más anticomunistas y cercanos a Washington en su política exterior: Laureano Gómez. Bajo su gobierno (1950-1953), transcurrido durante uno de los períodos de mayor violencia e inestabilidad interna de la historia reciente del país, Colombia participó en la Guerra de Corea y fue miembro activo de todas las alianzas "occidentales" que participaban en la contención del comunismo internacional.

Estas actitudes se apoyaban en un amplio consenso bipartidista.

El periódico liberal "El Tiempo", por ejemplo, aplaudió calurosamente la decisión de ir a Corea, a pesar de encontrarse en la oposición<sup>37</sup>. Se trataba de una posición convergente y unánime entre conservadores y liberales, caracterizada por diversos factores.

En primer lugar, por la preponderancia de los aspectos de defensa y seguridad. El discurso típico de la "guerra fría", acompañado de una férrea voluntad de "cruzado" moderno de hacer de Colombia el "campeón" en la lucha contra el comunismo, enfatizaba estos temas y subordinaba a ellos los de tipo económico.

En segundo lugar, por el énfasis en las relaciones estatales, hecho que se evidenciaba en la preferencia por los foros multilaterales. Colombia participó activamente en la redacción de la Carta de San Francisco en 1945 —proceso en el cual se opuso al poder de veto de las grandes potencias— e introdujo expresiones en el texto. Posteriormente, el país se tomó en serio sus compromisos con los organismos institucionales de postguerra (como la creación de la Organización de Estados Americanos) a los cuales promovió y apoyó consistentemente.

En tercer lugar, se reconocía una fuerte armonía de intereses entre Colombia y Estados Unidos, sobre la base de la lucha común contra el "enemigo rojo". A la luz de la Doctrina Truman (1947), Colombia aceptó con seriedad su papel de "León de la guerra fría", según expresión de Alfonso López Michelsen.

Por último, esta actitud pro-norteamericana y visceralmente anticomunista tenía un punto de sostén a nivel doméstico: la experiencia del 9 de abril de 1948 del "Bogotazo" y el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán habían generado un temor desproporcionadamente agudo ante el fantasma de las movilizaciones sociales y populares. Para amplios segmentos de las clases dominantes aquella eclosión de masas no era sino la manifestación de una conjura revolucionaria alimentada por el comunismo internacional. Como resultado, se producía una vinculación interna-externa que magnificaba el espectro de un comunismo amenazante, al cual se debía combatir en lo internacional y en lo doméstico. Así, las acciones de política exterior surgían como el lógico corolario de esa racionalidad.

Estas concepciones no se limitaron al período de los años cincuenta. Todavía entrada la década de los sesenta —y a pesar de los signos de distensión entre los Estados Unidos y la Unión Soviética— persistían el lenguaje y los términos (y, por consiguiente, los conceptos, los supuestos y las imágenes) de la escuela realista y en favor del alineamiento irrestricto. El entonces Canciller Julio César Turbay Ayala, del primer gobierno del Frente Nacional presidido por

<sup>37</sup>Así lo demuestra Ramsey, *op. cit.*, pp. 546 y 547.

Alberto Lleras Camargo (1958-1962), acudió con frecuencia a esas "ideas-fuerza" en materia de política internacional.

El hecho es relevante, por cuanto 18 años después, cuando Turbay fue elegido presidente en 1978, una vez más retomó las posiciones más identificatorias de la "guerra fría". Ello significaba una variación fundamental en la concepción y en la praxis del "Respiçe Polum", antes y después de la Segunda Guerra Mundial. Durante mediados de los años treinta, por ejemplo, el Presidente López Pumarejo reconoció a la Unión Soviética y fue el único país latinoamericano en hacerlo. En parte, ello se debía a que el Partido Comunista Colombiano (bajo la estrategia de los "Frentes Populares") apoyaba la plataforma gubernamental de cambio social y de reivindicaciones para el sector sindical.

Entre esa actitud y la del ex Canciller y ex Presidente Turbay Ayala hay una gran diferencia que se puede observar en la siguiente cita de una intervención suya, como Ministro de Relaciones Exteriores, ante la Cámara de Representantes el 27 de abril de 1959: "He de decir que el señor Suárez jugó un papel importantísimo en nuestras relaciones exteriores y levantó el nombre de Colombia hasta planos de extraordinaria altura y respetabilidad dentro del concierto de los pueblos cultos. Su teoría del 'Respiçe Polum', proclamada en momentos en que el sentimiento colombiano estaba legítimamente herido por la segregación de Panamá, ha venido abriéndose campo en el Continente, hasta el punto de que hoy no existe ningún país americano que pueda prescindir de sus vinculaciones con el gran pueblo de los Estados Unidos. Cumplo, pues, con un deber de solidaridad y de admiración al insigne Canciller Suárez al declarar que, en mi concepto, su aporte al prestigio internacional de Colombia ha sido uno de los más grandes". Y, más adelante, agrega: "Los Estados Unidos tienen la doble condición de ser nuestro más grande y poderoso vecino y la primera potencia económica, científica y militar de los tiempos modernos. No movemos en la misma órbita y con ellos compartimos —nosotros en la pequeña proporción que corresponde a nuestras reducidas y limitadas capacidades— la defensa de la civilización occidental"<sup>33</sup>.

Si a mediados de la década del sesenta, a nivel internacional, los Estados Unidos y la Unión Soviética comenzaban a dar los pasos iniciales hacia una posible mejor coexistencia (por ejemplo, mediante la firma de instrumentos como el *Partial Nuclear Test Ban Treaty* y el *Hot Line Agreement* en 1963) y otras naciones (inclusive de

<sup>33</sup>Julio César Turbay Ayala, "Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores en la Cámara de Representantes el 27 de abril de 1959", en Julio César Turbay Ayala, *Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, 1959* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1959), p. 52. En referencia a la actitud de López Pumarejo, ver: Marc Edelman, "The other super power. The URSS and Latin America: 1917-1987", *Nacla report on the Americas*, Vol. XXI, Nº 1, 1987.

Latinoamérica) comenzaban a flexibilizar sus posturas ante el bloque socialista, Colombia continuaba aún con su férreo distanciamiento de los países de la "Cortina de Hierro"<sup>39</sup>.

1967-1978

A partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, los responsables de la política exterior comenzaron a revisar las posiciones que habían predominado desde la segunda postguerra. Esto se debió, en gran medida, a la influencia de las tesis estructuralistas de la CEPAL y, posteriormente, el auge de los escritos enfocados desde la perspectiva de la interdependencia.

Lo primero —el impacto de la teoría "cepalina"— se observó especialmente durante la administración Lleras Restrepo. En 1967, se llevó a cabo una audaz reforma del aparato institucional para el fomento de las exportaciones colombianas y se estableció un nuevo estatuto cambiario. Esto se hizo mediante el decreto-ley 444 cuyo contenido se oponía a las exigencias que en el momento formulaba una misión del Fondo Monetario Internacional. El resultado fue un enfrentamiento que concluyó, como excepción a una larga historia de amistad, en un serio deterioro de las relaciones entre Colombia y ese organismo multilateral. Uno de los puntos principales que causaron la discordia fue la solicitud del FMI para establecer, una devaluación masiva. El Presidente Lleras se empeñaba —tal como lo hizo finalmente— en implementar un sistema *crawling peg* de mini-devaluaciones.

En otras áreas de acción gubernamental, la administración Lleras dejó ver su cercanía a las tesis estructuralistas: el impulso a la industria mediante la protección, la búsqueda de la integración de

<sup>39</sup>Un hecho curioso y a la vez demostrativo de esta situación lo constituye una nota transmitida por la cancillería colombiana en 1964. El Embajador de Colombia ante Dinamarca solicitó al ministerio un concepto sobre el procedimiento a adoptar por los diplomáticos del país ante aquellos de las naciones de la "Cortina de Hierro" con los cuales Colombia no tenía relaciones diplomáticas o consulares. El 4 de mayo de 1964 se emitió el siguiente comunicado ante dicha solicitud: "La oficina de planeamiento, coordinación y evaluación (del Ministerio de Relaciones Exteriores) conceptúa: es claro que al no existir relaciones diplomáticas con determinado gobierno comunista no deben producirse tampoco contactos directos oficiales entre los respectivos agentes diplomáticos acreditados en un tercer país, especialmente en cuanto se refiere a actos protocolarios. Tampoco deberán aceptar los diplomáticos colombianos invitaciones de agentes diplomáticos de países con los cuales el Gobierno de Colombia no mantiene relaciones. La misma norma que acabamos de exponer no impide que en cualquier caso en que un diplomático colombiano se encuentre en un terreno neutro, con el representante de un gobierno con el cual no mantiene Colombia relaciones diplomáticas, se puede cruzar entre ellos, pero discretamente, las cortesías de usanza entre personas de buena educación". Ver: Fernando Gómez Martínez, *Memoria de Relaciones Exteriores. Julio de 1963 a junio de 1964* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1965), p. 144.

mercados y el estímulo a las exportaciones no tradicionales para corregir la brecha entre el centro y la periferia.

Aquello se apoyaba en un proyecto interno modernizante y moderadamente reformista que requería, necesariamente, de una política exterior distinta. Primero, se rectificaba la actitud frente al "polo" a través de la búsqueda de una diversificación de las relaciones, especialmente económicas pero también políticas, hasta el punto que se reabrieron los vínculos diplomáticos con países socialistas. Segundo, se fortalecía la idea de la integración de mercados y la cooperación intra-latinoamericana con la creación del Pacto Andino y la ampliación de lazos de colaboración con la región. Este enfoque fue bautizado por el entonces Canciller López Michelsen como "Respecte Similia".

La influencia de la interdependencia se notó más claramente a partir de la década del setenta. Ello se evidenció inicialmente durante la administración Pastrana Borrero (1970-1974)<sup>40</sup>. Con la administración López Michelsen (1974-1978), cobró intensidad. López emprendió una dinámica tarea para incrementar el perfil externo de Colombia, particularmente en la cuenca del Caribe, mediante la delimitación de áreas marítimas con varios países de la región, la participación activa en el proceso de negociación de los Tratados Torrijos-Carter y la gradual reorientación de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.

Varios elementos de la aproximación "interdependista" se perciben en los pronunciamientos y políticas del Presidente López Michelsen.

En primer término, se perseguía una mayor autonomía frente al "polo". Ello implicaba rechazar la tesis de la armonía permanente de intereses, lo mismo que aquella según la cual hacer explícitos los desacuerdos era convertirse en adversario acérrimo de Washington. Según el Presidente López: "... se puede ser crítico de los Estados Unidos sin necesidad de ser enemigo, ni ser hostil"<sup>41</sup>. Bajo este razonamiento, el mandatario colombiano reafirmó sus puntos de divergencia frente a la Casa Blanca en temas como el de las drogas, el del Canal de Panamá, Cuba y el de las relaciones económicas.

En segundo lugar, López acogió conceptos como el de la interdependencia, entendida como "mutua dependencia" y "vulnerabili-

<sup>40</sup>Un indicador en esa dirección puede observarse en el contenido de un discurso pronunciado por el entonces Canciller Alfredo Vázquez Carrizosa ante la xxvi Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1971, y que titula: "El pluralismo ideológico y el fin de la guerra fría". Ver: Alfredo Vázquez Carrizosa, *Memoria de Relaciones Exteriores 1971-1972* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1973).

<sup>41</sup>Conferencia de prensa sostenida en Washington por el Presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen. Ver: Alfonso López M., *El gobierno del mandato claro, Tomo III* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1976), p. 123.

dad", al estilo de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye<sup>42</sup>. En casos como el del tráfico de estupefacientes, López consideró que este era un problema multilateral de carácter internacional, causado, principalmente, por el consumo y financiamiento de los centros de demanda y de lavado de dólares y no por los países que participan en la red de producción.

• Tercero, la administración López le dio mayor importancia —retomando, en ese sentido, una línea característica de la política exterior colombiana en su aspecto menos "ideologizado"— a los temas económicos. Consideró que los cambios ocurridos en el sistema internacional abrían espacios para alentar la "emancipación económica" y adelantó acciones para tal fin. Por ejemplo, apoyar el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, multiplicar la diversificación comercial y renunciar a la asistencia de la AID norteamericana con la tesis de que aceptar condicionalidades de parte de un organismo gubernamental, a diferencia de uno de carácter multinacional atentaba contra la soberanía del país.

Por último, López rechazó para Colombia el papel, según su expresión ya citada, de "Peón de la Guerra Fría"; intentando un mayor protagonismo global exento de un alineamiento automático y restrictivo. Esto implicaba una apertura hacia el pragmatismo ideológico, al reabrir relaciones con Cuba y aceptar la reincorporación política de este país al continente mediante su participación directa en foros como el SELA. Se comprendía que Colombia debía dejar atrás posiciones cerradas a favor del statu quo y promover el cambio paulatino, pacífico y más equitativo a nivel regional e internacional.

### 1978-1987

Durante las administraciones Turbay Ayala (1978-1982), Betancur Cuartas (1982-1986) y Barco Vargas (desde 1986), las concepciones teóricas que subyacen a la toma de decisiones, al rol de Colombia en la escena internacional y a la dirección de la política exterior difícilmente podrían catalogarse con un solo rótulo. Lo más frecuente es encontrar elementos provenientes de varias fuentes, incluyendo algunos de continuidad con el pasado. Entre éstos, se pueden mencionar:

a) Se aumenta el perfil externo de Colombia, en especial en América Central. Prevalece un mayor activismo en las políticas dirigidas hacia el área, aunque de distinto signo según los gobiernos.

Esto es evidente en lo que hace a las administraciones Turbay y

<sup>42</sup>Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence. World politics in transition* (Boston: Little, Brown and Co., 1977).

Betancur. Cabe recordar que un buen número de la literatura analizada en la sección anterior y que hacía referencia a los estudios más recientes, cubre diversos temas —políticos, económicos, diplomáticos, militares— de las relaciones de Colombia con Centroamérica.

b) Se perciben mayores vínculos entre los aspectos políticos internos y los de la realidad internacional. Este es un elemento que deja atrás el estatismo concebido por la escuela realista y que se manifiesta en forma diferente en los tres presidentes<sup>43</sup>.

Para la administración Turbay, por ejemplo, la interconexión entre lo externo y lo interno se refería fundamentalmente a la influencia del comunismo internacional sobre la insurgencia doméstica. Según sus palabras: "No estoy convencido de que la subversión que se está actualmente realizando, sea de tipo exclusivamente nacional. A mi juicio existen factores externos, ayuda foránea, propósitos de los exportadores de movimientos revolucionarios para tratar de crear intranquilidad, de sembrar caos y de enseñorear la anarquía en nuestra patria"<sup>44</sup>. Esta interpretación de los fenómenos de inestabilidad interna, motivó, en gran parte, su política de "línea dura" hacia la Cuenca del Caribe.

En cambio, para Betancur no era la guerra sino la paz la que vinculaba los procesos políticos externo e interno. Según el mandatario conservador, en una intervención realizada en San Andrés Islas (altamente simbólica, pues cuatro años antes, el 4 de febrero de 1980, el gobierno de Nicaragua había presentado un "Libro Blanco" que expresaba su reclamo sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia —cuya posesión soberana pertenece a Colombia— generando un alto grado de tensión entre Bogotá y Managua): "En este vértice colombiano es inevitable ver las uniones inextricables entre la fase interna (que seguimos buscando mediante una amnistía amplia y generosa) y la paz internacional que también buscamos

<sup>43</sup>Ver: Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, "Política internacional, paz interna e interés nacional", Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, mimeo, 1987; Fernando Cepeda Ulloa, "El proceso de paz en Colombia y la política internacional", *Estudios Internacionales*, Nº 71, Año xviii, 1985; Malcolm Deas, "The Colombian Peace Process, 1982-85, and its implications for Central America", en: Giuseppe Di Palma y Laurence Whitehead (eds.), *The Central American impasse* (New York: St. Martin's Press, 1986); y el capítulo sobre "Política internacional y pacificación nacional" de la Comisión de Estudios sobre la violencia, *Colombia: Violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno* (Bogotá: Universidad Nacional, 1987).

<sup>44</sup>Julio César Turbay Ayala, "La Subversión contra Colombia no es nacional sino un caos importado", en: Julio César Turbay A., *Discursos y mensajes. Desde agosto de 1981 hasta febrero de 1982* (Bogotá: Imprenta de la Presidencia de la República, 1982), p. 80.



para esta área (América Central) atormentada"<sup>45</sup>. Se revertía, completamente, el diagnóstico y, consecuentemente, las acciones político-diplomáticas; en particular, distensionando las relaciones entre Colombia y Nicaragua y reformulando las iniciativas colombianas hacia Centroamérica.

El Presidente Virgilio Barco, a su vez, percibe las interrelaciones más relevantes entre lo externo y lo doméstico en el campo económico. (Aunque el tema centroamericano sigue siendo un punto de referencia importante en términos de la política interna, pues mientras la estabilidad de dicha región esté ligada a los intereses nacionales desde el ángulo de la conservación de la paz doméstica, un viraje en la conducta del gobierno de Barco podría tener costos muy altos, al enviar una señal en el sentido de acoger posiciones de "mano dura"). En su discurso ante la 41ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, el primer mandatario pidió solidaridad internacional para atacar un problema que constituye una de las áreas prioritarias de su gestión gubernamental: la lucha contra la pobreza absoluta. En esa ocasión, dijo: "Formulo desde aquí un llamado tanto a los países de América Latina y del mundo entero como también a los organismos internacionales, para concretar una acción solidaria contra tan degradante flagelo social"<sup>46</sup>.

c) Otro elemento semejante que se encuentra en la concepción de los últimos gobernantes colombianos se refiere al cambio que se ha producido en la naturaleza de las relaciones internacionales. Esto es especialmente cierto en los casos de los gobiernos de los Presidentes Betancur Cuartas y Barco Vargas.

Para el Canciller Rodrigo Lloreda de la administración Betancur, por ejemplo, en América Latina... "hace unas décadas era factible hablar de un país fuerte frente a un gran conjunto de países pobres. Este esquema ya no es válido. Los Estados Unidos mantienen una posición de privilegio en el concierto regional pero al lado suyo aparecen otras naciones con diverso grado de prosperidad. Es un panorama más complejo"<sup>47</sup>.

Igualmente, el Presidente Virgilio Barco considera que "el orden político centrado en el Océano Atlántico, heredado de la Segunda Guerra Mundial, ha dejado de ser dominante"<sup>48</sup>. Para el mandata-

<sup>45</sup>Belisario Betancur Cuartas, "La Paz, obligación moral para todos los gobernantes", en: Belisario Betancur C., *Nuestra patria es América* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1984), p. 86.

<sup>46</sup>Virgilio Barco Vargas, "Discurso ante la 41ª Asamblea General de la ONU, octubre 1 de 1986", en: Virgilio Barco V., *Así estamos cumpliendo* (Bogotá: Presidencia de la República, 1986), p. 259.

<sup>47</sup>Rodrigo Lloreda Caicedo, "Crisis y esperanza del sistema interamericano", en: Rodrigo Lloreda C., *La nueva política internacional de Colombia* (Bogotá: Editorial Gente Nueva, 1984), p. 98.

<sup>48</sup>Virgilio Barco Vargas, Intervención por Televisión (antes de su partida ha-

rio liberal es fundamental, en ese contexto, que Colombia mire hacia la Cuenca del Pacífico en aras de diversificar y modernizar su inserción internacional.

Finalmente, un punto que debe destacarse sobre las concepciones implícitas en la toma de decisiones sobre política exterior en los últimos tiempos se refiere a la posibilidad y/o conveniencia de aceptar y promover alineamientos en contra o a favor del "polo" continental: Estados Unidos. Las administraciones Turbay y Betancur, aunque escogieron alternativas distintas, consideraron que la capacidad negociadora de Colombia se maximizaba de esa manera. Mientras Turbay prefirió un "alineamiento automático", Betancur optó por un "alejamiento explícito".

Barco, en cambio, ha diseñado una política exterior pragmática que le resta importancia a la postura global frente al polo y rechaza la necesidad de tener una coherencia perfecta (en términos de alinderamiento) en todas sus posiciones internacionales. Pretende maximizar su capacidad de negociación mediante una política basada en tres aspectos principales: 1) Enfatizar la dimensión económica de las relaciones internacionales del país, buscando un mayor margen de maniobra a través de un manejo "sano" de la economía interna; 2) "Desideologizar" la política externa en términos de conflicto Este-Oeste, privilegiando una universalización de las vinculaciones globales en lo diplomático, económico, científico y tecnológico; y 3) Replantear los lazos hacia Estados Unidos con una actitud realista y no fundada en una posición de acercamiento estrecho o distanciamiento activo aplicable a todos los temas de la intrincada agenda bilateral.

Respecto a este último punto, y dada la centralidad de las relaciones colombianas con Estados Unidos, el actual mandatario parece considerar que pueden coexistir un alto margen de crítica respecto a Washington en diversas áreas temáticas, y posibilidades de coincidencia en otras. En ese sentido, en lo que ha transcurrido de su mandato, se puede advertir el surgimiento de importantes niveles de "disenso político" frente a la administración Reagan: en particular, a través del apoyo y la insistencia en favor de una solución negociada, política y pacífica a la crisis centroamericana; mediante el voto en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas respecto a Cuba; en razón de un respaldo vocal a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia favorable a Nicaragua; con su oposición a un mayor poder de veto norteamericano en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo; buscando una cooperación más activa y operativa a nivel regional por conducto del denominado

---

cia Corea, Filipinas y la República Popular de China), septiembre 3 de 1987. Ver, la reproducción completa de su alocución en *El Tiempo*, del 4 de septiembre de 1987.

Grupo de los Ocho; insistiendo en un enfoque multilateral y multidimensional al flagelo de las drogas; entre otros tópicos. Pero, al mismo tiempo, se ha presentado un significativo grado de "consenso económico" frente a Washington: en especial, en términos del apoyo norteamericano para el restablecimiento del Pacto Mundial Cafetero y del compromiso estadounidense para la obtención de créditos (el así denominado "Concorde" por valor de aproximadamente us\$ 1.000 millones)<sup>49</sup>.

No obstante, en ambos niveles —el político-diplomático y el económico— se presagian enormes dificultades que pueden conducir a serias situaciones de conflicto. En lo económico, la creciente dureza de la banca comercial, el casi seguro pasaje de una Ley de Comercio norteamericana de fuerte contenido proteccionista (que discrimina contra productos colombianos, entre ellos el carbón, un recurso clave para el futuro económico del país) y las consecuencias financieras que parecen desprenderse del "crac" bursátil de octubre de 1987, permiten anunciar fricciones en las relaciones bilaterales. En lo político, el tema del narcotráfico permeará la agenda diplomática de los dos países, al punto de constituirse en el mayor desafío para la administración Barco en lo que hace a las relaciones con Washington; lo cual no dejará de provocar tensas divergencias. En ese frente, se decidirá mucho del futuro de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos y viceversa.

#### A MANERA DE BREVE CONCLUSIÓN

El presente ensayo ha tropezado con la dificultad del escaso desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales en Colombia. De la misma manera, con la falta de centros e institutos de investigación que durante varios años hayan trabajado con una perspectiva teórica definida y sin demasiadas alteraciones. No sólo no se encuentran en el país numerosos trabajos sobre temas teóricos, sino que la concepción subyacente en los que se dedican a aspectos prácticos tampoco es la más fácil de identificar.

Un dato fundamental al respecto es que en ningún caso han existido alternativas diferentes a la gestión gubernamental que provengan de un centro intelectual o académico. De hecho, las categorías, conceptos y nociones sobre el sistema internacional tienden a compartirse, mientras los "términos" del debate tienden a "transferirse" con gran facilidad de la esfera oficial a la intelectual.

<sup>49</sup>Respecto a las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Barco ver, Rodrigo Pardo, "Colombia: continuidad . . .", *op cit.*; Juan Gabriel Tokatlán y Rodrigo Pardo, "Colombia: la reafirmación del pragmatismo en un escenario crecientemente conflictivo", en: Heraldo Muñoz (ed.), *Anuario de políticas exteriores de América Latina y el Caribe 1987* (Buenos Aires: GEL)

Otro elemento clave es que el "uso" de la teoría sobre las relaciones internacionales tiende a ser ecléctico, por no decir que no responde a conceptualizaciones claras. Se observan aportes entremezclados de diversas escuelas y corrientes en diferentes momentos históricos. Cuando durante una etapa o período, se perfila con mayor énfasis una de ellas, generalmente, se debe al predominio o fortaleza de un cuerpo determinado de ideas en Estados Unidos; el cual influye sobre los planteos de política exterior y se adopta para la práctica internacional del país. Esto último se observó en los casos de la marcada influencia del realismo durante las décadas de los cuarenta y cincuenta y, posteriormente, con los conceptos de la interdependencia. Lo interesante de ello es que, aunque en ambos momentos, fue la posición oficial del gobierno norteamericano la que demarcó los mayores grados de influencia (más claramente durante la etapa de la "guerra fría"), también hubo un gran efecto a través de las relaciones entre los sectores académicos de Estados Unidos y Colombia.

Finalmente, se denota una creciente tendencia, en los años recientes, hacia la redefinición de las relaciones con el "polo". Aunque, como ya se observó, esto se ha hecho con base en muy diversas orientaciones políticas, en el fondo se reconoce que el sistema internacional ha cambiado fundamentalmente y con ello el papel que puede —y debe— jugar Colombia. Necesariamente, este fenómeno conduce a reevaluar viejas preconcepciones y a modernizar los presupuestos e instrumentos para ampliar el perfil internacional del país. De allí, la relevancia que comienza a adquirir el surgimiento de un "pensamiento" más propio para la formulación y praxis de la política exterior colombiana. Es probable que, en este terreno, la contribución académica puede llegar a ocupar el sitio que no ha tenido anteriormente. Es muy importante, en ese sentido, el creciente desarrollo de institutos y centros dedicados a la temática internacional.

La problemática de la autonomía y la cuestión del poder negociador nacional en los asuntos mundiales va ganando espacio en la discusión intelectual e, inclusive, en el discurso de los responsables directos en la toma de decisiones a nivel externo. Esto último toma cuerpo en la búsqueda de un mayor perfil e influencia de Colombia en los temas y escenarios internacionales, actitudes más pragmáticas y realistas, concepciones que vinculan muy estrechamente elementos de la realidad global con el proceso político doméstico y un esfuerzo por actualizar y dinamizar la estructura y las funciones de la cancillería. Todo lo cual apunta a señalar que se va dejando atrás el "parroquialismo" en la práctica de la política exterior y que se van produciendo avances significativos en el análisis de las relaciones internacionales de Colombia.

## LOS NUEVOS ESCENARIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA\*

En los últimos años Colombia ha tenido que enfrentar un conjunto de realidades en el escenario internacional que se diferencian notablemente de aquel que tradicionalmente habían caracterizado su inserción en el sistema de naciones. Ello ha obligado a que algunas de las concepciones tradicionales hayan requerido de una redefinición por parte de la política exterior de la administración Barco Vargas.

El papel de Colombia en los asuntos internacionales se ha venido incrementando gradualmente y desde finales de la década de los setenta el "bajo perfil" ha ido reemplazándose por una mayor participación. Esta ha sido una necesidad en la medida en que el sistema internacional se ha modificado y en que los intereses nacionales tienen determinantes por fuera de las fronteras, aún en lo relativo a programas y planes internos de desarrollo y modernización.

Para la administración Barco, a su llegada al poder el 7 de agosto de 1986, las opciones en materia de política exterior eran diferentes a las que habían encontrado todos sus predecesores de la Segunda Postguerra. No enfrentaba un mundo bipolar, en "blanco y negro", y caracterizado por un amplio nivel de convergencia dentro de las órbitas de cada una de las superpotencias. Por el contrario se había ampliado el margen de maniobra externo para los países pequeños, y la lucha Este-Oeste había perdido importancia para ellos a costa de otros temas más estrechamente vinculados con el interés nacional. De ellos, muchos son determinados en el proceso de la "política mundial", y no se refieren a la seguridad, la defensa o la estrategia militar. Más bien son de carácter económico, social y político.

A la luz de estas realidades, la administración Betancur había intentado darle un vuelco al manejo de la política exterior colombiana, para lo cual sólo había logrado éxitos parciales y había dejado herencias que requerían de un manejo adecuado. Entre las opciones disponibles no figuraba el desandar todo lo realizado en el último cuatrenio, pero a la vez su ambiguo balance obligaba a que se "normalizara" el curso en varios temas.

A la administración Barco le corresponde, además, el tránsito de un país con una estructura de divisas dependientes del café a otra cuya principal fuente de ingresos externos será el sector minero: el carbón y el petróleo. En ambos casos, el Estado juega un papel fundamental como socio, lo cual implica oportunidades y desafíos distintos a los tradicionales. A partir de 1988, por este motivo, las características de las relaciones económicas internacionales de Colombia se transformarán en su esencia.

\*Esta sección se debe exclusivamente al Dr. Rodrigo Pardo.

Con base en los elementos anteriormente descritos, el Presidente Barco al iniciar su mandato anunció continuar algunas de las tareas llevadas a cabo por su antecesor, Belisario Betancur, tales como la gestión mediadora para fortalecer la OEA, la preocupación por el tema de la deuda externa latinoamericana y la presencia de Colombia en el Movimiento de Países No Alineados. Sin embargo, criticó la pérdida de la capacidad negociadora del país por el manejo equivocado de su economía doméstica durante los años anteriores, lo cual obligó a aceptar un "mal arreglo" con el Fondo Monetario Internacional y a comprometer la autonomía nacional en el diseño de la política económica.

Para lograr un equilibrio entre "continuidad" y "normalización", el nuevo gobierno apelaría al conjunto de principios tradicionales de la política exterior colombiana (las normas del derecho internacional; los principios de no intervención y autodeterminación; la creencia en las instituciones formales; el carácter fundamental del sistema interamericano), a la vez que buscaría ampliar la capacidad negociadora en los aspectos económicos de las relaciones internacionales. Asimismo, enfrentaría las relaciones con Estados Unidos desde una óptica de pragmatismo, lo cual implicaría debilitar la importancia del conflicto Este-Oeste en la agenda de la política exterior y ampliar ("universalizar") el ámbito de las relaciones internacionales hacia nuevas zonas y países, como la Cuenca del Pacífico<sup>60</sup>.

La política exterior ha sido planteada como una "con miras a preservar los intereses superiores de la patria", enfatizando la "integridad del territorio y la defensa de la soberanía"<sup>61</sup>. Al contrario de la administración Betancur, la de Barco considera que la mayor autonomía para el manejo de las relaciones internacionales se determina fundamentalmente por elementos económicos y no políticos. Por ello, en la agenda de la política exterior los temas económicos aparecen en lugares de privilegio<sup>62</sup>.

También juega un papel fundamental la concertación de posiciones en el marco del "Grupo de los Ocho". El Presidente Barco ha hablado de llevar a cabo "una política exterior latinoamericana"<sup>63</sup>. Ésta busca mejorar la capacidad de negociación frente a los Estados Unidos, especialmente en temas de intereses conflictivos ta-

<sup>60</sup>Rodrigo Pardo, "La política exterior de la administración Barco", *Análisis Político*, N° 2, septiembre-diciembre de 1987, pp. 64-74.

<sup>61</sup>Virgilio Barco Vargas, "Discurso de Posesión", agosto 7 de 1986, *Las promesas del Mandato Barco. Documentos El Mundo*, N° 96, 12 de agosto de 1986, p. 5.

<sup>62</sup>Bruce Bagley y Juan Tokatlian, "Una política exterior que puede ser sorpresa", *El Tiempo*, 30 de septiembre de 1986, p. 10-A.

<sup>63</sup>Alocución por televisión en vísperas de viajar a Acapulco, México, para asistir a la "cumbre" presidencial del "Grupo de los 8". Ver "Enérgica condena de Barco a la Guerra Sucia", *El Mundo*, 27 de noviembre de 1987.

les como las drogas, el proteccionismo, la deuda externa y la crisis centroamericana. En varios organismos del sistema internacional, y en momentos de definiciones de importancia para las naciones del hemisferio, en el seno del "Grupo de los Ocho" se han acordado actitudes conjuntas que de esta manera tienen costos políticos menores.

El Presidente Barco ha rectificado algunas de las concepciones tradicionales del manejo de la política exterior. Su administración ha rechazado un alineamiento en favor o en contra de los Estados Unidos y ha intentado favorecer la negociación individual de los temas, con la idea de que es posible la existencia de desacuerdos en algunos de ellos, los cuales no comprometen las posibilidades de cooperación (y aún de coincidencia) en otros.

### *Colombia-Estados Unidos*

Durante los primeros dieciocho meses de gobierno, en efecto, se han presentado desacuerdos en temas de gran importancia para Colombia: frente a la insistencia en una solución negociada y pacífica a la crisis centroamericana; con el rechazo de Colombia a la instalación de un satélite norteamericano en San Andrés; con las acciones llevadas a cabo en diciembre de 1986 para concertar con otras naciones cafeteras una política para frenar la caída del precio en el mercado internacional; mediante el voto en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU respecto a Cuba; a través de un respaldo a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia favorable a Nicaragua y rechazada por Estados Unidos; con su total oposición a un mayor poder de veto norteamericano en el seno del BID; buscando una cooperación más activa y operativa a nivel regional por conducto del "Grupo de los Ocho"; insistiendo en un enfoque realmente multidimensional y efectivamente internacional al problema de las drogas.

Al mismo tiempo, se han presentado temas de convergencia y alto potencial de cooperación: el apoyo estadounidense al restablecimiento del Pacto Mundial Cafetero, el compromiso norteamericano para la obtención del así denominado crédito "Concorde" de us\$ 1.060 millones, el interés común en combatir el consumo de drogas y las intenciones de dinamizar al sistema interamericano.

El tema del narcotráfico ha sido el más importante de la agenda bilateral. Éste se caracteriza por la existencia de intereses enfrentados, los cuales han dado lugar a dos tesis conflictivas: por un lado, la administración Reagan considera que este problema proviene de las acciones de los países productores y que debe combatirse con medidas represivas "en la fuente" de la oferta. Por el contrario, el Presidente Barco considera que: "La creciente amenaza contra la condición humana representada en el tráfico y consumo de drogas,

no puede ser conjurada por la acción aislada de unos pocos países. El país (Colombia) está empeñado en la lucha contra el flagelo del narcotráfico. Ha visto caer en ella ciudadanos, magistrados, ministros, militares, periodistas, diplomáticos que representan un costo en vidas humanas que ningún otro país ha registrado (...). Pero esta angustiosa lucha no debería darse aisladamente ni limitarse a nuestro propio territorio. Mientras que en los países consumidores no se adopten medidas eficaces y la venta de narcóticos se siga realizando como si fueran productos de primera necesidad, en las mismas calles de las grandes ciudades; mientras que los productores de materias básicas para la producción de la droga no estén en capacidad de erradicar las plantaciones que desde hace mucho tiempo se constituyen en el modo de vida usual de amplias masas de población; o mientras algunos otros países continúan permitiendo que en su territorio las entidades financieras y bancarias sean refugio de dineros manchados de sangre y fruto de delito, la batalla contra este flagelo no podrá librarse victoriosamente en Colombia"<sup>54</sup>.

En el mes de enero de 1988, se produjo un enfrentamiento diplomático entre Bogotá y Washington con relación al tema de las drogas. El 29 de diciembre fue liberado de la cárcel Modelo el narcotraficante Jorge Luis Ochoa Vásquez, por decisión de un juez local, hecho que motivó medidas retaliatorias de los Estados Unidos contra viajeros y exportadores colombianos. El gobierno del Presidente Barco convocó una reunión del Consejo Permanente, al cual llevó, con el apoyo de doce países (cuyo núcleo estaba formado por los del "Grupo de los Ocho"), una proposición criticando las medidas de la administración Reagan.

Al final, los representantes de Bogotá y Washington apoyaron un texto de compromiso, que fue acogido unánimemente, en el cual se convocaba una lucha multilateral contra las drogas y se reconocían los esfuerzos hechos por Colombia en tal sentido.

Otro enfrentamiento semejante ocurrió en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a comienzos de marzo de 1988, en esta oportunidad con relación al tema de los derechos humanos en Cuba. Colombia presentó una proposición alternativa a la de la delegación norteamericana, encabezada por el exiliado cubano Armando Valladare, que pretendía aprobar para condenar al régimen de Fidel Castro. La versión colombiana logró el compromiso de todas las partes y al final fue acogida unánimemente. Se localizaba en medio de las posiciones existentes la de Estados Unidos y una de Argelia que la rechazaba de plano. Con ella se lograba un acuerdo para crear una comisión que viajara a investigar sobre el terreno la situación de los derechos humanos en Cuba.

<sup>54</sup>"Barco fustiga a países que acogen dinero de droga", *El tiempo*, enero de 1987.



Los casos de la OEA sobre el tema del narcotráfico y de la ONU sobre los derechos humanos reflejan una especie de "parámetro" que eventualmente podría repetirse en otros temas de la agenda bilateral colombo-norteamericana. Existen intereses enfrentados y de conflicto y las dos partes buscarán en ellos que las negociaciones resulten favorables a sus respectivos puntos de vista. El conflicto, sin embargo, no necesariamente tiene que conducir a confrontación ni tampoco debe permear otros puntos de la agenda bilateral de negociaciones. Para Colombia, el uso de los organismos del sistema internacional como escenario para buscar salidas a las situaciones de enfrentamientos con Washington ha sido notorio desde los inicios de la administración Barco, cuando un mes, luego de la posesión asistió a la asamblea conjunta del Banco Mundial y del FMI, en la cual se mostró partidario de que dichas instituciones jueguen un papel activo para buscar que "el reordenamiento de las economías se concilie con un mayor crecimiento y una mejor distribución del progreso económico mundial en beneficio de los países más pobres y de los sectores más necesitados"<sup>55</sup>.

#### *Colombia-Venezuela*

Desde la perspectiva de la administración Barco Vargas, el tema del diferendo colombo-venezolano en torno al Golfo de Venezuela ocupó un lugar privilegiado en la agenda de la política exterior. Desde la campaña electoral, así como en el discurso de posesión y en un reportaje publicado en la revista *South*, Barco hizo explícita su voluntad de encontrar una solución definitiva para la controversia limítrofe entre los dos países.

La agenda de las relaciones bilaterales es amplia y contiene temas de gran complejidad en los cuales hay intereses colombiano en juego, así como elementos adicionales de conflicto potencial. En el campo comercial, por ejemplo, Colombia ha expresado su preocupación por la evidencia de que la tradicional balanza superavitaria frente a su vecino se ha revertido. Además, luego de haber llegado a ser el segundo país en volumen comercial al comenzar la década de los ochenta, ha descendido como resultado de las medidas adoptadas por los gobiernos de Caracas a partir de marzo de 1983, destinadas a solucionar los problemas de crisis cambiaria.

Sin embargo, tanto por la intención de la administración Barco de estimular una solución al diferendo, como por la sensibilidad del tema en Venezuela, este ha sido el aspecto fundamental de la relación bilateral. Las diversas acciones y propuestas llevadas a cabo

<sup>55</sup>Virgilio Barco. Discurso ante la Asamblea del Banco Mundial y el FMI. Washington, 30 de septiembre de 1986. En: Virgilio Barco, *Así estamos cumpliendo*. Tomo II, p. 257.

por parte de Colombia han buscado descongelar el tema para evitar una consolidación de la soberanía venezolana, internacionalizar el conflicto para ampliar espacios de acción y encontrar eventuales aliados, legitimar (tanto interna como externamente) el uso posible de instrumentos que provee el sistema internacional tales como la Corte Internacional de La Haya.

### *Los asuntos económicos*

La prioridad que la administración Barco le concede a las relaciones económicas internacionales se ha manifestado en los viajes del Presidente al exterior. La mayoría de ellos han tenido objetivos y motivaciones fundamentalmente económicas. Ante la Asamblea del Banco Mundial y el FMI en septiembre de 1986, Barco planteó la necesidad de rediseñar el papel de los principales organismos del sistema económico internacional, en el sentido de que "usen más generosamente sus recursos", cuenten con mayor capital y adelanten sus programas esencialmente a la búsqueda de un crecimiento económico que permita enfrentar los problemas más graves de los países atrasados, especialmente el desempleo y la pobreza absoluta. Para ello, es necesario que los países avanzados disminuyan las barreras comerciales contra los países del Tercer Mundo y ejecuten políticas que sean compatibles con la baja en las tasas de intereses<sup>50</sup>.

El énfasis que han recibido los temas económicos de la política exterior, y que se extienden a las contrapartes más importantes para Colombia (América Latina, Estados Unidos, la Cuenca del Pacífico, Venezuela) ha llevado a que sean estos los principales determinantes de las prioridades en las gestiones de la Cancillería de San Carlos. Así, áreas que tradicionalmente no han sido de gran interés para Colombia (como el Asia) reciben ahora mayor atención. Igualmente en América Latina, con la excepción de Venezuela, que se incorpora fundamentalmente por la existencia del diferendo limítrofe, las naciones económicas más sólidas (Brasil, Argentina) adquieren un mayor peso relativo en la política exterior colombiana y en alguna medida reemplazan a zonas geográficas, como Centroamérica, que durante el gobierno del Presidente Betancur recibían la mayor atención, por razones básicamente de tipo político.

<sup>50</sup>*Ibid.*