

# LA POLITICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACION BARCO

**Rodrigo Pardo\***

## Introducción

A diferencia de sus dos antecesores en la Presidencia, Virgilio Barco Vargas ha diseñado su política exterior evitando un alineamiento global, en favor o en contra, de los Estados Unidos, con el fin de maximizar la capacidad negociadora del país. Ello responde, además de la dimensión estratégica, al hecho de que las relaciones internacionales han variado significativamente y lo han hecho también la naturaleza y tipo de inserción de América Latina, y de Colombia, en el sistema internacional. De esta manera, las categorías que se han utilizado más frecuentemente para el análisis y el diseño de la política exterior comienzan a mostrar fallas en la medida en que responden a realidades que están en proceso de transición o que definitivamente han cambiado.

En el presente artículo se analizará la capacidad de dos de los conceptos más comúnmente utilizados para el estudio de la política exterior colombiana. Se sostendrá que la utilidad para el estudio histórico de los mismos es limitada y que el diseño en las actuales condiciones de las relaciones internacionales, de una política exterior basada en ellos, puede resultar excesivamente costosa.

Finalmente, se propone una caracterización global de la política exterior de la actual administración, anotando que ella no está orientada, ni podría estarlo, con base en la adopción global de posiciones frente al "Polo" continental: los Estados Unidos, sino buscando un pragmatismo que le permita lograr objetivos muy concretos que se consideran componentes fundamentales del interés nacional.

## Entre el "Polo" y los "semejantes"

La política exterior colombiana durante la mayor parte del presente siglo se ha dividido en dos grandes etapas: la de Respice Polum y la de Respice Similia. Así lo consideró Gerhard Drekonja Kornat en su análisis pionero Colombia: Política exterior (1), y así ha sido aceptado en forma prácticamente unánime en todos los trabajos publicados posteriormente.

La primera de las etapas mencionadas, también conocida como la "Doctrina Suárez", se puso en marcha en 1914 con la firma del Tratado Urrutia-Thompson. Con éste se buscaba "normalizar" las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, las cuales se habían deteriorado a consecuencia de la participación de este último en los sucesos que culminaron con la

\* Subdirector del Centro de Estudios Internacionales y profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

1. Gerhard Drekonja Kornat, Colombia: Política exterior, Bogotá, Universidad de los Andes - FESCOL, 1982.

separación de Panamá. Con la firma del documento, Colombia reconocía que los Estados Unidos se habían constituido en el "Polo" económico del continente.

El segundo período, el de "Mirar a los semejantes", tuvo también una motivación principalmente económica. A la luz del auge de las ideas integracionistas de los años sesenta que en Colombia condujeron a la formación del Pacto Andino, y a consecuencia de la diversificación de exportaciones puesta en marcha con el Estatuto Cambiario (el Decreto 444 de 1967), Colombia podría, y debería, fijar su atención en nuevos países, ampliando así el eje tradicional de la política exterior.

La contribución del doctor Drekonja ha sido de gran importancia. Identifica a los Estados Unidos como el principal punto de referencia para la toma de posiciones a nivel internacional pero, al mismo tiempo, reconoce que en la medida en que desde finales de los años sesentas se produjeron grandes transformaciones en la economía mundial, se alteraron también las condiciones de la inserción en ella de las economías periféricas. La profundidad de estos cambios abrió espacios para una mayor participación y para la toma de nuevas posiciones dentro del sistema internacional. Tal es el sentido del Respice Similia.

Finalmente, otra ventaja del estudio de Drekonja y de la caracterización que aporta para el análisis histórico de la política exterior, es que muestra cómo en términos generales existe una serie de elementos en el manejo de las relaciones exteriores de Colombia que ofrecen una sorprendente continuidad: la alineación con respecto a los Estados Unidos, el bajo perfil, la preferencia por riesgos bajos y el apego a los principios del derecho.

Al mismo tiempo, sin embargo, las etapas señaladas son excesivamente largas. Se corre el peligro de dejar de lado algunas características que, de ser tenidas en cuenta, podrían generar una división por etapas históricas totalmente diferente. El criterio fundamental de Drekonja es el de la actitud frente al "Polo". Se podría plantear, por ejemplo, una división basada en el criterio predominante entre los funcionarios gubernamentales que diseñan y ejecutan la política exterior sobre el papel de los actores menores, como Colombia, en el sistema internacional.

En la larga etapa del Respice Polum, 1914-1967, se podría pensar en dos subperíodos totalmente diferentes, si bien en ambos se reconocía a los Estados Unidos como eje fundamental de las relaciones internacionales de Colombia. El primero sería el de la "Doctrina Suárez" en su más clara manifestación, entre 1914 y 1941. Hacia comienzos del presente siglo los Estados Unidos llegaron a ser la principal fuente de capital y el mercado más importante para los países de América Central y del norte de América del Sur. Para Suárez, este era un hecho inevitable que determinaba un alineamiento económico automático. Asegurar el flujo de capital desde el norte era más importante que el sentimiento de enemistad que había dejado la atrevida acción del presidente Roosevelt en 1903.

Con la puesta en marcha de la "Doctrina Suárez" llegaron al país cuantiosos recursos provenientes de los Estados Unidos, los cuales originaron la "Danza de los Millones" de los años veinte. Posteriormente a la venida de la primera Misión Kemmerer en 1923, se intensificaron notablemente las inversiones privadas. A ello se sumaron los giros correspondientes a la "indemnización" de la agresión de Roosevelt en Panamá: US\$25 millones que se pagaron luego de la ratificación del Tratado Urrutia-Thompson en 1921.

Durante esta época existieron momentos de agudo debate interno sobre los eventos más importantes de la política exterior. La propia ratificación del Tratado colombo-estadounidense de 1914 fue motivo de controversia, hasta el punto de haberse convertido en uno de los elementos que entraron a jugar en el proceso que finalmente condujo a la renuncia de Suárez de la Presidencia. También durante la década de los treinta hubo desacuerdos políticos sobre la posición que debía adoptar Colombia en la Segunda Guerra Mundial. Antes de 1941, la tesis de la neutralidad era defendida por líderes partidistas claves para el proceso interno. Laureano Gómez, por ejemplo, hizo una tenaz oposición a los presidentes de la "República Liberal" en razón de sus actitudes pro-norteamericanas frente a la guerra.

Es muy posible, además, que las posturas adoptadas por Colombia durante esta etapa sean mucho más diversas de lo que normalmente se estima. Hace poco, por ejemplo, la Revista Nacía en un informe sobre la política

exterior soviética hacia América Latina señalaba que en 1935 el gobierno colombiano de Alfonso López Pumarejo era el único a nivel continental que reconocía a la Unión Soviética.

En cambio, durante la época posterior a la Segunda Guerra las posiciones de Colombia fueron mucho más "ideológicas", se basaron en un consenso interno más sólido y tuvieron una coincidencia casi perfecta con las de los Estados Unidos. En este caso se trataba de una actitud que encontraba eco en la mayor parte de las capitales latinoamericanas, pues existía para ello un fuerte "factor de convergencia": el anticomunismo. Este era el eje fundamental de la política exterior no solamente de Colombia sino virtualmente de todas las naciones del hemisferio.

Durante estos años de la "Guerra Fría" se consideraba que había una coincidencia global entre los intereses de los Estados Unidos y los de América Latina. Tal "armonía" surgía del hecho de que esta última aceptaba un papel en la batalla contra el comunismo internacional y de que las percepciones predominantes sobre la política internacional, con la escuela realista a la cabeza, le otorgaban a los asuntos de seguridad y defensa la mayor prioridad. Lo económico y lo social constituían una "baja política" que estaba subordinada a la defensa contra el "expansionismo rojo". Por esta razón Colombia, aún en condiciones de inestabilidad política interna, fue a defender la democracia occidental en la Guerra de Corea entre 1950 y 1953.

Las dos etapas mencionadas, la de la "Doctrina Suárez" y la de la "Guerra Fría", tienen características fundamentalmente distintas. Inclusive el problema del "perfil" externo tiene manifestaciones diferentes en los dos períodos. En la "Doctrina Suárez" hubo un protagonismo limitado, en la medida en que el objetivo principal era normalizar las relaciones internacionales para maximizar objetivos económicos mediante el vínculo estrecho con Estados Unidos. En la posguerra, en cambio, Colombia hizo méritos para distinguirse en la lucha contra el comunismo y en la creación y respaldo a las instituciones internacionales. La participación en la Guerra de Corea (único país latinoamericano que lo hizo), el papel jugado en la redacción de la Carta de San Francisco o en la creación de la OEA, tuvieron protagonistas colombianos que fueron ampliamente conocidos en el hemisferio. Alberto Lleras Camargo,

Roberto Urdaneta Arbeláez y Alfonso López Pumarejo, desde diversas posiciones y desde la Presidencia, ejecutaron acciones que no podrían catalogarse como de "bajo perfil", por lo menos en comparación con otros países de América Latina.

### Un mundo diferente

El criterio de la "toma de posiciones" como base para delimitar etapas históricas de la política exterior puede no ser el mejor y, definitivamente, no debe ser el único: se pueden tener posiciones semejantes que se explican por razones diferentes y que se manifiestan también en políticas distintas. De otra parte, los conceptos mencionados no solamente se han utilizado con fines analíticos, sino también como orientación para el diseño de la política exterior. Con las características actuales de las relaciones internacionales, sin embargo, la posibilidad de ejecutar con éxito una política de *Respecte Polum* es casi imposible.

La complejidad del mundo contemporáneo, la cual surge de una amplísima red de interconexiones a través de las fronteras estatales llevadas a cabo por actores de diversa naturaleza y no solamente gubernamentales, conducen a que el costo de plantear una coherencia entre la posición asumida frente al polo con todas (o la mayoría) de las posiciones adoptadas frente a problemas internacionales, es excesivamente alto. Se pueden mencionar varias de las causas de dicho fenómeno:

En primer lugar ya no existe, ni en el campo económico ni en el de defensa, una situación que pueda percibirse como de intereses armónicos. La complejidad de las múltiples y crecientes interconexiones internacionales (nacionales, transnacionales, gubernamentales, multinacionales, etc.) en un mundo "encogido" por el avance de las comunicaciones y el transporte, lleva a que cualquier agenda de asuntos bilaterales entre dos estados generalmente esté formada por un gran número de temas de diversa naturaleza. Pretender un gran acuerdo global en términos de las prioridades que se definen, los temas que se incluyen o las posiciones que se asumen es, por decir lo menos, irrealista. El mundo ya no es el de 1947, cuando el tema de la seguridad era unánimemente reconocido como el de mayor importancia y se entendía de la misma manera por la mayor parte de países.

En segundo lugar, la naturaleza de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos ha cambiado sustancialmente. La hegemonía de los años cincuentas se ha erosionado y los intentos de la administración Reagan para restituirla no han sido, ni podrían serlo, exitosos. Ello es un resultado de las transformaciones económicas ocurridas en el sistema internacional durante la década pasada, y de la diversificación creciente de las relaciones económicas, diplomáticas y políticas, con naciones extracontinentales. También se ha presentado una pérdida de importancia del conflicto Este-Oeste para la mayor parte de las naciones latinoamericanas y han surgido otros polos de crecimiento económico como el Japón y Alemania.

En tercer lugar, se han intensificado también los vínculos entre la política exterior y el proceso político interno. La frontera entre una y otra es cada vez menos clara y restrictiva, y las relaciones entre los dos se perciben con mayor claridad (2). Ello hace que se influyan y determinen mutuamente. La búsqueda de ciertos objetivos internos (el tratamiento de la guerrilla, la financiación del desarrollo, la orientación del proceso económico, la legitimidad de los gobiernos, la lucha contra el narcotráfico) tiene frecuentemente determinantes por fuera de las fronteras nacionales. La concepción según la cual los estados eran una especie de "caja negra" cuando actuaban en la esfera internacional ha perdido toda su validez. La creciente interdependencia que existe entre las naciones lleva a que todas ellas sean más vulnerables a las acciones ejecutadas por los demás miembros de la comunidad internacional.

En cuarto lugar, la diversidad de objetivos, políticas, actores e interconexiones que han ido remplazando al mundo "en blanco y negro" de los años cincuentas, han generado también menores grados de consenso. En la actualidad es imposible ejecutar una política de estricto alineamiento con Washington sin afectar negativamente las relaciones con otros países latinoamericanos. La experiencia vivida por Colombia bajo la administración Turbay es un buen ejemplo. Las posiciones adoptadas frente a la crisis centroamericana y frente a la Guerra de las Malvinas, ambas coincidentes con las de

la administración Reagan, fueron severamente cuestionadas en varias capitales del continente. Aunque se podría pensar que la presencia en la Casa Blanca de un mandatario tan radical como Reagan es un determinante de este fenómeno, un escenario realista para el futuro, aun si hay un cambio a partir de 1989 en la política exterior hacia América Latina, es el del incremento en desacuerdos alrededor de temas como el proteccionismo, las drogas y otros más.

Los gobiernos de Julio César Turbay y Belisario Betancur plantearon sus respectivas políticas exteriores con base en una posición frente a Estados Unidos. Turbay, aceptando el alineamiento; Betancur, buscando un alejamiento. En términos generales, las dos administraciones buscaron una consistencia en la toma de posiciones sobre los diversos asuntos de la política internacional con sus respectivas actitudes frente a Washington. En Centroamérica, por ejemplo, mientras Turbay intentó convertirse en "el principal aliado norteamericano" (3), Betancur buscó un liderazgo en el Grupo de Contadora con el fin de sacar adelante una estrategia que servía como alternativa a la política de la administración Reagan.

En ambos casos el balance de la política exterior arrojó resultados muy poco satisfactorios. En la administración Turbay se produjo un aislamiento continental sin que se recibieran a cambio mayores "favores" de parte de los Estados Unidos. En el gobierno de Betancur el deterioro en frentes internos como las drogas, la paz y la economía, obligaron a moderar la posición frente a Washington, no simplemente bajando la retórica sino rectificando posiciones en asuntos claves de la política exterior, para acercarlas a las de la Casa Blanca (4).

Con base en esos antecedentes, la administración Barco al llegar al poder tenía dos límites hacia los cuales no resultaba rentable acercarse: el "alineamiento automático" de Turbay y el "alejamiento explícito" de Betancur. La opción adoptada, en consecuencia, fue la de reto-

2. Ver Juan Tokatlian y Rodrigo Pardo, "Paz interna y política internacional: La trampa bipolar", en *El Tiempo*, Lecturas Dominicales, julio 26 de 1987, pp. 3-5.

3. Bruce Bagley, "Colombia en el Caribe: el nuevo aliado norteamericano?", en Juan Tokatlian y Klaus Schubert, *Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la política de Colombia*, Bogotá, Biblioteca de la Cámara de Comercio, 1982, pp. 371-391.

4. Bruce Bagley y Juan Tokatlian. "Colombian foreign policy in the 80's: the search for leverage". SAIS, Occasional Papers No. 7, Washington, septiembre de 1985.

mar una orientación semejante a la que había seguido Alfonso López Michelsen entre 1974 y 1978: un mayor pragmatismo y una concentración en los asuntos económicos de la política exterior. No se busca una consistencia entre las diversas posiciones externas y la actitud frente al polo, aun si este se reconoce como tal. Se busca, más bien, la separación de las dos esferas con el objeto de no afectar negativamente la capacidad negociadora por un condicionamiento a priori.

### La administración Barco

La política exterior pragmática de la administración Barco, la cual elude la vinculación estricta entre la posición frente al Polo y la toma de posiciones en otros temas internacionales, se ha basado en tres pilares fundamentales: 1) La mayor prioridad otorgada a los temas económicos; 2) La redefinición de las relaciones con Estados Unidos; 3) La "neutralidad ideológica".

#### 1) Los aspectos económicos de la política exterior

Desde sus planteamientos como candidato, Virgilio Barco le otorgó a los temas económicos de las relaciones internacionales de Colombia una importancia especial (5). Ello se debió a varias razones.

En primer lugar, la experiencia del anterior gobierno, el de Belisario Betancur, hacía pensar que se requería una mayor atención sobre los aspectos económicos de la política exterior y sobre las relaciones entre esta última con el comportamiento interno de la economía, especialmente en los sectores y campos que afectan la disponibilidad de divisas. El deterioro cambiario sufrido durante la administración Betancur restringió notablemente el campo de acción gubernamental en la esfera internacional, hasta el punto de verse abocado a la rectificación de posiciones adoptadas al principio del mandato. La negociación adelantada con el Fondo Monetario Internacional en 1984-1985 y el consiguiente programa de ajuste acordado (más medidas de austeridad que se tomaron antes

de la firma del acuerdo con el fin de fortalecer la capacidad de negociación del país) afectaron en forma negativa la viabilidad tanto de la política exterior de No Alineación como del Proceso de Paz interno.

La urgencia de conseguir recursos para evitar una crisis cambiaría condujo a que el tema del crédito y de las relaciones Colombia-FMI se convirtiera en la prioridad para la administración Betancur en sus relaciones con los Estados Unidos, hecho que aumentó la vulnerabilidad tradicional y obstaculizó la política de No Alineación. En cuanto al proceso de reconciliación nacional, el programa de ajuste afectó la credibilidad del gobierno, a la vez que incluyó una serie de elementos que debilitaban la posibilidad de hacer gastos para la rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia, y que impedían la ejecución de políticas de gasto público y subsidios que eran necesarias para el proceso.

Barco criticó el manejo de su antecesor, así como las inconvenientes consecuencias de las negociaciones con el FMI (6). En sus discursos se expresa la creencia en que el manejo de la economía interna y el mantenimiento de una mínima solvencia cambiaría son un determinante fundamental de la autonomía externa del país.

En segundo lugar, durante los cuatro años de la administración Barco se modificará la estructura tradicional de los ingresos de divisas del país. Como consecuencia de procesos que vienen en marcha desde hace varios años, el café dejará de ser la principal fuente de ingresos en moneda dura. Será el sector minero, con el petróleo y el carbón, el mayor rubro de exportaciones a partir de 1988. Ello implica que en el manejo de las relaciones económicas internacionales el Estado aumentará su capacidad de maniobra en virtud de que la actividad productiva de estas dos mercancías, a diferencia de la del café, tiene intervención del capital estatal.

En tercer lugar, se perciben vínculos de la política económica internacional y algunos de los objetivos planeados en el programa interno. El Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta, así como el Plan Nacional de Rehabilitación,

5. Virgilio Barco, *Hacia una Colombia nueva*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1986, pp. 47-50.

6. *Ibid*, p. 49.

dependen en alguna medida de recursos externos. Además, el presidente Barco ha intentado reforzar políticamente al primero de ellos mediante su internacionalización. En su intervención ante la 41a Asamblea General de la ONU, propuso "una acción solidaria contra tan degradante flagelo social" (7).

El énfasis que tienen los temas económicos en la política exterior de la actual administración se ha observado en los viajes que hasta ahora ha realizado el presidente. El primero de ellos fue a la Asamblea del Banco Mundial y del FMI, cuya presidencia le correspondía a Colombia. El segundo, de solo unas pocas horas, lo hizo al Ecuador con el fin de poner en marcha un oleoducto binacional. Y el tercero lo dirigió hacia el Oriente Asiático, donde se encuentra un grupo de países que ha mostrado un gran dinamismo económico durante los últimos años, con el objetivo de estrechar las relaciones comerciales y financieras (8).

También se observa que la mayor atención dada a los asuntos económicos de las relaciones internacionales implica prioridades diferentes para la política exterior. Así, regiones como la Cuenca del Pacífico, tradicionalmente marginal para Colombia, recibe una mayor atención por parte del gobierno colombiano. Igual sucede a nivel de América Latina, donde países como el Brasil y la Argentina han concentrado una mayor atención gubernamental y parecen haber desplazado a Centroamérica como receptora de la principal prioridad de la política exterior a nivel continental.

## 2) Las relaciones con Estados Unidos

Como se anotaba anteriormente, las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos bajo la administración Barco tienen una orientación esencialmente pragmática. No ha habido un "alineamiento automático" pero se ha evitado

la confrontación verbal y a nivel general (9). Se ha buscado, hasta el momento, una separación de los temas con el fin de tratarlos sin afectar la toma de decisiones en otros aspectos de las relaciones bilaterales (10).

Ello implica que no se considera que debe existir una coherencia en todas las actitudes de Colombia en la arena internacional. El acuerdo o el desacuerdo con Washington no puede determinarse previamente.

De hecho, puede encontrarse un récord mixto en lo que hasta el momento han sido las actitudes de Colombia frente a Estados Unidos. Las relaciones han sido convergentes en la creencia en la utilización del Tratado de Extradición y en la colaboración en la búsqueda de nuevos créditos por parte de Colombia. Han sido conflictivas en aspectos comerciales (particularmente en los casos de las flores y los textiles). Han sido divergentes en el tema de los Derechos Humanos (particularmente frente a Cuba); Centroamérica (en lo referente a las posturas frente al Plan Arias y Esquipulas II, así como en el rechazo de Colombia a las pretensiones norteamericanas de colocar un radar en San Andrés); el papel de los países consumidores en la lucha contra las drogas; y la intervención norteamericana en Panamá a raíz de la crisis del general Noriega.

Este balance muestra que se busca evitar una coherencia a nivel global y que las relaciones no están predeterminadas por una posición frente a los Estados Unidos. Es claro que la administración Barco desea tener buenas relaciones con Washington (especialmente en los temas económicos) pero que no considera que para ello tenga que debilitarse su capacidad negociadora o entregar su autonomía. El elemento clave, en esta relación bilateral parece ser, pues, el de la negociación, y se estima que su maximización va en contra de la alineación

7. Virgilio Barco, "Intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas". En Virgilio Barco, Así estamos cumpliendo, Tomo D, Bogotá: Presidencia de la República, 1986, p. 267.

8. Así lo explicó el presidente Barco en un reportaje: "Mi política exterior buscará amigos e inversionistas en todo el mundo. Me interesa particularmente el Japón. Quiero interesar a los japoneses en Colombia. Quiero viajar al Sureste Asiático. Creo que podemos aprender de Corea del Sur. (...) Quiero lograr acuerdos que produzcan contratos de asociación". "Barco Sets Tough Targets". South, No. 78 (abril de 1987), p. 43.

9. Esta actitud se observa en el hecho de que las relaciones con Estados Unidos no han sido tema principal en ninguna de las declaraciones del presidente sobre política exterior. Ni en el discurso de posesión, ni en los que pronunció en Washington en septiembre de 1986, ni en el reportaje a la revista *South*, ni en el informe al Congreso el 20 de julio de 1987, dicho tema se trata en forma independiente.

10. Una detallada descripción de las relaciones entre Colombia y Venezuela durante el primer año de la administración Barco se encuentra en Juan G. Tokatlian y Dora Rothlisberger. "Política internacional", en Virgilio Barco Aflo 1. Documentos El Mundo, No. 99, agosto 6 de 1987, pp. 21-23.

Aunque es prematuro, resulta válido intentar un análisis del balance entre los costos y beneficios dejado hasta el momento por las relaciones bilaterales colombo-estadounidenses. El gobierno parece haberle dedicado una especial atención a la colaboración de Washington para las negociaciones adelantadas con los organismos financieros internacionales para lograr la firma de un crédito por US\$1.060 millones. La información disponible indica que el Departamento de Estado intervino activamente y apoyó la posición colombiana la cual buscaba eludir al FMI y concretar un crédito de recursos frescos directamente con la banca y sin asumir compromisos en materia de política económica.

El "Crédito Concorde" responde a la concepción de la política exterior y a los objetivos buscados por la actual administración. Se hizo posible también en virtud de que estaba en los intereses de los Estados Unidos hacer de Colombia un showcase para mostrar las conveniencias de los ajustes del FMI, su carácter transitorio y la posterior viabilidad de recibir "premios" en préstamos nuevos. Pero de todas maneras, la administración Barco logró conseguir recursos frescos (aproximadamente iguales a los desembolsos que deberán hacerse para servir la deuda), sin incurrir en compromisos de política económica, con libertad para invertir recursos para un programa (poco "rentable" según la óptica del FMI) como el de la lucha contra la pobreza, y sin que interviniera el Fondo.

Otra negociación que debe examinarse con cuidado es la del Pacto Internacional del Café, relacionada con la reincorporación de un sistema de cuotas que el gobierno considera conveniente para los intereses del país. Las posiciones de las dos naciones estuvieron enfrentadas en varios momentos, y hubo quejas por parte de Washington en el sentido de que los países productores latinoamericanos (con un cierto liderazgo colombiano) estaban adelantando acciones "desestabilizadoras" del mercado en diciembre de 1986. Posteriormente, los Estados Unidos y el Brasil protagonizaron un enfrentamiento que impidió un acuerdo ante los fallidos intentos de la delegación colombiana para servir como mediadora (11). Al final, la administración Reagan ablandó su postura y

estuvo receptiva a un acuerdo de los productores para restablecer el mecanismo de cuotas y la franja de precios a partir de octubre del presente año.

Otros aspectos, como el de la protección a los textiles y a las flores, han dejado resultados menos satisfactorios. En general, los temas comerciales tienen todas las perspectivas de convertirse en el futuro en un asunto especialmente complejo no solamente en la agenda de las relaciones Colombia-Estados Unidos, sino en general para todo el continente.

### 3) Neutralidad ideológica (12)

La política exterior pragmática de la administración Barco se manifiesta en una actitud de tolerancia política. Ello conduce a que las contrapartes sean vistas como tales, independientemente de sus preferencias ideológicas, de la manera como se organizan internamente o de sus posiciones en la política mundial.

La neutralidad ideológica se manifiesta directamente en el hecho de que la política de bloques y la incorporación del conflicto Este-Oeste dentro de la agenda de la política exterior es solamente marginal y pierde importancia. En ello juega un papel clave la participación de Colombia en el Movimiento de los No Alineados, del cual ocupa una posición en el Buró de Coordinación. En su discurso de posesión, el presidente Barco se refirió a la No Alineación como "un elemento de equilibrio en el sistema internacional". Esta búsqueda de "neutralidad" y equilibrio explica algunas de las acciones concretas que se han puesto en marcha por parte de la actual administración.

En primer lugar está el "universalismo" planteado por Barco desde la campaña electoral (13). En su viaje al Oriente, el Presidente iba a hacer la primera visita oficial de un jefe de Estado colombiano a Corea, China y Filipi-

11. Rodrigo Pardo, "El pacto por dentro". Entrevista con Juan Manuel Santos, en Revista Credencial, No. 5, abril de 1987, p. 66.

12. El término está tomado de un trabajo de Mónica Hirst sobre la política exterior brasilera, y tiene utilidad para el caso colombiano en los actuales momentos, a pesar de que existen fundamentales diferencias en la orientación de la política exterior de los dos países. Ver Mónica Hirst, "Brasil", en Juan G. Tokatlian y Gerhard Drekonja, Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Fondo Editorial CEREC, 1983, p. 236.

13. Virgilio Barco, Hacia una Colombia nueva, Op. cit., p. 45.

ñas. En la gira programada a Europa, será la primera vez que un presidente de Colombia llega hasta Portugal. Así mismo, la visita del canciller Julio Londoño a un grupo de países socialistas, y el ingreso de Colombia a la Organización de Países Exportadores de Carbón, son una muestra de la voluntad que existe en el sentido de diversificar y ampliar las relaciones internacionales. Generalmente los objetivos que se buscan en estos lugares son económicos, como se observó en las intervenciones presidenciales explicando su política de "Apertura hacia el Pacífico". El empuje económico de países localizados en esta región, tales como el Japón, Corea, China y Taiwan, las convierte en atractivas para la atención colombiana (14).

Y hay que mencionar, también, los adelantos logrados para reabrir relaciones con Cuba. En el seno de la 41a. Asamblea de la ONU, y en visitas recíprocas de funcionarios gubernamentales, se han acordado algunos intercambios y acuerdos de carácter económico que presumiblemente, según lo ha expresado el canciller Londoño Paredes, conducirán a la reanudación de los vínculos diplomáticos que se encuentran suspendidos desde 1981.

En los países seleccionados por Barco para su primera visita a la Cuenca del Pacífico existen sistemas políticos totalmente diferentes. Un autoritarismo presionado para una apertura, en Corea; un socialismo aplicando una agresiva política de modernización y apertura, en la China; y una democracia luchando contra las manifestaciones del sistema autoritario anterior, en las Filipinas. Ello muestra que la existencia o no de coincidencias ideológicas no es un factor principal para determinar las naciones que son importantes para Colombia. Es más importante el criterio económico.

Ello no quiere decir que detrás de la política exterior colombiana no haya ideología. De hecho, el presidente Barco ha enfatizado en sus discursos sobre política externa el apoyo a la democracia. Tanto en Corea, como en el mensaje que iba a presentar en el Congreso filipino, y que fue leído por un emisario suyo, Barco

reconoce un compromiso con la democracia, y expresa su fe en dicho sistema como el más eficiente para tramitar los desacuerdos sociales. El punto, sin embargo, es que la identificación sobre estos aspectos, o incluso sobre posiciones relacionadas con la política mundial, no son un criterio fundamental para determinar las principales contrapartes colombianas, especialmente cuando existen posibilidades de dinamizar las relaciones económicas.

De esta manera, la "neutralidad ideológica" de la política exterior de la administración Barco se refleja en: 1) La búsqueda de un "universalismo" en las relaciones internacionales de Colombia; 2) La escasa importancia otorgada al conflicto Este-Oeste en la definición de metas y objetivos; 3) El entendimiento con diversas contrapartes que no se seleccionan con base en los acuerdos que existan sobre los aspectos políticos fundamentales.

### El dife rendo con Venezuela

En los puntos anteriores se han tratado tres características fundamentales de la política exterior de la actual administración. De ellos surgen las prioridades de la misma, sus componentes esenciales y los objetivos e instrumentos que se utilizan. Hay otros temas, sin embargo, que no se entenderían con base en esos parámetros y que no obstante son de gran importancia para el gobierno de Virgilio Barco: el diferendo limítrofe con Venezuela, la reforma del Concordato (sobre lo cual se han adelantado negociaciones preliminares) y la revalorización del sistema interamericano (tema ampliamente tratado por Barco en un discurso ante la OEA en septiembre de 1986 [15]). Todos ellos son aspectos que el Partido Liberal tradicionalmente ha considerado de gran importancia en el manejo de las relaciones internacionales de Colombia.

Las relaciones con Venezuela se han constituido en uno de los aspectos prioritarios de la política exterior del actual gobierno. Desde la campaña electoral, Barco habló de "poner en marcha alguna fórmula que nos lleve a buscar una solución lo más pronto" (16) y en el discurso de

14. Según Barco: "El viaje al Oriente Asiático es una manera de desarrollar, mediante acuerdos concretos de cooperación e intercambio, la diplomacia de 'menos ocio y más negocio'. (...) y de complementar otras medidas como la modificación del régimen de inversión extranjera". Intervención en televisión, septiembre 3 de 1987.

15. Discurso ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington, septiembre 29 de 1986. En Virgilio Barco, *Así estamos cumpliendo*, Op. cit., p. 228.

16. Rueda de prensa por televisión del candidato Virgilio Barco, el 2 de marzo de 1986. En *Las promesas del mandato Barco*, Documentos El Mundo, No. 96, agosto 12 de 1986, p. 28.



posesión sostuvo: "Procuraré alcanzar un acuerdo justo y viable para la delimitación de nuestras áreas marinas y submarinas" (17).

El objetivo principal buscado hasta el momento es el de "descongelar" el diferendo sobre la base de la creencia en que los mecanismos utilizados en el pasado (las negociaciones bilaterales) no son efectivas para propiciar una solución definitiva (18). Así, el 19 de noviembre de 1986, el presidente Barco le hizo una propuesta al canciller venezolano Simón Alberto Consalvi, basada en varios puntos que se seguirían progresivamente y con tiempo definido para cada etapa: negociaciones directas, conciliación y la intervención de los organismos internacionales.

Ante la falta de respuesta a dicha propuesta, el 6 de mayo de 1987 el gobierno colombiano le propuso a Venezuela la reintegración de la Comisión de Reconciliación contemplada en el Tratado de 1939. Con el fin de presionar su constitución, Colombia le presentó a Venezuela hechos cumplidos en relación a las personas propuestas para formar la Comisión por parte de Colombia, las cuales ya habían aceptado el nombramiento.

El 13 de agosto pasado, Venezuela contestó formalmente, rechazándola, la iniciativa de Colombia. Lo hizo en medio de fuertes tensiones existentes a raíz de la presencia de una embarcación colombiana en aguas internacionales que Venezuela reclama como suyas. Ante una arrogante demostración de fuerza militar y luego de un insultante discurso del presidente Lusinchi, el gobierno colombiano retiró la corbeta "Caldas" citando los llamados formulados por el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, y por el secretario general de la OEA, Joao Baena Soares. De esta manera, el balance hasta el momento de las acciones realizadas por el gobierno del presidente Barco frente a Venezuela se puede resumir en los siguientes puntos:

Se ha logrado la meta de descongelar el diferendo. Lo que poco a poco se iba convirtiendo con el paso de los años en "un reclamo colom-

biano" ha recuperado el carácter de lo que realmente es: un problema de falta de delimitación. Con ello se ha producido una "internacionalización" del conflicto en la medida en que han intervenido otros actores y se ha aumentado su visibilidad internacional.

En segundo lugar, el incidente de la corbeta "Caldas" dejó en claro que Venezuela tiene una notable superioridad militar y que Colombia, por esa razón, busca trasladar la disputa a escenarios en donde las relaciones de poder no estén determinados (o lo estén en el menor grado posible) por la dotación armamentista.

Finalmente, se ha ido conformando un consenso al interior de Colombia en el sentido de que el próximo paso que debe adelantar el gobierno, sin demora, es el de llevar el conflicto a la Corte de La Haya. Aunque existen opiniones contrarias a esta tesis (19), ella ha ganado aceptaciones y se considera una "opción lógica" luego de que hace apenas unos meses era considerada como una "opción radical".

En realidad el hecho de que Colombia haya acudido al Tratado de 1939 con su propuesta de restablecer la Comisión de Reconciliación, y de que Venezuela considere que ello no es aplicable, prácticamente obliga a acudir a La Haya, pues así lo establece el propio texto del Tratado. Lo contrario sería poner en duda un principio, el de Pacta Sunt Servanda, en el cual Colombia ha basado la búsqueda de muchos de sus objetivos en el contexto internacional.

### Conclusiones

La política exterior de la administración Barco Vargas incluye una serie de elementos de continuidad con su antecesor pero a la vez busca "normalizar" algunas tendencias contradictorias de ella. A la vez, la orientación del manejo de las relaciones internacionales de Colombia tiene otros determinantes en el contexto mundial, al cual desea acoplarse, y en el proyecto interno de fortalecer la democracia representativa liberal.

Dentro del cauce marcado por los anteriores elementos, la política exterior de Colombia

17. Discurso de posesión, agosto 7 de 1986. En *Ibid.*, p. 5.

18. Ver "Colombia y Venezuela: Cada vez más cerca de La Haya?", Informe de Coyuntura Internacional del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. El Tiempo, agosto 23 de 1987, p. 3-C.

19. Alberto Zalamea, "Catálogo de errores", El Tiempo, septiembre 26 de 1987 (Primera parte), pág. 4-A y octubre 3 de 1987 (Segunda parte), p. 4-A.

busca satisfacer intereses nacionales definidos en una manera muy concreta y tangible. La negociación parece ser el concepto fundamental que inspira la acción del gobierno, y el aumento de la capacidad negociadora del país es una base fundamental de la política.

Por esa razón hay una preferencia hacia las actividades de bajo riesgo. Se eluden confrontaciones retóricas y se buscan posiciones de consenso a nivel latinoamericano. El principal Foro en donde esta "concertación" se ha llevado a cabo es en el "Grupo de los 8", en el cual los países miembros de los Grupos de Contadora y de Apoyo han asumido posiciones semejantes frente a los temas más complejos de la política internacional.

Uno de los elementos fundamentales dentro del intento de fortalecer la capacidad negociadora se refiere al aparato institucional del Estado. Los organismos que participan en el diseño y orientación de la política exterior no están en capacidad de actuar en forma coordinada y con una centralización de las decisiones fundamentales. Ello es una condición necesaria para el funcionamiento de la orientación pragmática que se le ha dado al manejo de las relaciones internacionales.

Antes de llegar a la Presidencia Virgilio Barco se refirió a la necesidad de reformar la Cancillería y citó como modelo a Itamaratí en el Brasil. Solamente mediante una mejor dotación de recursos técnicos y una mejor organización de los diversos organismos que participan en la ejecución de tareas que afectan a las relaciones internacionales del país, se podrá maximizar la capacidad negociadora frente a otros estados.