

NOTAS

COLOMBIA: EN BUSQUEDA DE UNA POLITICA EXTERIOR

Por GERHARD DREKONJA KORNAT

A. EL «PAÍS ANDINO»

Las pocas evaluaciones que existen en torno a la política exterior colombiana van desde el juicio de su «consistencia fundamental» hasta la opinión crítica de su «fraccionamiento» y hasta su no-existencia¹.

Por otra parte, cabe observar que quien acometa la tarea de efectuar una sobria adición de los elementos de poderío potencial que encierra Colombia, tiene que llegar a la conclusión de que este país debería ser, indiscutiblemente, una potencia regional con un poder negociador de calidad comparable a la de México, Argentina y Venezuela². Con todo, hay analistas que identifican situaciones en las cuales Colombia ha resultado jugar un papel más preponderante. Tal es el caso de su capacidad negociadora, sobre todo, en el ámbito de los convenios de integración³.

Bogotá, que ahora se encuentra cada vez más involucrada en las tensiones caribeñas, ha comenzado ya a percatarse de esta contradicción entre la capacidad potencial y la capacidad efectiva. Se suceden las definiciones y las iniciativas por aquello de que el *low-profile* en materia de política exterior no se debe a máximas de neutralidad ni

¹ En cuanto al argumento de la consistencia, véase BUSHNELL, David: *Colombia*. In H. Eu. Davis-L. Wilson (eds.) *Latin American Foreign Policies. An Analysis*. Washington D. C. The Johns Hopkins press, 1975, p. 412.

En cuanto al argumento del fraccionamiento, véase DREKONJA KORNAT, Gerhard. *Colombia Política Exterior*. Bogotá, 1982.

² MUÑOZ, HERALDO: «The Strategic Dependency of the Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery», en *Latin American Research Review*, 16 (1981), 3, página 23.

³ «Colombia ha demostrado gran habilidad para obtener ventajas de este tipo de acuerdos, debido a su espíritu ofensivo en sus tratativos y a la adecuada preparación de sus recursos humanos».... MERCADO JARRIN, EDGARDO: «El siglo XXI, siglo de la Amazonía», en *Geosur* (Montevideo), 3 (1981), 25, p. 18.

a teoremas abstencionistas que sean producto de concienzudas reflexiones, como en el caso del Canadá, Suiza o Austria, sino que es el resultado de la evolución histórica, tras el desmembramiento de Panamá. Alfonso López Michelsen hizo ver cómo la devaluación geopolítica que había sufrido Colombia con la pérdida de Panamá había originado un ámbito ajeno a competencias y desprovisto de todo espíritu ambicioso. Colombia se encerró en su cascarón, de modo que parece acertada la alusión a un «Tibet de Suramérica», que también hiciera el doctor López⁴. O se habló del «País Andino» con su polo de desarrollo hacia adentro.

Es evidente que tal catalogación sólo se puede sostener si se hace un enjuiciamiento del perfil adquirido por Colombia en la percepción de la nueva política exterior latinoamericana, la cual tiende a ampliar la «autonomía periférica»⁵.

Mirándola desde la perspectiva tradicional, Colombia cuenta, naturalmente, con una política exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá cumple las tareas que le han sido asignadas. El Ministerio se ha concentrado, particularmente, en el problema del territorio nacional con la correspondiente delimitación de fronteras con los vecinos. Tal y como lo demuestran los textos clásicos de la historia diplomática colombiana⁶, aquellas han sido tareas que han consumido casi todas las energías del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá, que no siempre han encontrado una solución favorable y que, en cierto modo, han quedado pendientes, como, por ejemplo, la delimitación de fronteras en el golfo de Venezuela.

El hecho de que Colombia, en su calidad de Estado sucesor de la Gran Colombia, hubiese perdido en el transcurso del último siglo una buena parte del territorio inicial para que de él se beneficiaran los vecinos, o que fuera mutilada a consecuencia de revueltas manipuladas (¡tal fue el caso de Panamá!) es un hecho que pone de relieve la traumática experiencia que ha dejado la política exterior, y es por eso que la inactividad ha sido considerada como el mal menor.

Fue así cómo a comienzos de los años setenta un ministro colombiano de relaciones exteriores⁷ le dio todavía prioridad al Concordato con

⁴ LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO: «Grandeza y decadencia de las relaciones internacionales de Colombia». Conferencia, Corporación Foro Regional (Medellín), noviembre 10, 1981.

⁵ Véase la síntesis en TOMASSINI, LUCIANO (ed.): *Relaciones internacionales de la América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

⁶ CAVELIER, GERMÁN: *La política internacional de Colombia*. Cuatro tomos. Bogotá, 1949-59. CAICEDO CASTILLA, JOSÉ JOAQUÍN: «Historia diplomática», en *Historia extensa de Colombia*, volumen XVII, tomos 1 y 2, Bogotá, 1974.

⁷ EN MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: *Memoria*, Alfredo Vásquez Carrizosa, 1973-1974. Bogotá, Imprenta Nacional, 1976.

el Vaticano, incluyéndolo entre las diez tareas fundamentales de la política exterior emanada de Bogotá, todas las cuales se basaban en una posición de *laissez-faire*, desembocando así en una tradición fragmentada en materia de política exterior⁸: Juridicidad estricta, desarrollo y perfeccionamiento del Derecho internacional, del Derecho de asilo, del Derecho del mar, énfasis en la actuación colectiva en las organizaciones regionales y globales, defensa del principio de la no-intervención, de la solución pacífica de litigios internacionales y de la cooperación internacional.

Todos éstos son principios que pueden tener importancia cuando se trata de defender una posición dentro de un sistema en el cual el *statu quo* esté equilibrado, pero tales principios apenas son instrumentos suficientes para acometer la defensa de los intereses nacionales durante la fase de transición del antiguo orden económico mundial, habida cuenta de que, a pesar de toda la interdependencia que pueda haber en este último, su estructura se va a regir, entre otras, por la utilización prudente del poder negociador de la Periferia.

En este orden de ideas cabe anotarle a la nueva política exterior latinoamericana una marcada aversión contra el *statu quo* y un claro propósito desestabilizador (frente al antiguo orden mundial); mientras tanto, la inactividad de Colombia tendía a flanquear el *statu quo* hasta comienzos de los años ochenta. La reciente tentativa de hacer política exterior colocará a Bogotá ante la alternativa de seguir acoplado la pasividad con el *statu quo* o de combinar sus actividades con el cambio —de naturaleza reformista— para así entrar a engrosar las filas de los países que forman la poderosa corriente de la nueva política exterior latinoamericana.

B. «RESPICE POLUM»

En el siglo XIX, Colombia —consolidándose como Estado Sucesor y dentro de las limitaciones inherentes al conflictivo proceso de convertirse en nación— desempeñó ciertamente un papel en el concierto de los Estados latinoamericanos que debían emprender mancomunadamente la tarea de defenderse del colonialismo y del expansionismo comercial de los europeos. El anhelo expansionista de españoles, in-

⁸ «Una visión de la política internacional de Colombia». Discurso de Alfredo Vásquez Carrizosa ante la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria*, 1970-1971, Bogotá, Imprenta Nacional, 1972.

Un geopolítico colombiano llamó esta actitud «país sin sed de espacio». LONDÑO, JULIO: *Geopolítica del Caribe*. Bogotá, 1973, p. 200.

gleses y alemanes era, por cierto, más marcado que el de los Estados Unidos, que inicialmente se limitaron a lanzar ofensivas en Centroamérica y en el área del Caribe.

Las relaciones entre Bogotá y la joven Washington fueron desarrollándose, consecuentemente, libres de tensiones y en términos casi siempre amistosos⁹.

Las fricciones comenzaron a presentarse sólo cuando los Estados Unidos contemplaron a la provincia colombiana de Panamá como alternativa para la construcción de un canal istmico. Verdaderamente traumática fue para Colombia la rebelión de la Provincia de Panamá (en 1903), que fuera favorecida por los Estados Unidos, modificando así, de la noche a la mañana, la idea que Bogotá tenía en Washington.

Al unísono con la crítica del imperialismo que hacían los literatos, como elaborado en Suramérica, ejemplarmente, por Rodó y otros, Colombia se fue recuperando de sus profundas heridas, condenando, por su cuenta, el expansionismo de los Estados Unidos. El *Libro azul*¹⁰, publicado por el Ministerio de Relaciones de Colombia, se convirtió en el pilar sobre el cual se levantó una aguda protesta (la cual adquirió con José María Vargas Vila —*Ante los bárbaros* [1917]— una notable base como literatura de vanguardia) y que permitía esperar tan sólo aspectos negativos para el desarrollo futuro de la relación¹¹. Incluso un competente observador norteamericano no pudo dejar de afirmar que el asunto con Panamá «destruyó la amistad de casi un siglo y despertó la indignación de todos los colombianos»¹².

Pero tan pronto se inauguró el Canal de Panamá (en 1914) los intereses de seguridad propugnados por los Estados Unidos pasaron de la fase expansionista a la fase de consolidación, puesto que ya habían alcanzado el límite externo de su expansión territorial en el Caribe. Para las repúblicas isleñas del Caribe y para unas regiones de Centroamérica, esto vino a significar la diplomacia del dólar, la intervención, la ocupación militar¹³. Anticipándose a la política de buena vecindad, para Colombia se reservó, sin embargo, una diplomacia de lineamientos mucho más suave, ya que el país había dejado de tener

⁹ PARKS, E. TAYLOR: *Colombia and the United States 1765-1934*. Durham: Duke University Press, 1935.

¹⁰ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Colombia): *Libro Azul. Documentos diplomáticos sobre el Canal y la rebelión del Istmo de Panamá*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1904.

¹¹ URIBE, ANTONIO JOSÉ: *Colombia y los Estados Unidos de América*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931. Edición actualizada, 1978.

¹² RIPPY, FRED J.: *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*. Bogotá, 1981 (versión original en inglés de 1931).

¹³ MUNRO, DANA G.: *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean 1900-1921*. Princeton University Press, 1964.

importancia geoestratégica como zona de tránsito por haber perdido a Panamá.

En tales lineamientos diplomáticos se daba prelación a la reconciliación con Colombia, tanto más cuanto que la amistad con Colombia ofrecía a Washington la oportunidad de abrir la puerta de entrada a Suramérica. Tras la apertura del Canal de Panamá y deseosos de aproximarse a este objetivo, los Estados Unidos ofrecieron un cúmulo de misiones persuasivas, diplomáticas y económicas. Quien mayores avances lograra con esta política fue el ministro de Relaciones Exteriores William Jennings Bryan, quien colocara, entre 1913 y 1915, la piedra fundamental para la reconciliación con Colombia¹⁴. En 1914 se redactó al proyecto del Tratado Urrutia-Thompson, incluyéndose, en la llamada «versión primitiva», el reclamo que había manifestado Colombia, de modo que en el artículo 1.º figuraba, incluso, un «sincero sentimiento» por el menoscabo sufrido en las antaño cordiales relaciones.

Cierto es que William Jennings Bryan no logró que el Congreso estadounidense aceptara esta versión original y que los ataques chauvinistas dilataron, hasta 1921/1922, la aprobación de una versión más atenuada, que Colombia se avino a aceptar tras las mortificantes discusiones que precedieron a esta decisión.

Marco Fidel Suárez —quien luego sería presidente (de 1918 a 1922)— realizó por aquel entonces una labor decisiva, primero, en calidad de miembro de la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores y luego como canciller del presidente José Vicente Concha (de 1914 a 1917), habiendo sido uno de los signatarios de la «versión primitiva» del Tratado Urrutia-Thompson.

Don Marco Fidel Suárez argumentaba que era más sensato propender hacia una relación viable con la joven superpotencia del Norte, en vista de que el poderío imperial de los Estados Unidos no permitiría recuperar a Panamá.

El presidente Suárez acuñó el elegante término de *respice polum* para calificar con él la forma en la que Colombia se orientaba por la «Estrella del Norte»; tal comparación aparece una y otra vez en sus escritos, adquiriendo los visos más poéticos en uno de los artículos de la serie *Los sueños de Luciano Pulgar*¹⁵.

¹⁴ COLETTA, PAOLO: «William Jennings Bryan and the United States Colombia Impasse, 1903-1921», en *The Hispanic American Historical Review*, 47 (1967), 4.

¹⁵ SUÁREZ, MARCO FIDEL: *Obras*. Editado por José J. Ortega Torres. Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1958; 1966. Dos volúmenes. La cita en cuestión (tomo II, p. 167) reza así: «... que si algún día hubiera de cifrar Colombia en una letra la sustancia de su política exterior, ese lema debería ser *Respice polum*, aludiendo a la atracción que los Estados Unidos tienen que ejercer sobre nuestro pueblo en razón de las masas y de las distancias».

El *respite polum* cimentó la más importante de las tradiciones de la política exterior colombiana: fue así como la lealtad incondicional de Colombia frente a Washington surgió en los años veinte en base al Tratado Urrutia-Thompson y con algunos actos reparadores de los Estados Unidos. Esta tradición ha mantenido sus elementos constitutivos hasta el día de hoy, claro está que a costa de haber renunciado a una política exterior propia y autónoma, con lo cual se explica también el *low-profile* de Colombia.

«Colombia posee las condiciones y cualidades de buen socio»¹⁶: Esta es una de las frases claves que suelen citar los embajadores colombianos en el momento de presentar credenciales en Washington; que no se trata, por supuesto, de una sociedad entre socios iguales es algo de lo que ya se habían percatado los contemporáneos del Tratado Urrutia-Thompson, quienes levantaron por aquella época sus voces de protesta; al cabo de muy poco tiempo se vio también que el peculiar nexa con los Estados Unidos conducía a una limitación de la soberanía colombiana. O como lo dijera el patriarca de la historia diplomática colombiana¹⁷:

«Termina así un capítulo de las relaciones con los Estados Unidos, el más amargo por cierto, y de ahí en adelante Colombia cae definitivamente en su órbita de influencia, con lo cual su política internacional pierde independencia cada día.»

Aparte del Tratado Urrutia-Thompson, mediante el cual se dispuso que Colombia obtendría privilegios para transitar por el Canal de Panamá y que recibiría una indemnización de 25 millones de dólares-oro, pagaderos en varios contados, Colombia recogió también las mieses de otros actos reparadores brindados por Washington: la Misión Asesora del Profesor Walter Kemmerer, de la Universidad de Princeton, familiarizó a Colombia, ya en 1923, con el fenómeno de la cooperación técnica y la política de desarrollo, y condujo a una profunda reorganización del sistema bancario y financiero¹⁸; los fondos provenientes de los actos reparadores originaron la primera «danza de los millones»; la disputa de Colombia y Nicaragua por el Archipiélago de San Andrés

¹⁶ En este caso, Virgilio Barco presentando credenciales en Washington, véase *Lucha partidista y política internacional*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1981, p. 393 ff.

¹⁷ CAVELIER, G.: *Op. cit.*, vol. III, p. 103.

¹⁸ DRAKE, PAUL W.: *The Origins of United States Economic Supremacy in South America: Colombia's Dance of the Millions, 1923-33*, Washington, D. C.: Working Paper No. 40, The Wilson Center, 1980.

desembocó en el Tratado de 1928, que vio la luz del día en términos favorables para Colombia.

Resultado de todo lo anterior: Colombia se desligó de la influencia británica durante un agitado período de crecimiento, comprendido entre los años de 1923 y 1930 (con un índice de crecimiento anual del orden del 5,2 por 100), para incurrir en una relación especial de interacción con los Estados Unidos, introduciendo el dólar como moneda patrón y contando en forma creciente con la presencia de capital norteamericano en los sectores minero, petrolero y bananero, que se convirtieron así en enclaves modernizantes¹⁹.

La depresión económica mundial de los años treinta fortaleció las ataduras de Colombia con la nación líder del Norte. El presidente liberal Olaya Herrera (1930-1934), el primero de este partido desde 1886, se convirtió en el jefe de Estado que mayor simpatía demostrara por los Estados Unidos hasta ese momento de la historia colombiana.

Es una línea que —paradójicamente— ha mantenido el Partido Liberal, con la excepción de Alfonso López Michelsen (1974-1978), mientras el Partido Conservador, en términos generales, mantiene cierto distanciamiento frente a Norteamérica, en virtud del concepto de «hispanidad» y de una visión de la historia menos «desarrollista»²⁰.

La política de la Buena Vecindad, propaganda por Roosevelt, afirmó simple y llanamente el papel de Colombia de lealtad frente *the dual principle of free interprise and hemispheric solidarity under United States hegemony*²¹. La Segunda Guerra Mundial afianzó la relación de *partenaire*, al estamparse el sello de los Estados Unidos sobre las zonas de influencia que habían mantenido los europeos, como, por ejemplo, la que tenían los alemanes en el campo de la aviación²².

La relación de *partenaire* se institucionalizó a nivel regional (por conducto de la OEA y del TIAR) con un «nuevo» orden mundial, que

¹⁹ Incremento de inversiones estadounidenses, 12.927 por 100; incremento de inversiones británicas, 10 por 100; incremento en comercio estadounidense, 520 por 100; incremento en comercio británico, 269 por 100. (Los porcentajes se refieren a Colombia durante los años 1913-1929.) DRAKE, PAUL W.: *Op. cit.*, p. 8.

²⁰ Así no sorprende que Carlos Lemos Simmonds, canciller del presidente liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982) afirma: «No me parece una vergüenza ser amigo de Estados Unidos.» (Entrevista, *El espectador* (Bogotá), julio 22, de 1982), mientras el presidente conservador Belisario Betancur (1982-1986) anunció el mismo día de la toma de mando (agosto 7, 1982) el acercamiento de Colombia al grupo de los no-alineados, y dice: «Colombia does not want to be the satellite of the United States.» (Entrevista, *Newsweek*, august 23, 1982.)

²¹ RANDALL, STEPHEN J.: *The Diplomacy of Modernization: Colombian American Relations, 1920-1940*. Toronto: University of Toronto Press, 1976, p. 167.

²² RANDALL, STEPHEN J.: «Colombia, the United States, and Interamerican Aviation Rivalry, 1927-1940», en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 14 (1972) 3.

Véase también BUSHNELL, DAVID: *Eduardo Santos and the Good Neighbor, 1938-1942*. Gainesville: University of Florida Press, 1987.

los Estados Unidos introdujeran entre 1944 y 1948 en América Latina y luego en otros continentes. No fue accidental el hecho de que el primer secretario general de la OEA fuera el colombiano Alberto Lleras Camargo, uno de los más perfilados representantes de aquella élite política latinoamericana que se insertó voluntariamente en la «dependencia consentida»²³.

La lógica de esta relación condujo a que tropas colombianas se hicieran presentes en la guerra de Corea, siendo Colombia el único Estado latinoamericano que diera este paso²⁴. Colombia, alumno ejemplar de la «Alianza para el Progreso»²⁵; Colombia, el socio preferido por los bancos de desarrollo para el financiamiento de la modernización; Colombia, el *partenaire* solidario de los Estados Unidos en las disputas contra la Unión Soviética y Cuba²⁶, y, por último, Colombia, dando un paso atípico para Latinoamérica, al ingresar al GATT²⁷; todas éstas son algunas etapas de la íntima relación que se ha mantenido vigente hasta hoy en sus aspectos fundamentales, a tal punto que la política del *containment* en Centroamérica durante la crisis de 1981-1982 se desarrolló en torno al eje conservador existente entre Washington y Bogotá.

Salta a la vista que Colombia no se ha beneficiado en forma espectacular de este vínculo especial que mantiene con Washington, exceptuando el financiamiento preferencial para planes de desarrollo, o sea

²³ Un concepto acuñado por el argentino Félix Peña.

²⁴ Colombia también participó con «Batallones Colombia» en Suez (1956) y Sinaf (1982). Véase RAMSEY, RUSSEL W.: «The Colombian Battalion in Corea and Suez», en *Journal of Inter-American Studies*, 9 (1967), 4.

²⁵ Eso incluyó la actitud de vanguardia en la política anti-natalista. Véase OSWALD, CHRISTIAN: «Famlienplanung als volks wirtschaftliches Investitionsproblem, aufgezeigt am Beispiel der kolumbianischen Bevölkerungspolitik». Lateinamerikanisches Institut an der Hochschule St. Gallen, 1979.

²⁶ PARRINSON, F.: *Latin America, The Cold War & The World Powers, 1945-1973. A Study in Diplomatic History*. Beverly Hill-London: Sage Publications, 1974.

²⁷ La solicitud de adhesión provisional al GATT fue presentada en noviembre de 1978. La entrada definitiva fue protocolizada en Suiza en junio de 1979 por el presidente Turbay Ayala. Véase Presidencia de la República, Colombia, en el ámbito internacional. Bogotá, 1979. La opinión pública colombiana no tomó nota de esta decisión (exceptuando algunos comentarios irónicos, como, por ejemplo, «Colombia, nuevo socio del aristo GATT», en la revista semanal *Alternativa* (Bogotá), núms. 219-1979) (Al mismo tiempo, México discutió con mucha pasión las ventajas y desventajas de una vinculación al GATT para, finalmente, abstenerse. Véase «Opiniones sobre el ingreso de México al GATT», Comercio Exterior (México), febrero de 1980.

El criterio colombiano oficial es este: «La reciente adhesión del país al GATT constituye una pieza clave de la estrategia exportadora colombiana, pues además de facilitar negociaciones comerciales regulares con una gama muy extensa de países y de permitir que Colombia se beneficie de las concesiones arancelarias acordadas dentro del GATT, impedirá que los productos colombianos sean discriminados en sus principales mercados mediante medidas unilaterales de los países importadores».

Cuorosamente, el programa del presidente Belisario Betancur (1982-1988) contempla la posibilidad de retirarse del GATT (programa de gobierno, *La República* (Bogotá), suplemento especial, agosto 8, 1982, p. 5).

que Colombia jamás ha tratado de maximizar su relación de *partenaire*. Ha ocurrido más bien lo contrario: como los Estados Unidos podían estar seguros de Colombia, optaron por omitir los esfuerzos particulares y las recompensas que eran parte inalienable de las relaciones con otros Estados latinoamericanos. De ahí surgieron contrariedades y fricciones que se hicieron sentir periódicamente en Bogotá, pero que nunca afectaron seriamente la relación con Washington. Las desviaciones de la pauta de la buena conducta para hacer prevalecer los intereses nacionales se produjeron sólo en el sector del comercio exterior o no pasaron de ser meros ensayos²⁸.

Lo mismo sucedió también con la célebre propuesta de la principal asociación representativa del boyante sector financiero (aunque nunca se presentara formalmente), en el sentido de que se legalizara el cultivo de la marihuana y se hiciera su exportación a través de un organismo estatal de comercio exterior²⁹: no había terminado aún esta polémica cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá firmaba ya con la Embajada estadounidense el Proyecto de Acuerdo sobre la lucha conjunta contra los estupefacientes, que llevaría luego a dos convenios, a saber: el de Extradición y el de Asistencia Judicial.

La máxima del *respice polum* le deparó así a Colombia una consistencia extraordinaria en materia de política exterior y le ahorró al país riesgos y gastos, pero de ahí se derivó el curioso *low profile* que ha bloqueado la maximización de los intereses nacionales a nivel internacional.

C. «RESPICE SIMILIA»

A pesar de su introversión histórica, Colombia no se ha sustraído, en modo alguno, a las grandes corrientes que ha experimentado Latinoamérica en materia de política de desarrollo. En los años cincuenta, Colombia se comprometió con el Cepalismo, al emprender el camino de la industrialización, mediante la política de sustitución de importaciones. Bajo el Gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se puso en práctica, ampliando las recomendaciones de la CEPAL, la integración regional y la promoción de las exportaciones.

²⁸ Durante la presidencia de Alfonso López Miche'sen (1974-1978) se «nacionalizó» la banca, una medida que sin embargo condujo «a una mayor importancia financiera de los bancos extranjeros». VALENCIA JARAMILLO, JORGE: «Colombianización de la banca», en *Dependencia y desarrollo*, Bogotá, Biblioteca ANIF, 1978.

²⁹ ANIF (ed.): *Marihuana: legalización o represión*. Bogotá, 1979. Texto del proyecto de acuerdo de febrero de 1979, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria*, Diego Uribe Vargas, Bogotá, 1980. Ver también CRAIG, RICHARD B.: «Colombian narcotics and United States-Colombian relations», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23 (1981) 3.

A Colombia se le abría así, a partir de 1966, una nueva puerta hacia Suramérica y, en marzo de 1967, se le abría otra puerta hacia Europa y Asia con el Decreto 444, que hiciera época. De esta forma Colombia avanzaba por la senda del «aperturismo»³⁰ latinoamericano de aquellos años, mientras que, por otra, actuaba para satisfacer las críticas exigencias del constreñimiento en que se encontraba entonces la balanza de pagos. Recordando la desastrosa experiencia que había vivido con la devaluación de 1962, Colombia se opuso a acatar la recomendación del Fondo Monetario Internacional, que prevé la devaluación en casos como éste, y prefirió arriesgarse a acoger la alternativa de combinar la integración regional con la promoción de las exportaciones.

A raíz de esta actitud se produjo el famoso enfrentamiento con el Fondo Monetario Internacional³¹. Luego habría de verse que Colombia había elegido el sendero correcto, puesto que la adopción del «aperturismo», en el año de 1967, le deparó al país éxitos considerables en los esfuerzos diversificadores, revolucionándose la composición y distribución del comercio exterior de Colombia, hasta obtenerse notables excedentes de divisas, hacia fines de los años setenta³².

Colombia no disponía ahora de una nueva política exterior, pero sí de una exitosa política de comercio exterior que se ejecutaba y cumplía a través de nuevos organismos estatales autónomos, pero desligados del Ministerio de Relaciones Exteriores, tales como INCOMEX y PROEXPO, que contaban con las excelentes capacidades profesionales de una tec-

³⁰ Véase el excelente trabajo de PINTO, ANÍBAL: «La apertura al exterior de América Latina», en *Revista de la CEPAL*, núm. 11, agosto 1980.

³¹ MAULLIN, RICHARD L.: «The Colombia-IMF-Disagreement of November-December 1966: an interpretation of its place in Colombian politics», en Yale H. Ferguson (ed.), *Contemporary Interamerican Relations. A Reader in Theory and Issues*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972.

³² Referente a la diversificación geográfica de las exportaciones colombianas obtenemos este cuadro:

		Estados Unidos	M. C. E.	Japón	Canadá	Oriente Medio	Latinoamérica	Otros
Colombia	1961-63.	56.7	24.8	0.80	1.70	—	6.50	9.50
Colombia	1976-78.	32.7	32.8	3.40	1.70	0.10	13.2	18.10

Datos en porcentajes promedios.

Referente al volumen podemos observar una expansión de las exportaciones, las cuales pasaron de 664,4 millones de dólares (en 1970) a 3,4 millones en 1980. El porcentaje del café de las exportaciones totales declinó de 69,3 por 100 (1970) a 44 por 100 (1974), para subir luego, gracias a los mejores precios y al mayor volumen, a 59,5 por 100 (en 1980).

Las reservas de divisas de Colombia se expandieron de 170,4 millones de dólares (1971) a 5,4 mil millones de dólares (1980).

Fuentes: Banco de la República, Bogotá y Banco Interamericano de Desarrollo.

nocracia modernizante, vinculada al Ministerio de Desarrollo, encargada de tomar en sus manos el manejo del aperturismo.

Este fue el momento en que Alfonso López Michelsen abandonó su discordancia revolucionaria del MRL para regresar al seno del Partido Liberal y ser promovido, poco después, al cargo de ministro de Relaciones Exteriores (1968-1970), desde donde retomaría la idea de Marco Fidel Suárez y acuñaría el lema de *respice similia* —mira a tus semejantes—³³. Con la proclamación de este lema, Alfonso López Michelsen reflejaba los esfuerzos conceptuales de la joven política exterior latinoamericana que empezaba a surgir por esa época entre Ciudad de México y Santiago de Chile y que, por una parte, se veía irrevocablemente integrada en el sistema americano, mientras que, por otra, había sabido inducir perfectamente una libertad de actuación para la autonomía periférica, mediante la formación de grupos y bloques, la diversificación político-comercial y a nivel diplomático, la adaptación del gaullismo francés y la participación en el tercermundismo.

Alfonso López Michelsen le añadió un elemento: una Colombia poco activa en materia de política exterior y aislada que carece de capacidad para negociar con los Estados Unidos; de su época del MRL quedó una frase alusiva: «Somos peones de la guerra fría»; por consiguiente, Colombia debe buscar y encontrar aliados. Aquello que López Michelsen se había limitado a formular a fines de los años sesenta lo puso luego en práctica, aplicando elegantemente el estilo presidencial desde la primera magistratura del país, que ocupó entre 1974 y 1978, enmarcado por el éxito que experimentaba la política colombiana de comercio exterior: «El Gobierno del "Mandato Claro" puso en marcha una gestión internacional sin vanos alardes pero prudente, digna, respetable, en consonancia con la mejor tradición en este campo»³⁴.

La tentativa de implantar en Colombia una praxis de la política exterior contempla los siguientes elementos:

- Universalización de las relaciones diplomáticas (incluyendo a Cuba, con quien se reanudaron relaciones en 1975).
- Delimitación de las áreas marinas y submarinas con los vecinos Panamá, Costa Rica, Haití, República Dominicana y Ecuador. (En esto se basaba Alfonso López Michelsen para reclamar —y sin

³³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: *Memoria*, Alfonso López Michelsen, 1968-1969, tomo I, Bogotá, Imprenta Nacional, 1970, p. 31.

³⁴ LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO: *Testimonio Final*, vol. 1, Bogotá, 1978, p. 372.

- dejar de despertar, a veces, burlas— que él había duplicado la superficie de Colombia)³⁵.
- Participación en la discusión y construcción del Nuevo Orden Económico Internacional.
 - Aprovechamiento del creciente poder negociador de Latinoamérica para defender los derechos del Canal de Panamá, en asociación de Venezuela y Costa Rica, y para que el privilegio de Colombia de transitar por el Canal de Panamá dejara de ser una concesión imperial (Tratado Urrutia-Thompson) y se convirtiera en un «acto libre y soberano» entre dos Estados soberanos (Panamá y Colombia). O al decir de López Michelsen: «Era recurrir a la política, en lugar de acogerse estrictamente al Derecho Internacional, como una manera de salvaguardar los derechos colombianos»³⁶.

Entre 1974 y 1978, Colombia adquirió tanto prestigio con la política exterior presidencial³⁷ que su ímpetu alcanzó a cobijar también los primeros meses del gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y marcó las pautas que habría de seguir su primer canciller Diego Uribe Vargas. Colombia trató de mejorar la diversificación internacional, acercándose al movimiento de los países no-alineados, y asistió, por vez primera, en calidad de observador, a una reunión cumbre que efectuaron aquellos países (en La Habana, en septiembre de 1979), y asimismo entabló contactos con la Yugoslavia neutralista de Tito³⁸.

³⁵ «Hemos recobrado y delimitado una superficie marina tan extensa como la superficie territorial que recibimos el 7 de agosto de 1974.» LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO: *Op. cit.*, p. 378.

³⁶ LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO: *Política Internacional de Colombia*. Discurso. Hotel Tequendama, Bogotá, diciembre 12, 1980.

El Tratado en cuestión es el Tratado Ozores-Uribe Vargas. Texto en Ministerio de Relaciones, *Memoria*, Diego Uribe Vargas, 1979-1980. Bogotá, Imprenta Nacional, 1930, pp. 718-719.

Según este Tratado, Colombia recibirá, a partir del 31 de diciembre de 1999, derechos especiales de tránsito por el Canal. Colombia interpreta estos derechos «a perpetuidad», aunque en el texto del Tratado no hay referencia al respecto.

López Michelsen fue denunciado por sus oponentes políticos como «traidor» por razón de esta iniciativa (la cual, de hecho, mejora la posición colombiana). Incluso la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes discutió el asunto. Véase la brillante carta de respuesta de López Michelsen. Texto en *El espectador*, noviembre 14, 1980.

Costa Rica recibió los mismos derechos y privilegios por parte de Panamá para transitar por el Canal. En este caso, sin embargo, el Tratado (ratificado en San José el 28 de mayo de 1981) limita en su artículo número 4 los derechos a veinticinco años.

³⁷ Por ejemplo, López Michelsen renunció a la ayuda financiera bilateral de los Estados Unidos en 1975.

³⁸ Colombia participó en aquella oportunidad por primera vez en una conferencia cumbre de los No-Alineados como observador. El canciller Diego Uribe Vargas se refirió en La Habana a los Principios de Belgrado en 1961 y advirtió «de la pérdida de equidistancia de los grandes centros del poder mundial». Véase Ministerio de Relaciones, *Memoria*, Diego Uribe Vargas, 1979-80, p. XXII.

En cuanto a la visita del presidente Turbay Ayala a Yugoslavia, en junio de 1979, véase Presidencia de la República, Colombia en el ámbito internacional, Bogotá, 1979.

COLOMBIA: EN BÚSQUEDA DE UNA POLÍTICA EXTERIOR

El principio del *respecie similia* que había sugerido López Michelsen fue transferido de los países geográficamente vecinos a todo el Grupo Andino, más aún al haberse constituido justamente en aquellos meses un nuevo órgano: el Consejo Andino, instrumento de los cancilleres del bloque regional.

Desde el punto de vista teórico, aquel año de 1979 había de convertirse en uno de los períodos más interesantes de la política exterior colombiana, porque incluía un elemento completamente nuevo de política exterior multilateral³⁹ que vino a enriquecer la experiencia latinoamericana, al haberse decidido que ya no se actuaría individualmente en la escena internacional, sino junto con los otros países del Grupo Andino. Es lo que se denominó polémicamente la «politización» de la integración subregional. Actitud que propició, por ejemplo, el éxito de los sandinistas en Nicaragua, una vez que el Grupo Andino los hubiera reconocido como partido beligerante. Sin embargo, el año de 1980 demostraría que, con todo ello, se aumentaban también los costos y riesgos, ante los cuales sucumbió súbitamente la prometedor fase de apertura en que se encontraba la política exterior colombiana a fines de los años sesenta.

Cabe preguntar aquí qué factores hicieron posible esta nueva actitud colombiana. Aparte de la coyuntura internacional con su mayor «permisibilidad» se presentaron dos factores que vale al pena destacar: en primer lugar, la personalidad política de López Michelsen, y en segundo lugar, la muy favorable situación colombiana en materia de reservas internacionales que hizo mucho menos dependiente la política internacional de Colombia con respecto a la línea del US-State Department⁴⁰.

³⁹ En la definición de EDWARD S. MILENKYH «Latin America's Multilateral Diplomacy: Integration, Desintegration and Interdependence», en *International Affairs* (London), 53 (1977), 1.

⁴⁰ Reservas Internacionales de Colombia:

AÑO	Millones de dólares	AÑO	Millones de dólares
1967	36,3	1974	429,4
1968	35,2	1975	647,3
1969	96,6	1976	1.165,8
1970	152,0	1977	1.829,6
1971	170,4	1978	2.841,8
1972	345,2	1979	4.105,9
1973	515,9	1980	5.416,0

Tomado de: GAMA QUIJANO, RAFAEL: *The Colombian External Sector, Behavior and Directions of Economic Policy*, Bogotá, July 13, 1981, p. 10.

D. LA BÚSQUEDA DEL «STATUS» EN EL CARIBE

La euforia suscitada por la apertura en política exterior de 1979 cedió para dar paso al trauma de 1980 que fuera causado por la Nicaragua sandinista; la cual, en lugar de expresarle a Colombia solidaridad y agradecimiento, lanzó un Libro Blanco en el que reclamaba el archipiélago de San Andrés. Una Colombia estremecida reaccionó, publicando, por su parte, un voluminoso Libro Blanco que rechazaba enérgicamente el reclamo de posesión presentado por Nicaragua⁴¹.

Para no volver a correr otro riesgo, Colombia renunció a su experimental política exterior, orientada hacia el cambio en Centroamérica. Además, vetada por tensiones sociales y la guerrilla del M-19 en el plano nacional, Colombia regresó a su introversión, cuya base, en materia de política exterior, la constituía el estrecho vínculo de lealtad con los Estados Unidos.

El Estado Constitucional de Colombia —al que se le había puesto el corsé militar del Estatuto de Seguridad, entre septiembre de 1978 y julio de 1982⁴²— hizo un acertado cálculo: los sandinistas de Nicaragua —que, por cierto, habían sido catalogados inmediatamente por el Gobierno de Reagan como «marxistas totalitarios»— tendrían que fracasar al ver que en la cuestión del Archipiélago de San Andrés tendrían que enfrentarse a una Colombia aliada firmemente con Washington.

Con ánimo de demostrar tan íntima relación, Colombia puso en práctica algunos actos unilaterales que evidenciaban a los Estados Unidos el camino de estrategia: primero, el bloqueo de los esfuerzos cubanos por obtener un puesto (en 1980-1981) en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; luego, el rompimiento de las relaciones con Cuba, en marzo de 1981⁴³; la retirada parcial del grupo de los no-alineados; la protesta contra el compromiso asumido por Francia en favor de Nicaragua y de la oposición armada en El Salvador, el

⁴¹ DREKONJA KORNAT, GERHARD: *El Diferendo entre Colombia y Nicaragua*, Bogotá: Unian des Fescol, mayo 1982.

⁴² Referente a esta solución específica, véase DREKONJA KORNAT, GERHARD: «Leviatan in Lateinamerika: Der Fall Kolumbien», en *Wiener Beitrage Zur Geschichte der Neuzeit*. Band 7. Viena, Historisches Institut der Universitaet Wien, 1980. También RUHL, J. MARK: «An Alternative to the Bureaucratic-Authoritarian Regime: The case of Colombian Modernization», en *Inter-American Economic Affairs*, 35 (1981), 2.

⁴³ Las relaciones diplomáticas, apenas restablecidas en 1975, fueron «suspendidas» el 23 de marzo de 1981. Este acto bilateral del presidente Turbay Ayala contradice curiosamente la posición del ministro de Relaciones Turbay Ayala, quien en 1961 rechaza la ruptura unilateral con Cuba. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria*, Julio César Turbay Ayala, 1960-61, Bogotá, Imprenta Nacional, 1961, pp. 40 ss.

envío de observadores a las elecciones a El Salvador en marzo de 1982, etc.

Posteriormente, los Estados Unidos justificaron estos actos cuando el State Department acogió a Colombia en el grupo de los Estados que se encontraban directamente amenazados por Cuba⁴⁴.

En este caso ocurrió también la conocida paradoja: los Estados Unidos estaban tan seguros de la lealtad de su aliado que no le dieron a Colombia un tratamiento apropiado cuando se planteó la nueva estrategia para la Cuenca del Caribe. Colombia estuvo ausente tanto de la sesión constitutiva del Grupo de Nassau, en 1981, y de las que le siguieron. Además, cuando el presidente Reagan dio a conocer, en febrero de 1982, su «Caribbean Basin Initiative», Colombia tenía que reconocer que sus exportaciones no tradicionales se perjudicarían posiblemente, puesto que no había sido incluida en el programa de ayuda.

A pesar de ser el aliado que mayor lealtad había observado en el área frente a los Estados Unidos, Colombia no fue invitada a participar en estas discusiones. Entonces se hizo patente en Bogotá cuán urgente era formular lineamientos propios para una política hacia el Caribe. No se aspiraba a buscar alternativa, sino a transitar por un sendero paralelo al de los Estados Unidos que condujera a la recuperación del orden y a la estabilidad en la Cuenca del Caribe. (Una política en favor del cambio era considerada ahora como demasiado arriesgada.)

A todo ello vinieron a sumarse, por una parte, consideraciones de índole económica y, por otra, un viejo problema fronterizo que había vuelto a cobrar actualidad.

En el aspecto económico la preocupación giraba en torno a las exportaciones que habían estado en permanente expansión hasta 1980. Sin embargo, en 1981, las exportaciones colombianas se redujeron en un 12 por 100 con respecto al año inmediatamente anterior, lo que, expresado en cifras, significa que se exportaron productos por valor de sólo 2,9 millones de dólares. Este retroceso lo sufrieron, por igual, tanto en el café como las exportaciones no tradicionales. O sea que

⁴⁴ Tanto el vicepresidente de los Estados Unidos, George Bush, en octubre de 1981 en Bogotá, como Thomas O. Enders, viceministro de Asuntos Interamericanos, en varias ocasiones, por ejemplo, *Address before the Council of the Americas*, June 3, 1981. Published by US-Department of State, June 1981. Allí dice: «That is where Cuba came in: one by one—first Nicaragua, then El Salvador, then Guatemala, now Colombia—Cuba brought the leaders of the different factions together... In each of these countries, Cuba has been systematically creating a machine for the destruction of established institutions and governments. Once the organizing is done, the stage is set for the training of guerrillas and the infiltration of weapons. That happened in Nicaragua in 1978, in El Salvador in 1980, in Guatemala in 1980, in Colombia this Winter.»

Colombia había caído, en 1981 en la zona de depresión vaticinada por Pinto para el aperturismo comercial, en caso de que la industrialización del país no hubiera alcanzado una madurez tecnológica considerable ⁴⁵.

Las exportaciones que se habían estado destinando desde 1967 a Europa occidental y Europa oriental, al Grupo Andino, a Norteamérica y al Japón, atravesaban una fase crítica, y como Colombia no disponía de la tecnología necesaria para competir en el África Negra ni en Arabia, sólo le quedaba un mercado potencial donde vender adicionalmente sus productos: la Cuenca del Caribe ⁴⁶.

Colombia aprovechó esta oportunidad, en medio de la crítica situación que experimentaban sus exportaciones, aun cuando lo reducido de la superficie geográfica no permitía abrigar la esperanza de que la zona del Caribe se convirtiera en una alternativa verdadera. Hasta comienzos de los años setenta, Colombia había mantenido la Cuenca del Caribe como mercado marginal para la venta de sus productos. Luego se presentó cierto auge, gracias a las exportaciones menores, ascendiendo a 60,6 millones de dólares el valor de los artículos vendidos en esta región, o sea un 7,6 por 100 del volumen total de comercio exterior (además, 16,1 millones se vendieron en Centroamérica, o sea adicionalmente el 1,9 por 100 ⁴⁷). Ahora bien, si se practica un mercado intensivo es evidente que aquí se abren ciertas perspectivas, limitadas, es cierto, pero, al fin y al cabo, señalan una posibilidad.

Para que Colombia esgrima una política de cuño propio en el Caribe hay otro incentivo que guarda relación con Venezuela. En 1941 se llegó a una solución satisfactoria de las fronteras territoriales entre Colombia y su vecino por el Oriente, pero quedó pendiente la delimitación del Golfo de Venezuela. Una y otra vez se reanudaron las negociaciones hasta que a Colombia se le deslizó la infortunada nota GM-542 del 22 de noviembre de 1952, en la que se acepta el reclamo

⁴⁵ PINTO, ANÍBAL: *Op. cit.* Las exportaciones colombianas se componen, aparte de los productos tradicionales café e hidrocarburos, básicamente todavía de productos agrícolas, fíeres, textiles, fungicidas, cemento, papel, metalmecánica y productos afines. No obstante, se logró penetrar hasta cierto grado y en tiempos de expansión de la economía mundial los nuevos mercados. Véase ALBRECHT VON GLEICH-DIEGO PIZANO (eds.): *Colombia en la economía mundial*, Bogotá, 1982.

⁴⁶ Véase el volumen colectivo: *Relaciones internacionales en el Caribe. El rol de Colombia*, Bogotá, 1982.

⁴⁷ ECHEVARRÍA, J. J., y FUENTES, A. L.: *Relaciones Económicas de Colombia con los países del Caribe insular*, Bogotá, Banco de la República, 1981.

COLOMBIA: EN BÚSQUEDA DE UNA POLÍTICA EXTERIOR

planteado por Venezuela sobre las islas de los Monjes⁴⁸. A pesar de que este memorando carece de validez jurídica, por no haberle precedido ni el debate en el Congreso ni la ratificación del Congreso, el memorando ha perjudicado la capacidad negociadora de Colombia.

Colombia emprendió una nueva avanzada negociadora, entre 1979 y 1980, con ánimo de aclarar esta cuestión de una vez por todas. Las dos partes negociadoras publicaron en octubre de 1980 la llamada *Hipótesis* en la que Colombia se muestra dispuesta a aceptar una línea trazada un poco al occidente de las islas de los Monjes. La *Hipótesis* fue sometida a un proceso de consenso que no se logró en Venezuela.

En Colombia no se dieron prácticamente controversias a este respecto, puesto que la opinión pública acusa una pasividad casi total ante las cuestiones que tengan que ver con política exterior, mientras que en Venezuela se prendió, en cambio, la llama de la indignación nacionalista, por lo que se consideraba como «entreguismo». La delimitación siguió siendo, por tanto, un asunto que está por resolverse.

A la explosiva situación de los emigrantes colombianos en Venezuela, alimentada por diferencias de índole política y cultural, vino a sumarse un problema adicional que llenó de preocupación al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá. El caso se hizo más patente en 1982 cuando Venezuela le compró a los Estados Unidos aviones caza del tipo F-16, con los cuales aumentaba su capacidad bélica que antes se encontraba por encima del nivel colombiano. Colombia, entre tanto, buscaba nuevos socios potenciales en la Cuenca del Caribe, comenzando con Guyana (que también mantiene discusiones fronterizas con Venezuela).

Por limitada que sea la apertura hacia el Caribe, también implica costos y riesgos y precisa una base profesional, como de hecho lo reconociera Colombia, que hasta 1981 sólo miraba hacia el Grupo Andino. Por ello hay que empezar por crear los instrumentos de una política colombiana en el Caribe. Esta tarea se viene acometiendo desde que se celebrara en Bogotá, en julio de 1981, la primera conferencia de los embajadores colombianos en el Caribe, empleando como pará-

⁴⁸ Colombia, en aquella situación sin Congreso (y por ende sin «Memoria» por parte del Ministerio de Relaciones), nunca ratificó este memorándum, cuyo texto reza: «Con base en los antecedentes, el Gobierno de Colombia declara que no objeta la soberanía de los Estados Unidos de Venezuela sobre el Archipiélago de los Monjes, y que, en consecuencia, no se opone ni tiene reclamación alguna que formular respecto al ejercicio de la misma o a cualquier otro acto de dominio por parte de este país sobre el Archipiélago en referencia.» El ex ministro de Relaciones Alfredo Vásquez Carrizosa, en aquella oportunidad secretario en el Ministerio de Relaciones en Bogotá, lo define simplemente como «aclaración de deslinde de frontera», usada varias veces en el derecho colombiano. Entrevista con Alfredo Vásquez Carrizosa, Bogotá, 20 de abril de 1982.

metros de ayuda la capacitación profesional, cooperación técnica y científica, vinculación con la banca, *joint-ventures*, ayuda financiera (a ese respecto, a Colombia le beneficia el hecho de ser, desde 1974, miembro del Banco de Desarrollo del Caribe) y suministro de energía en forma de carbón colombiano.

Finalmente hay que hacer referencia a un elemento adicional que se podría llamar una política de búsqueda por prestigio y *status* en el Caribe. De esta manera, Colombia, a partir de 1981, «regresó» al Caribe, gracias al nuevo perfil que adquirió la Costa Atlántica, fusionando de esta manera los elementos del «país Andino» con los del «país Caribeño». Es aquí donde Colombia pudo cosechar resultados positivos e inmediatos al ser aceptado finalmente, en marzo de 1982, al Grupo de Nassau, convirtiéndose en el «Quinto Grande en el Caribe»⁴⁹.

Dentro de las crecientes iniciativas colombianas en el Caribe, por consiguiente, pueden ser identificados los siguientes objetivos:

- En el plano político, Colombia se considera como un país que vela, al lado de los Estados Unidos, y junto con ellos, por el orden y la estabilidad.
- En el aspecto económico, la Cuenca del Caribe habrá de aprovecharse como un nuevo mercado para los productos colombianos.
- A nivel intrazonal, la apertura hacia el Caribe deberá fortalecer y perfilar la posición de Colombia frente a Venezuela y a Nicaragua.
- A nivel de prestigio, Colombia quiere ser reconocida como «potencia regional».

Colombia desarrolla así conducta que difiere fundamentalmente de la que ponen en práctica los otros «poderes regionales» caribeños, entre ellos especialmente México.

E. UNA POLÍTICA EXTERIOR FRACCIONADA

Contrariamente a lo que suponen los geopolíticos, un Estado sí puede alcanzar éxitos y mantener una posición provechosa de *low-proliferation* en el sistema internacional. Canadá es una prueba de ello; la

⁴⁹ Los periódicos bogotanos «descubrieron» el Caribe en 1982. Los titulares de los múltiples artículos y comentarios en torno a esta zona van desde la «vocación caribeña de Colombia» hasta el lema del «Quinto Grande en el Caribe» (títulos varias veces usados cuando Colombia finalmente fue aceptada como miembro del Grupo de Nassau en marzo de 1982).

escuela de la neutralidad europea es otro ejemplo; incluso los Estados latinoamericanos han dado un paso hacia la «dilución», mediante el Tratado de Tlatelolco, que proscribe las armas atómicas del continente⁵⁰.

Colombia constituye, sin embargo, una excepción, en cuanto a que su *low-profile* no parte de una doctrina, sino que ha sido la acumulación de elementos, como la intensidad de su vínculo de *partenaire* con los Estados Unidos, la inactividad y el haberse limitado a la juridicidad y al Derecho Internacional. Consecuentemente, Colombia no ha extraído beneficios extraordinarios de su estrecha alianza con los Estados Unidos, sino que se ha contentado con resultados casuales.

Cuando Colombia anunció, entre 1981 y 1982, que lanzaría una iniciativa especial, orientando su política exterior hacia el Caribe, no estaba pretendiendo redefinir la relación con los Estados Unidos a través de una metamorfosis del contenido, ni tampoco quería actuar preventivamente contra la dependencia⁵¹. Al hablarse de que la política exterior colombiana «busca salir de la Candelaria»⁵² —una lograda metáfora para expresar el intento de perfilarse mejor dentro del Sistema Internacional— se está aludiendo a una suposición no muy precisada de que una Cuenca del Caribe estable y marcada por el orden de los Estados Unidos sería la que más convendría a los intereses políticos y económicos del país.

El hecho de que el aspecto operacional de la futura política en el Caribe quede a cargo de los organismos de promoción de las exportaciones, del Ministerio de Desarrollo y de los Bancos pone de manifiesto el más interesante de los fenómenos que caracterizan la política exterior colombiana, es decir, su fraccionamiento. Por fraccionamiento entendemos el fenómeno—que se da en toda Latinoamérica y también fuera del continente—, según el cual los Ministerios tradicionales de Relaciones Exteriores han tenido que ceder poderes decisivos a organismos más profesionales o han perdido simplemente tales atribuciones por inercia administrativa⁵³.

⁵⁰ Véase, al respecto, REDICK, JOHN R.: «The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America», en *International Organization* (Boston), 35 (1981), 1.

⁵¹ Este es un concepto importante de la escuela europea occidental de la política exterior de países pequeños («small states' foreign policy») que aboga en favor de una política exterior activa para disminuir la dependencia. Por ejemplo: ELGSTROEM, OLE: *Active Foreign Policy as a preventive Strategy against dependency*, Laxenburg (Austria), Paper, Austrian Institute for International Affairs, June 1981.

⁵² Título de una entrevista con el ministro de Relaciones, Carlos Lemos Simmonds, *Consigna* (Bogotá); núm. 180, marzo 30, 1981.

⁵³ KAUFMAN, EDY: *Latin America*, en Christoph Chapman (ed.), *Foreign Policy Making in Developing States*, Westmead: Saxon House, 1977.

En Colombia, país cafetero por excelencia, comenzó muy temprano este proceso de fraccionamiento de la agenda del Ministerio de Relaciones Exteriores. En 1927 se creó la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FEDECAFE), una institución ciertamente oligárquica en su cumbre, pero que cuenta con mandos tecnócratas tan profesionales que contribuyeron a que ya por 1934-35 la Institución empezara a vender café por cuenta propia en los mercados internacionales; FEDECAFE, entidad de indole más bien privada, absorbió en 1940 al Fondo Nacional de Café (una entidad pública), y tuvo a su disposición un considerable apoyo oficial que la convirtió en un Estado dentro del Estado. Esta institución eliminó por completo al Ministerio de Relaciones Exteriores de las discusiones cafeteras a nivel internacional y, a partir de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a disfrutar de prerrogativas naturales como la negociación de acuerdos cafeteros bilaterales, la participación en acuerdos cafeteros internacionales y la creación de representaciones en el extranjero⁵⁴.

Cuando se principiaron a promover las exportaciones y se inició el «aperturismo», entre 1966-1967, se crearon nuevas entidades oficiales —siguiendo las experiencias de otros Estados latinoamericanos—, tales como INCOMEX y PROEXPO, y también se constituyeron empresas estatales mineras, gremios y organizaciones particulares de productores, en las que jóvenes tecnócratas dotados de una excelente capacitación profesional y de un espíritu modernizante se hicieron cargo de la ejecución de tales políticas y de la negociación internacional⁵⁵.

Esta evolución se benefició de las debilidades y omisiones en que había incurrido el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el cual recibe, de todas formas, buena parte de los lineamientos temáticos del jefe del Estado, debido al estilo presidencial practicado en Colombia. Además, el Ministerio poco ha hecho para que sus empleados posean el profesionalismo necesario que esté acorde con las nuevas exigencias; asimismo se ha abstenido de discutir la nueva política

⁵⁴ FEDECAFE mantiene representaciones exteriores en Argentina, Bélgica, Brasil, Dinamarca, España, Washington, D. C., Inglaterra, Italia, Japón. Véase también PALACIOS, MARCO: *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*, Bogotá, 1979.

⁵⁵ «The Ministries of Foreign Affairs have been the great losers in this game, displaced by the development agencies, by economic ministries, or by mining or hydrocarbon bureaus whose representatives have assumed the task of negotiation with foreign counterparts.» COLEMAN, KENNETH M., and QUIRÓS-VARELA, LUIS: «Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies», en Ferris, Elizabeth and Lincoln, Jennie (eds.), *op. cit.*

exterior latinoamericana —con su concepto central del «poder negociador»— y ha permanecido adherido al clientelismo⁵⁶.

La realidad de la política exterior colombiana tiene, por tanto, muy poco que ver con el organigrama formal del Ministerio de Relaciones Exteriores y de sus foros adjuntos (Comisión Asesora, Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara), configurándose la realidad, más bien, en la toma de decisiones por parte de una red de enlace fuertemente personalizada que encuentra su eje en la Presidencia y en la que participan instituciones autónomas estatales, los gremios, las organizaciones de productores, los militares y los representantes de los intereses estadounidenses⁵⁷.

En consecuencia, el nombramiento del respectivo ministro de Relaciones Exteriores no reviste una importancia capital; junto con las decisiones similares de gabinete se hace esta designación a la cual el acceso es muy limitado⁵⁸.

Por otra parte, la política exterior no es tema que movilice ni a la opinión política colombiana ni a los dos grandes partidos políticos —los cuales han demostrado la misma inercia en esta materia—, y, por ello, la intervención de los *lobbies* es mucho más reducida en el nombramiento del canciller que en cualquier otro campo. Los factores determinantes para el nombramiento son, más bien, que el candidato a canciller, aparte de comunicarse bien con el presidente, haya hecho ojalá una especialización en Derecho internacional y que provenga de uno de los departamentos claves.

Contemplando la política exterior fraccionada de Colombia, salta a la vista especialmente lo siguiente: como se encuentra fuera de las corrientes en las que se discuten la nueva política exterior latinoamericana, su interés por la autonomía y su poder negociador, tampoco

⁵⁶ Este hecho fue lamentado ya por uno de los creadores de la política exterior colombiana, don Pedro Fernández Madrid, en el año 1847. Véanse escritos de don Pedro Fernández Madrid. Editado por R. Rivas, Bogotá, 1932, vol. I, pp. 316 y ss.

Véase también «La Cancillería, un escándalo burócrático», en *Nueva Frontera* (Bogotá), julio 13, 1981.

⁵⁷ Un caso muy ilustrativo es la negociación de los contratos en torno a los carbones de «El Cerrejón», el contrato más grande en la historia de Colombia. El resultado final, un acuerdo de cooperación entre la entidad estatal Carbocol e Intercor, una filial de la Exxon (sin participación decisiva del Ministerio de Relaciones de Bogotá), no maximiza las expectativas nacionalistas de Colombia.

MORENO, FÉLIX: *Poder de negociación y política carbonera en Colombia*, Bogotá, Colciencias-Carbocol, 1979.

KLINE, HARVEY F.: «The Coal of El Cerrejón; an historical of major Colombian policy decisions and MNC activities», en *Interamerican Economic Affairs*, 35 (1931), 3.

VÉLEZ DE SIERRA, CECILIA, y otros: *¿Cuánto vale el carbón de El Cerrejón?*, Bogotá, Tercer Mundo, 1980.

⁵⁸ LAUN, JOHN I.: *El reclutamiento político en Colombia: los ministros de Estado, 1900-1975*, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1976 (Mimeo).

puede compartir su manifiesta aversión contra el *statu quo*. Colombia ha actuado, más bien, como *stabilizer*⁵⁹ del sistema internacional.

Sin embargo, hay indicios que justifican la suposición que aún en Colombia las cosas cambian y que el Gobierno del doctor Belisario Betancur (1982-1986) buscara reemplazar la «doctrina Suárez» (*respice polum*) con una práctica más acorde con el contenido de la corriente latinoamericana y tercermundista⁶⁰.

⁵⁹ En la definición de KJELL GOLDMANN: «Change and Stability in Foreign Policy», en *World Politics*, 34 (1982), 2.

⁶⁰ VIZQUEZ CARRIZOSA, ALFREDO: «Ocaso de la Doctrina Suárez», en *El Espectador* (Bogotá), agosto 31, de 1982. Suponiendo que con el Gobierno de Belisario Betancur comienza una etapa más activa y más independiente de la política exterior colombiana, pierde vigencia la tesis de BAGLEY, BRUCE M.: *Colombia in the Caribbean: America's Newest Ally*, Paper, Conferencia sobre Colombia y El Caribe, Bogotá, julio 2-4, 1982.