

DIPLOMACIA MULTILATERAL DURANTE LA SEGUNDA ADMINISTRACION DE ALFONSO LOPEZ PUMAREJO (1942-1945)*

Martha Ardila*

PRESENTACION

Este artículo trata de las relaciones internacionales de Colombia durante la segunda administración de Alfonso López Pumarejo (1942-1945), cuyas características han incidido en el curso de las posteriores actuaciones del país frente a los Estados Unidos y América Latina. Se hará una descripción de las expresiones de la diplomacia multilateral, propias de este período, como "el bloque continental", "el sistema de defensa regional" y "la política de consulta".

La segunda administración de López Pumarejo transcurrió durante la Segunda Guerra Mundial, lo que obligó al entonces presidente a definir una política externa capaz de afrontar los efectos directos e indirectos de la nueva situación. Sin embargo, la conducta externa de Colombia durante este período no obedeció exclusivamente al conflicto mundial, sino que fue determinada en alguna medida por la situación interna del país y por la posición asumida por los Estados Unidos hacia el mundo y en particular hacia América Latina.

El segundo gobierno de López no gozó de la credibilidad y estabilidad de su primer mandato (1934-1938). Sus propias definiciones y actuaciones en el campo de la política social fueron sustancialmente diferentes a las de la primera administración, lo cual generó en la mayor parte de los grupos sociales —incluyendo sectores de su propio partido— altos niveles de inconformidad y crítica, al punto de crear una crisis de credibilidad. López contaba entonces con una oposición bien caracterizada, la que iba desde la tradicional del Partido Conservador hasta la de los sectores socialistas, pasando por la de fracciones eclesiásticas, empresariales, militares y de algunos sectores liberales. Así, era prioritario para el gobierno recuperar credibilidad y consenso, para lo cual el terreno de la actuación internacional parecía ser propicio, dada la influencia que la situación mundial ejercía en el futuro inmediato del país.

Para los años de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos habían configurado rasgos de potencia dominante mundial y además se tenía claridad del papel hegemónico que este país jugaría en el escenario internacional.

América Latina tenía importancia geo-estratégica dentro de la nueva "distribución mundial que se avecinaba". Además, la posibilidad de abrir nuevos mercados y la obtención de recursos como el petróleo, convertían a América

* Polítóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Este trabajo se realizó gracias a la colaboración de Julieta Lizarazo como asistente de investigación, y a la ayuda financiera de Colciencias.

Latina en una región atractiva para los intereses del capital norteamericano. La política del "Buen Vecino" —dentro de la que se enmarcaron las relaciones entre los Estados Unidos y Colombia durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo— incluyó acciones de apoyo a los Estados Unidos (como la política del bloque continental), de mediación y conciliación (como la política de consulta y el sistema de defensa regional) y de integración latinoamericana.

Las fuentes principales que sustentan el presente estudio están conformadas por documentos oficiales, memorias, archivos de la Cancillería y diversas vertientes de la prensa escrita, la cual tuvo un papel relevante como factor de respaldo u oposición.

No se pretende hacer aquí juicios valorativos acerca de la conducta subordinada de Colombia respecto a los Estados Unidos, que dicho sea de paso se ha mantenido a lo largo del siglo. Se trata más bien de describir y sugerir algunas líneas explicativas acerca del despliegue de la actividad internacional, inscritas en el contexto de la segunda guerra y de la búsqueda mundial de la paz.

EL "BUEN VECINO"

Los problemas creados por el marcado énfasis intervencionista que caracterizó la política exterior norteamericana a comienzos del presente siglo dieron lugar no sólo a un replanteamiento de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina, sino sobre todo a la búsqueda de nuevas modalidades de interferencia en la región. De esta manera, se fue creando un escenario propicio para la formulación de políticas como la del "Buen Vecino", una variación de la Doctrina Monroe que sustituía las intervenciones militares por las económicas y políticas (1).

Pese a todas las críticas que desató la política del Buen Vecino, ella marcó la orientación que

más adelante asumiría la política exterior colombiana: una diplomacia multilateral dirigida a crear un espacio político para el país cuyo objetivo era lograr una mayor cooperación e integración.

La nueva era iniciada con las relaciones entre Estados Unidos y América Latina —crisis del 29— consolidó la decadencia del poderío inglés en el continente y, sobre todo, estableció nuevos parámetros en la cooperación Norte-Sur. La política del Buen Vecino, impulsada por el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt, abrió un espacio de colaboración que en apariencia renunciaba a la Diplomacia del Gran Garrote.

La política norteamericana de los primeros treinta años de este siglo, abiertamente intervencionista, comenzó a ser rechazada explícitamente por los países latinoamericanos e incluso por la opinión pública estadounidense. A lo largo del año de 1928 se vivió en toda la región una escalada de propaganda antinorteamericana acompañada de violentas críticas frente a las relaciones, por ejemplo, de Estados Unidos con México y con Nicaragua. Este factor, aunado a los efectos de la crisis económica y al descontento latinoamericano por la discriminación económica de que fueran objeto estos países durante el gobierno de Herbert Hoover, creó el espacio adecuado para el establecimiento de una nueva política que persistió hasta la primera mitad de los años cuarenta, cuando con la política del Buen Vecino se dio un giro aparentemente favorable a las relaciones de Estados Unidos con América Latina (2).

En diversos sectores de la sociedad norteamericana se presentaron divergencias y escepticismo debido al enfoque de su política exterior. Algunos sectores de la opinión pública no aceptaban la política del Buen Vecino y continuaban rechazando las intervenciones, ahora políticas y económicas, de su país. Se creía que la buena voluntad no era suficiente para sacar adelante a América Latina que requería de mayor cooperación. Pero los Esta-

1. Véanse Gordon Connel-Smith, *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971; Alfredo Vázquez Carrizosa, "Sistema interamericano y política hegemónica de los Estados Unidos", en *Analisis Político*, No. 1, mayo-agosto de 1987.

2. Acerca de las relaciones de Estados Unidos con América Latina puede consultarse, Gordon Connel-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; Stephen Randall, *The Diplomacy of Modernization*, Toronto, Toronto University Press, 1976.

dos Unidos continuaron siendo expansionistas; con Roosevelt también se jugaba a la carta de la solidaridad continental. El canciller Gabriel Turbay fue consciente de esta situación y trató de sacar la mayor ventaja posible de la relación de Colombia con los Estados Unidos.

A pesar de que Franklin D. Roosevelt criticó las intervenciones norteamericanas, su política del Buen Vecino en la práctica no fue más que una nueva modalidad de la Doctrina Monroe, adaptada a las circunstancias del momento y de la cual los Estados Unidos sacarían grandes ventajas. Desde su campaña para gobernador del Estado de New York en 1928, Roosevelt comenzó a emplear una retórica humanista y amigable mostrándose partidario de las acciones multilaterales y colectivas. Para las elecciones de 1932 rechazó la política aduanera de Hoover y se inclinó por un tratamiento preferencial hacia América Latina.

El presidente Roosevelt tenía clara conciencia de lo que significaba América Latina en términos económicos para la recuperación de su país. Veía con preocupación la tendencia creciente del nacionalismo económico de los países, teniendo en cuenta lo sucedido en México en los años treinta a propósito de la explotación de petróleo. Como medida de recuperación económica, se incrementaron las exportaciones estadounidenses hacia la región. La nueva política entendía las relaciones económicas no tanto en términos expansionistas como en términos de relativa reciprocidad, incluso en el espacio de lo político. Resulta importante señalar que una de las ganancias que trajo consigo tal política fue la aceptación del principio de no-intervención y de responsabilidad colectiva. Es decir, América Latina en su conjunto y valiéndose de estos postulados, intentaba obligar a Estados Unidos a mantenerse alejado de las decisiones internas de los países latinoamericanos.

En Colombia, el período 1930-1945 se caracterizó por la tendencia permanente al mantenimiento de relaciones amistosas y estrechas con la potencia del Norte. Durante el gobierno de Olaya Herrera se logró un acercamiento que sobrepasó el aspecto estrictamente diplomático. Posteriormente, vino el primer mandato de López Pumarejo desde el cual se dio un giro hacia posiciones menos subordinadas y matiza-

das en algunos casos con declaraciones nacionalistas que no pretendían conducir a un alejamiento de la potencia. "López no era, en sentido estricto, antinorteamericano, y aunque a menudo hablaba el lenguaje de una economía nacionalista hizo ciertamente muy poco para impedir el comercio y las inversiones estadounidenses" (3).

Por su parte, el gobierno de Santos había perfilado más claramente ese acercamiento hacia los Estados Unidos, del cual sería heredera la segunda administración de López Pumarejo aunque con un carácter más ideológico y activo. Para López no se trataba de asumir una defensa constante de las políticas y posiciones norteamericanas pero sí existía un convencimiento acerca del papel que desempeñaban los Estados Unidos como los defensores más poderosos de la democracia. El manejo que Santos dio a la política exterior fue duramente criticado por la oposición conservadora, y la fracción lopista del liberalismo. Mientras los conservadores se mostraban partidarios de la defensa de los valores tradicionales cristianos e hispánicos y atacaban el contenido mismo de la relación con los Estados Unidos, las críticas del lopismo y de López concretamente giraban en torno al método y manejo de la política exterior, no a su orientación. Ni López ni sus copartidarios se oponían a la cooperación con Estados Unidos, como tampoco al fomento de la solidaridad hemisférica. Rechazaban más bien la ambigüedad en los compromisos y la falta de concisión y claridad en negociaciones y alianzas, por considerar que tal flexibilidad de ninguna manera beneficiaba al más débil en la relación, en este caso Colombia (4).

La política del Buen Vecino cobró una importancia y una fuerza aún mayores en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y durante los gobiernos de Eduardo Santos y el segundo de López Pumarejo. Por un lado, aumentó la importancia que Estados Unidos otorgaba a América Latina como factor importante en su recuperación económica, el principio de reciprocidad tomó forma con el apoyo al desarrollo de la región a cambio de la disminución en las tarifas aduaneras y la liberación del control de

3. D. Bushnell, *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino*, Bogotá, El Ancora, 1984, p. 14.

4. Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos...*, p. 204.

cambios. A lo anterior se sumó el interés puesto por los Estados Unidos en la consecución de materias primas estratégicas que a los latinoamericanos les resultaba difícil colocar en otros mercados, dada la conflictiva situación europea (5).

En este contexto es comprensible que los Estados Unidos se interesaran no sólo en ganar socios económicos sino aliados políticos y aun cuando no exigieron de los latinoamericanos actitudes beligerantes, sí consiguieron facilidades y cooperación contra las actividades del Eje. En este sentido, ejercieron toda su presión alrededor de tal objetivo logrando incluso la ruptura de relaciones diplomáticas entre los países de América Latina y los del Eje. Nunca fue un interés vital de los norteamericanos, conseguir la declaratoria de guerra por parte de los primeros. Desde la perspectiva de América Latina, y a pesar de la posible desconfianza que pudiera despertar la política de buena vecindad de los Estados Unidos, también fue clara la importancia económica y política de una buena relación con el vecino del Norte que, a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, ya prefiguraba su futura importancia en el sistema de las relaciones internacionales.

Durante el segundo gobierno de López Pumarejo, las relaciones de nuestro país con Estados Unidos se movieron dentro de un esquema de diplomacia multilateral, que hace referencia a la conformación de grupos de concertación. Es el caso del "bloque continental", constituido en contra de las actividades del Eje y orientado a la creación de un sistema de defensa regional. No hay que olvidar que durante ese período el intercambio económico revistió gran interés debido precisamente a los efectos de la conflagración mundial.

Pero no fue tan sólo el interés pragmático el que motivó el mantenimiento de las relaciones con Estados Unidos. Aún más importante fue la posición ideológica y la propia percepción que el presidente López tenía de los cambios que estaban ocurriendo en el escenario internacional.

ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

Para entender la política internacional de la segunda administración de López Pumarejo, debe tenerse en cuenta que las reformas, en particular la agraria y la del Estado, realizadas durante su primera gestión, carecieron de consenso en el propio liberalismo y entre la clase política y empresarial. Por ello en su segundo gobierno López quiso ganar influencia sobre los sectores que años atrás le habían criticado, buscando un respaldo interno mediante acciones internacionales orientadas a la consecución de la paz mundial.

Gran parte de la población conoció los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, así como el papel que desempeñó Colombia en el campo internacional. Fue éste uno de los pocos períodos con cubrimiento informativo internacional suficiente para dar lugar a una diplomacia de opinión (6). Colombia trató de ganarse el interés de la población mediante el prestigio adquirido con sus acciones en política externa, gracias a las cuales el gobierno logró no sólo audiencia para sus iniciativas, sino respaldo y liderazgo entre los latinoamericanos. El gobierno consideraba necesario transformar el criterio público respecto a las necesidades y deberes de Colombia en la vida internacional y para ello requería despertar el interés de la sociedad, a fin de lograr una participación más intensa en los debates sobre asuntos internacionales (7). Pese al provecho que el propio gobierno pudiera obtener al informar a la población sobre las acciones externas del país, después del gobierno de López el cubrimiento informativo fue disminuyendo.

Ya durante su segunda campaña presidencial, López Pumarejo había agitado el tema internacional y en su discurso de posesión dejó en claro que el crecimiento, el progreso y el fortalecimiento de la nación estaban directamente relacionados con el cambio de las condiciones internacionales del momento, vinculando de esta manera el futuro de la nación al de un

6. La diplomacia de opinión se refiere al conocimiento e interés que tanto los públicos atentos como algunos sectores de la sociedad tuvieron acerca de lo que estaba ocurriendo en el ámbito internacional.

7. *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores 1944*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, pp. IX-XV.

mundo en conflicto (8). La política internacional, consecuentemente, se definió según lo expresó el ministro Gabriel Turbay en 1943, como “una política de defensa de sus instituciones democráticas que no la concibe ni cree posible sino en función de la solidaridad con las demás democracias del mundo” (9). En este pronunciamiento estaba implícito el apoyo a los Estados Unidos como baluarte de la democracia occidental y el rechazo al totalitarismo nazi.

Desde otro punto de vista, López Pumarejo continuó desarrollando los lineamientos básicos de la política de su antecesor Eduardo Santos: el respeto y la sujeción a las normas jurídicas y a la convivencia pacífica; el espíritu de buen entendimiento, cooperación y armonía con todos los pueblos, pero muy especialmente con los del continente americano; el repudio a la guerra como instrumento de política internacional y a la violencia en todas sus formas; y la preocupación por los problemas económicos y sus soluciones (10).

Entre 1942 y 1945, la política internacional colombiana fue más alineada hacia los Estados Unidos que en la anterior administración de López pero menos que durante Santos (11). Desde la óptica gubernamental no era aceptable para Colombia una política aislacionista, sino que debía participar en la solución de problemas mundiales con un criterio propio y de acuerdo con sus principios internacionales (12).

La preocupación de López por la conflagración mundial se expresó en dos líneas fundamentales de actividad: una de tipo ideológico-político, referida a la necesidad de mostrar de manera permanente la adhesión de Colombia a la causa aliada, señalando para ello a los Estados Unidos como ejemplo de democracia. La otra asumió una forma más pragmática y consistió

en acciones de gran resonancia internacional, como la ruptura de relaciones con los países del Eje a la luz de compromisos panamericanos, expresión de solidaridad con los Estados Unidos, así como la posterior declaración acerca del estado de beligerancia con Alemania y la adhesión a la Declaración de las Naciones Unidas.

Este segundo nivel de actividad del gobierno de López, mucho más práctico, tuvo que ver con la necesidad de asegurar un espacio para el país en el mundo de la posguerra. Se creía que el continente americano desempeñaría un papel decisivo en la organización y el futuro equilibrio mundial. Colombia no permaneció ajena al proceso toda vez que sufrió las repercusiones de la guerra en su economía (13) y tuvo capacidad de influir en las decisiones y relaciones de América Latina con los Estados Unidos. Esta necesidad de participación era clara para la clase política y también de manera creciente para otros sectores de la sociedad. El final de la guerra se veía cada vez más cercano y con él se vislumbraban también las caóticas condiciones, particularmente económicas, en que podría llegar a sumergirse el mundo de la posguerra.

En el discurso ante el Congreso en 1944, el presidente López Pumarejo señaló que Colombia, a pesar de no haber tenido una presencia física en la guerra, tenía una vinculación espiritual, moral y política con las naciones unidas en guerra contra Alemania y Japón. Nuestro país estaba obligado a compartir la suerte de las democracias en lucha contra las dictaduras y de ninguna manera sería indiferente ante esta situación (14).

Desde el partido liberal se impulsó una política que podría definirse como universal, con voluntad de no ser indiferentes al conflicto, ni neutrales ante las amenazas del totalitarismo. En el nivel regional, dicha política se tradujo en la búsqueda de la solidaridad continental

8. *El Tiempo*, agosto 8 de 1942, pp. 1 y 9.

9. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 1943, Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p. XXV.

10. Memoria... 1944, pp. LVIII-LVIX.

11. Véase César Torres del Río, “Colombia y su política exterior (1938-1948)”, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Postgrado de Historia, febrero de 1990.

12. Eduardo Santos, “Mis conferencias con el presidente Roosevelt y los planes de organización militar interamericana”, en *Revista de América*, No. 28, abril de 1947, p. 13.

13. El impacto de la economía de guerra fue mucho menos grave para Colombia que para otros países de América Latina. Durante la primera mitad de los años treintas, la economía nacional tuvo un vertiginoso desarrollo que se vio disminuido entre 1934 y 1944. El crecimiento de la economía pasó del 2.2% en 1940 al 4% en 1943.

14. Discurso de López ante el Congreso, *El Tiempo*, noviembre 2 de 1944, pp. 1 y 7.

como medio de vigorizar la defensa, la seguridad y la soberanía de los pueblos (15). En cambio, la posición del partido conservador no fue del todo clara. Si bien había una fracción, la laureanista, que se mostró abiertamente partidaria de las posiciones totalitarias, la gran mayoría de los conservadores se mantuvieron en la sombra, a la espera del desenvolvimiento de los hechos aunque apoyaron la ruptura con el Eje. Sin embargo, según el presidente López estas tendencias partidistas no fueron exclusivas de su gobierno: desde años atrás los conservadores se habían destacado por su tradición juridicista y pasiva mientras que los liberales se mostraban partidarios de una mayor actividad internacional.

Colombia participó, al lado de los Estados Unidos, en las conferencias de México y de San Francisco en 1945, con representantes como Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo y Eduardo Zuleta Angel. La guerra terminaría y era necesario buscar alianzas tácticas y estratégicas con los Estados Unidos. Igualmente necesarios eran los acercamientos y alianzas con los países de la región: ello ampliaría el espacio negociador en el momento de la posguerra.

Los Estados Unidos y Colombia compartieron posiciones ideológicas alrededor de lo que debería ser el futuro equilibrio político mundial. Así, por ejemplo, la política exterior norteamericana planteada por el secretario Hull hacia énfasis en la derrota próxima del enemigo, la institucionalización de organismos internacionales, la creación de una Corte Internacional de Justicia, la cooperación entre los cuatro grandes, y la igualdad soberana de todos los Estados sin discriminación de tamaño o capacidad económica. Con tales enunciados, era obvio que nuestro país tuviera confianza en la política del Buen Vecino y apoyara la solidaridad continental.

El ideal panamericanista fue alentado tanto por los Estados Unidos como por América Latina, aunque por motivos diferentes. Para los Estados Unidos se trataba de mantener el continente unido alrededor de la causa aliada, planteada en términos de la oposición democracia-

totalitarismo, en un contexto de conflicto mundial. Para los países latinoamericanos se trataba de conservar un vínculo vital no sólo por identificación ideológica sino también por ser la potencia del Norte el epicentro del intercambio comercial. Así, pues, las relaciones con Estados Unidos representaron un compromiso moral en la búsqueda por la paz, pero también una necesidad material.

El compromiso del gobierno colombiano con una política panamericanista fue absoluto y explícito. La vecindad con el Canal de Panamá le confería una posición importante en el concierto de las naciones en lo referente a la política de solidaridad continental y vigilancia permanente de la zona. Pero no fue solamente su ubicación geográfica lo que influyó en la actuación regional de Colombia sino también la necesidad de apoyo interno.

EL BLOQUE CONTINENTAL

En vista de las circunstancias mundiales, del aparente desafío entre la democracia y el totalitarismo, para los Estados Unidos revistió especial importancia el apoyo de los gobiernos latinoamericanos a su lucha contra la Alemania nazi. De esto surgía el interés de conformar un bloque de países, que subordinados a los Estados Unidos propiciaran acciones regionales en contra del Eje.

La política intervencionista de los Estados Unidos había creado un ambiente poco propicio para la cooperación que más adelante promulgaría en relación con América Latina. No obstante, la "buena vecindad" fue tomando impulso una vez se fue comprendiendo la importancia del papel que desempeñaría esa potencia en la consecución de la paz mundial. De la misma manera, los gobiernos de estos países cedieron a la política de cooperación en la medida que ella se hizo viable. Dicha política fue algo más que mera retórica. Consistió, por el contrario, en desarrollar una actitud frente al mundo en favor de la democracia internacional, en contra del totalitarismo y tuvo su más clara representación en el bloque continental.

Tal como anotó Eduardo Santos de manera reiterada, el tema de política internacional que tendría mayor importancia para América Latí-

15. *El Tiempo*, agosto 31 de 1943, p. 4.

na era el acuerdo interamericano para establecer la cooperación y coordinación de todas las fuerzas militares regionales, orientadas y dirigidas desde Washington (16). En América Latina era necesario establecer un sistema de seguridad colectiva que tenía su más inmediato antecedente en la Conferencia de Cancilleres de La Habana de 1940. En aquella ocasión, la administración Santos se mostró partidaria de extender la solidaridad americana contra cualquier agresor y de fundamentar las bases indestructibles de la paz americana (17).

Se buscaba establecer un sistema de seguridad que permitiera de manera efectiva el desarme e impidiera agresiones externas, pero que sobre todo obstaculizara las actividades del Eje en el continente. Colombia desempeñó al respecto un importante papel de intermediario con los demás países latinoamericanos en la conformación del bloque continental. Cuando en 1943 el presidente de Bolivia, general Enrique Peñaranda, visitó a Colombia, López afirmó la necesidad de que los países latinoamericanos plantearan posiciones conjuntas como un acto simultáneo de solidaridad mucho más efectivo que las posturas individuales. Una acción conjunta de esa naturaleza sería un paso muy significativo para consolidar un bloque continental realmente operativo puesto que crearía mecanismos de repercusión diplomática regional (18).

Asimismo, el gobierno de López tomó medidas contra la población nacional partidaria del totalitarismo nazi. Lo hizo, en parte, en desarrollo de la política del bloque continental, pero también para recuperar consenso social. Las élites colombianas se mostraron partidarias de la causa aliada, al igual que organismos como la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se preocuparon por el tema de los ciudadanos alemanes en Colombia (19).

La política colombiana en contra de las actividades encubiertas del Eje en Colombia obedeció

ció a un lineamiento trazado desde el gobierno de Eduardo Santos. Sin embargo, no todas las propuestas que Estados Unidos hiciera a Colombia con el objeto de combatir la presencia nazi fueron aceptadas. Los "acuerdos secretos" y la "lista negra" tuvieron mucha más acogida que, por ejemplo, la alianza de los ejércitos latinoamericanos y la cooperación militar ofrecida por el Secretario de Estado, Cordell Hull, relacionada con las asesorías que en esta materia estaría dispuesto a ofrecer el Estado norteamericano (20). Aparentemente, el gobierno colombiano trataba de sacar provecho económico de tales iniciativas, como lo hiciera el presidente Eduardo Santos para quien la protección del Canal debía incluir préstamos para mejora de la institución militar.

Los acuerdos secretos entre los presidentes Roosevelt y Santos fueron de diversa naturaleza. Iban desde una red de espionaje hasta la cooperación militar, la utilización de bases aéreas y navales en Barranquilla y Cartagena para uso norteamericano, así como la presencia de observadores militares (21). Durante el gobierno de López Pumarejo estos pactos continuaron vigentes a pesar de la renuencia que en un principio manifestó el nuevo presidente colombiano. No obstante, en julio de 1942, antes de asumir la Presidencia de la República, López viajó a los Estados Unidos y a su regreso afirmó a la prensa que estos convenios continuaron mientras el Congreso no decidiera lo contrario. Lo cierto es que fue poca la importancia que el presidente y la misma clase política le atribuyeron a tales consideraciones.

La lista negra contenía los nombres de aquellas personas que actuaban a favor del nazismo. Por todos era sabido que en el país había pronazis entre reconocidos miembros de la clase política, como Laureano Gómez, Silvio Villegas, José de la Vega y Gilberto Alzate Avendaño. Estos nombres pasaron inadvertidos en términos oficiales y nunca fueron incluidos en las llamadas listas negras. Otros partidarios del nazismo, principalmente empresarios alemanes, fueron detenidos, luego de someter sus

16. Eduardo Santos, *op. cit.*

17. *Ibid.*, p. 6.

18. "Sobre el discurso del Presidente", *El Tiempo*, junio 9 de 1943, p. 4.

19. Las actas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores durante este período indican la preocupación del gobierno de López por la presencia de ciudadanos alemanes en Colombia.

20. Silvia Galvis y Alberto Donadio, *Colombia nazi 1939-1945*, Bogotá, Editorial Planeta, 1986; *Foreign Relations of the United States*, Vol. IX, 1945.

21. *Ibid.* Puede consultarse el periódico *El Siglo de 1942 a 1945*.

pertenencias a fideicomiso bajo la administración del Instituto de Fomento Industrial y la Federación Nacional de Cafeteros.

En Colombia se presentaron prolongadas actividades de espionaje respaldadas por los países del Eje y en conexión con las efectuadas en otros países del continente como Chile y Argentina. Desde esta perspectiva, la guerra era un asunto también de seguridad nacional y defensa continental. El espionaje no era, pues, un problema meramente jurídico (22). Así lo manifestó en septiembre de 1944 el canciller colombiano al denunciar las actividades que al respecto venían desarrollándose en el país (23).

Colombia sentía la obligación moral de pronunciarse acerca de las actividades de espionaje aunque éstas se realizaran en otros territorios de América Latina, debido a los compromisos adquiridos por el país de cara a la causa aliada y reafirmados en la Conferencia de Cancilleres de Rio de Janeiro. En el campo interno, el gobierno tenía el deber de hacerlo, puesto que las informaciones clandestinas transmitidas por los espías pro-nazis exponían no sólo las actividades comerciales externas sino también la vida de ciudadanos nacionales.

EL SISTEMA DE DEFENSA CONTINENTAL

Más amplio que el bloque continental, el sistema de defensa buscaba soluciones basadas en la cooperación continental frente a la agresión externa. Como máximas expresiones del sistema de defensa encontramos la Conferencia de México celebrada a finales de febrero de 1945, tras la cual se elaboró el Acta de Chapultepec, y la Conferencia de San Francisco llevada a cabo entre abril y junio de ese mismo año.

LA CONFERENCIA DE MEXICO

Convocada por el gobierno mexicano, la Conferencia de México buscó una posición homogénea de todos los países de la región ante la necesidad de crear una organización mundial,

22. "La seguridad nacional", *El Tiempo*, agosto 3 de 1943, p. 4. Véase *El Siglo*, agosto de 1943.

23. *El Tiempo*, septiembre de 1944.

como la que los aliados propondrían dos meses más adelante en San Francisco.

La actuación de la delegación colombiana en la Conferencia de México se destacó por su liderazgo. En esta ocasión, aunque el país planteaba iniciativas al lado de los Estados Unidos, lo novedoso consistió en la actividad asumida por Colombia en un doble sentido: recogió y aglutinó los intereses de los demás países de la región, a la vez que concilió estos intereses con los norteamericanos. La Cancillería colombiana tenía claro el predominio que como potencia hegemónica desempeñaban los Estados Unidos en la reconstrucción de la paz, y la creciente interdependencia económica entre los países.

Los objetivos de esta reunión, realizada en febrero de 1945, giraron en torno al análisis del panorama mundial de la posguerra y a la creación de instrumentos que garantizaran el respeto a la autonomía del naciente sistema regional americano. Siguiendo esta dirección, los delegados colombianos orientaron su participación en tres aspectos. El primero estuvo relacionado con el condicionamiento de su actitud frente al organismo mundial, a los avances reales y a la eficacia de la organización panamericana; el segundo, con el objetivo de buscar para el continente americano por lo menos un asiento en el Consejo de Seguridad; el tercero se relacionó con la defensa del principio de no-incompatibilidad entre la más grande potencia militar del mundo y veinte Estados débiles en términos militares, así como con criterios de autonomía, independencia e integridad (24).

El gobierno colombiano pretendía estrechar y organizar mejor un frente único de las Américas para períodos de guerra y de posguerra. El gobierno nacional sugirió un orden para el análisis de los problemas jurídicos, políticos y sociales del momento y del futuro inmediato. En consecuencia, el tema prioritario para la discusión era la guerra y en torno a ella la conformación de mecanismos de cooperación y

24. Puede consultarse Alberto Lleras Camargo, "La conferencia de México", en *Revista de América*, No. 4, Bogotá, abril, 1945; Carlos Lleras Restrepo, "La política económica continental", en *Revista de América*, No. 4, Bogotá, abril, 1945; Roberto Urdaneta, "De Dumbarton Oaks a México", en *Revista de América*, No. 4, Bogotá, abril, 1945.

respaldo a la causa aliada. El segundo tema de interés era la posguerra y, desde esa perspectiva, se trataba de regularizar y consolidar la organización que ya poseía el continente. En tercer lugar, era urgente tratar los procedimientos de conciliación y arbitraje para los conflictos limítrofes entre los países latinoamericanos. Finalmente, se creía indispensable desarrollar mecanismos idóneos de seguridad colectiva (25).

La Conferencia de México logró constituirse en el espacio adecuado que los gobiernos de América Latina requerían para discutir acerca de sus propios destinos durante la época de la posguerra y simultáneamente plantear las posibilidades reales de cooperación y participación en la construcción del mundo futuro. Las decisiones formuladas en dicha conferencia identificaron posiciones de consenso que se llevarían a San Francisco dos meses más tarde.

El gobierno colombiano poseía gran claridad acerca de la importancia de dicha conferencia. La participación del país en Dumbarton Oaks y en Bretton Woods un año antes, así como en las Conferencias de Cancilleres efectuadas desde 1939, habían contribuido a fortalecer los mecanismos de negociación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Existía consenso en cuanto a la necesidad de constituir una nueva Sociedad de Naciones que tuviera presente el fracaso de los esfuerzos anteriores e impidiera un nuevo enfrentamiento mundial. Se tenía conciencia de la necesidad de crear un organismo internacional con representación de todos los países, cuyo objetivo fuera el mantenimiento de la paz, proyectándose así una asamblea integrada por todas las naciones pero en la que las acciones eficaces correspondieran al Consejo de Seguridad (26).

Un año antes de Chapultepec, en la Conferencia de Bretton Woods (1944), Carlos Lleras Restrepo había presidido la comisión encargada de estudiar el proyecto de un banco de reconstrucción y desarrollo. Dicha conferencia pretendía conformar dos organizaciones financieras que facilitaran el comercio mundial de la posguerra y ayudaran en la reconstrucción del

mundo: un fondo monetario internacional destinado a la estabilización de las monedas y un banco de reconstrucción y fomento. La posición colombiana en Bretton Woods giró en torno a la necesidad de mejorar las condiciones de intercambio para los países periféricos, señalando a su vez la interdependencia económica y la complejidad que se preveía para el mundo de la posguerra (27).

Del mismo modo, Colombia se mostró partidaria de la negociación política de los conflictos regionales así como de relaciones más equitativas entre los países desarrollados y los subdesarrollados. La complejidad de las relaciones internacionales condujo a la necesidad de fortalecer las relaciones por la interdependencia mutua entre los países. Se buscaban relaciones más equitativas en el plano económico y político, protegiendo la industria y también tratando de garantizar una política de precios favorables a los consumidores y productores agrícolas.

La Conferencia de Chapultepec, fruto de un paciente trabajo, significó el "panamericanismo ampliado", no solamente a nivel regional sino del mundo entero. Como bien declarara Alberto Lleras Camargo, con esta reunión las veinte naciones latinoamericanas conformaron una organización internacional solidaria, que hacía apenas cinco años parecía imposible de realizar.

Colombia presentó un plan contra la agresión externa en donde se establecían las formas de coordinación del sistema interamericano con la organización mundial de la seguridad y de la paz (28), en el cual se sostenia que "todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, sería un acto de agresión contra los demás Estados que lo firman" (29).

Originalmente, dicho plan había sido ideado por Eduardo Santos y tenía bastante similitud con el sistema previsto en Dumbarton Oaks (30). La propuesta planteada en México

25. *El Liberal*, julio 20 de 1944, p. 4.

26. Luis de Zuleta, "La conferencia de la paz", *El Tiempo*,

septiembre 4 de 1944.

27. *El Liberal*, febrero 24 de 1945, p. 4.

28. Santos, *op. cit.*, p. 7.

29. Véase César Torres del Río, *op. cit.*, pp. 235-236. Entre septiembre y octubre de 1944 se realizó la Conferencia de

fue un programa integral que abarcó aspectos no sólo políticos y diplomáticos, sino también económicos y comerciales. A pesar de su amplitud, éste no fue el único plan presentado en la reunión. Algunas iniciativas de otras delegaciones coincidieron con las de Colombia, como fue el caso de Uruguay que insistió en un tratado de no-agresión y de garantías para las fronteras, aspectos de gran importancia por los problemas limítrofes que históricamente se habían presentado en la región. Los representantes de Nicaragua defendieron una propuesta relacionada con el otorgamiento de poderes a la Unión Panamericana a fin de arbitrar disputas en el continente, apoyando a la vez la "política de consulta" (31) auspiciada por Colombia. La posición de los Estados Unidos coincidió con la nicaragüense en lo referente a la Unión Panamericana. La delegación del Brasil propuso la ampliación de la Doctrina Monroe en el sentido de una dirección compartida por todos los países latinoamericanos y no tan sólo por los Estados Unidos. Finalmente, el proyecto de México subrayó la defensa de los derechos humanos.

Asimismo, la Conferencia de México confirió gran importancia al programa de bienestar económico después de la guerra. En esta ocasión, Carlos Lleras Restrepo, delegado de Colombia, presentó propuestas de importancia relacionadas con la protección aduanera, los precios máximos de los productos, los asuntos de racionamiento de la producción, las licencias de tráfico internacional, las cuotas y las facilidades del transporte. También se refirió al fomento de la industria en los países menos desarrollados y finalmente a la necesidad de suplir la carencia de los medios de transporte, factor que profundizaba aún más la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Los productores de materias primas como Chile, Bolivia, Cuba, Perú, Venezuela y

Dumbarton Oaks, reunión a la que asistieron los cuatro grandes sin la presencia de Francia. En dicha Conferencia se acordó que la Organización de las Naciones Unidas estaría integrada por: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Secretariado, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo Económico y Social.

31. La política de consulta se explica más adelante en este trabajo. Se refiere, como su nombre lo indica, a la consulta y mediación que realizó Colombia con los países latinoamericanos y los Estados Unidos con el objeto de proponer opciones mancomunadas en los foros internacionales y de agilizar la consecución de la paz.

Colombia mostraron gran interés por fortalecer el intercambio comercial regional. En lo que respecta a la producción agrícola se obtuvo éxito en cuanto a precios favorables para los cosecheros. El interés del país por defender su agricultura estaba vinculado al tema cafetero en aras del mejoramiento de los precios de venta del grano en el mercado internacional. Más adelante, cuando se constituyó formalmente la organización mundial, Colombia logaría incorporar a la Carta Económica de las Américas los principios básicos propuestos por su delegación.

LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO

Con la participación de las grandes potencias y de las veinte repúblicas latinoamericanas, entre otros países, la Conferencia de San Francisco, calificada como la asamblea constituyente del mundo, discutió temas de gran interés para la paz de la posguerra como el derecho de las grandes potencias al voto, la seguridad regional y la neutralidad. Respecto a los dos primeros temas, la delegación colombiana asumió posiciones de relativa significación e importancia en términos de liderazgo y conciliación.

Fueron objetivos centrales de esta conferencia, consolidar la unión entre todas las naciones del mundo en favor de la democracia y en contra del militarismo alemán y japonés; fomentar ciertos principios jurídicos internacionales; estrechar las relaciones equitativas entre las grandes potencias y los países más pequeños; constituir un tribunal internacional de justicia; conformar un ejército internacional que pudiera trasladarse en caso de una eventual agresión; organizar la cooperación económica, y garantizar cierto bienestar económico a la población (32).

En el transcurso de la reunión se fue aclarando el papel que desempeñaría la delegación colombiana en torno al fortalecimiento del panamericanismo y a algunas innovaciones que más adelante se añadirían a la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, Colombia consideraba al panamericanismo como el único sistema regional distinguido jurídicamente,

32. "La Conferencia de San Francisco", *El Tiempo*, abril 23 de 1945, p. 4.

compatible con la pacificación institucional. Aspiraba a que los problemas surgidos entre americanos fueran resueltos a nivel continental sin obstaculizar su solución con la intervención de organizaciones universales más complejas. Gracias a la participación de Colombia en la Conferencia de México, su delegación en San Francisco fue incluida en el subcomité de asuntos regionales. Asociado a otras representaciones latinoamericanas, el país presentó un proyecto de preámbulo que incorporaba a la Carta varios de los más importantes postulados. El derecho a la propia defensa defendido por Lleras Camargo fue el principal de ellos y no se limitaba al país directamente agredido sino a todos aquellos que con respaldo regional, apoyaran a la nación directamente afectada. Era, pues, un principio de solidaridad continental.

Se pretendía inicialmente que los sistemas regionales de seguridad ya establecidos, como el Acta de Chapultepec —Conferencia de México— y los que llegaran a organizarse en otras regiones del mundo, pudieran utilizarse de manera autónoma y permanente haciendo uso del derecho a emplear la fuerza en caso de agresión. Sólo cuando no se pudiera dar una solución dentro de esa primera instancia de defensa, conciliación y arbitraje, se recurriría a ese mecanismo de seguridad mundial.

Los países latinoamericanos quisieron hacer compatibles estos acuerdos con el de la organización mundial respaldando las disposiciones de México. Las delegaciones de Colombia, Costa Rica, Chile y Ecuador presentaron un proyecto conjunto de integración de los acuerdos regionales al organismo mundial de seguridad. Dicho proyecto reconocía la existencia de convenios regionales que garantizaran la paz dentro de una misma región geográfica y abogaba por que la “Conferencia de San Francisco reconociera la existencia del sistema regional americano, y le permitiera funcionar autónomamente para la solución de sus problemas internos, en cuanto no afectaran ni amenazaran la seguridad general” (33). La autonomía que pretendía iba orientada a soluciones netamente regionales sin la participación de organismos mundiales. Sólo cuando los mecanismos regionales se hubiesen agotado, o en caso

de una agresión extracontinental, se aceptaría la participación mundial. Este punto ya había sido discutido en la Conferencia de México un par de meses atrás.

El procedimiento del voto había sido la fórmula acordada desde Yalta por Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill y José V. Stalin. La Unión Soviética interpretaba que tal fórmula permitiría el voto, “no sólo cuando vaya a emplearse la fuerza para restaurar la paz, o vayan a usarse sanciones económicas, sino para toda cuestión relacionada con la conservación de la paz, inclusive arreglos pacíficos de disputas internacionales” (34).

El voto permitía a cualquiera de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad paralizar en determinado momento las acciones del sistema regional e impedir la aplicación de sus decisiones. Los Estados Unidos, la Unión Soviética, China, Francia o Gran Bretaña, podrían de manera individual entorpecer los mecanismos negociadores en cualquier parte del mundo. La delegación colombiana, encabezada por Lleras Camargo, se opuso a cualquier decisión que se basara en los siete votos del Consejo de Seguridad (cinco de ellos de los miembros permanentes). Criticó a Yalta por el derecho que se le otorgaba a un solo país de oponerse a las decisiones de los demás miembros. En la práctica, si uno de los miembros se negaba a aprobar una decisión, el Consejo no actuaría. Contra esta fórmula se orientaron las voces de los países latinoamericanos con el liderazgo de Colombia por considerarla un paso atrás en el camino de la seguridad continental y en ese espinoso trayecto de buena vecindad entre los Estados Unidos y América Latina.

El conjunto de los países latinoamericanos defendía el “equilibrio de poder” entre los miembros del Consejo de Seguridad, en el sentido de hacer prevalecer los principios jurídicos y morales por encima de los propios intereses de las potencias. Los países de la región se negaron a aceptar el voto de una de las grandes potencias en el organismo de seguridad toda vez que Estados Unidos, miembro del sistema interamericano, pertenecía también al

33. *El Liberal*, mayo 7 de 1945, p. 5.

34. *El Liberal*, mayo 24 de 1945, p. 5.

supremo Consejo y era una de las cinco naciones que podría utilizar el derecho de voto. Se percibían con temor los posibles enfrentamientos bipolares y la incidencia ideológica de las potencias en las decisiones internacionales.

Las discusiones en torno al derecho a presentar quejas se dividieron entre Estados Unidos, Inglaterra, Francia y China, por una parte, y la Unión Soviética, por la otra. Se trataba de distinguir entre un simple reclamo y la investigación de tal solicitud. El primer grupo de países se abstuvo de investigar las quejas de los pequeños países argumentando la autodeterminación y la no-intervención en los asuntos internos de las naciones periféricas (35).

En este ambiente de discusión, Colombia y Cuba fueron comisionadas para estudiar las enmiendas al Acuerdo de Dumbarton Oaks cuya respuesta fue la iniciativa que encabezó Colombia. Lleras Camargo y el cubano Guillermo Belt redactaron la fórmula transaccional que más adelante presentarían los Estados Unidos:

Se tiene entendido que Belt y Lleras Camargo sostienen que debe permitirse al sistema panamericano resolver todas sus disputas en América que no amenacen la paz de otras regiones del mundo y también que el sistema interamericano pueda pedir al Consejo de Seguridad que intervenga en aquellas disputas del hemisferio occidental que asuman mayores proporciones (...) los latinoamericanos dijeron privadamente que el problema fundamental es que no les gusta pensar que Rusia o Inglaterra, Francia o China, puedan ejercer derecho de voto desde el seno del Consejo de Seguridad (...) les resulta difícil comprender cómo los Estados Unidos, que se mostraron tan entusiastas en cuanto al interamericanismo en Chapultepec, se presentan tan "universalistas" en San Francisco y aparentemente dispuestos a romper los lazos con el resto de América (36).

Finalmente, se aceptó la idea de la transacción regional interamericana ofrecida por los Estados Unidos. 'En su virtud, todas las repúblicas latinoamericanas se ayudarán entre ellas contra cualquier agresor que proceda desde fuera o desde dentro del hemisferio'. Con la intervención de Lleras Camargo, la última semana del mes de mayo, ya para concluir la Conferencia, los latinoamericanos dejaron establecida

oficialmente su posición, al declarar que su acto de aprobar la fórmula de transacción regional interamericana también "implica que el Acta de Chapultepec no se opone a la carta mundial". Los latinoamericanos argumentaron que era intolerable para ellos tener que someter al Consejo de Seguridad las disposiciones del Acta de Chapultepec, ya que cualquiera de los miembros permanentes del Consejo podría paralizar la acción, ejercitando el derecho a voto de que gozaban. Así, la fórmula de transacción disponía el acuerdo de la acción colectiva a través de los sistemas regionales, en caso de que el Consejo de Seguridad no tomara la medida pertinente.

La posición colombiana respecto del voto se modificaría años después en el discurso de López ante las Naciones Unidas. Para ese entonces, la delegación se refirió al empleo "razonado del voto" en el sentido del derecho que las pequeñas naciones le otorgaban a los grandes países (37).

La discusión sobre este tema fue de tal magnitud que obstaculizó la redacción final de la carta sobre la seguridad mundial. La Unión Soviética (38), como uno de los cinco grandes miembros del Consejo de Seguridad, y también el bloque latinoamericano, estuvieron a punto de dividir a las grandes potencias, con el apoyo de países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda. No obstante, las pequeñas naciones fueron conscientes de la necesidad de paz entre las grandes potencias, dada la repercusión de su acción sobre el resto del mundo. La actuación de Colombia tuvo gran incidencia en la resolución final.

La propuesta encabezada por Colombia ganó otro debate al lograr incluir nuevamente, en la redacción de la Carta Mundial, el principio de la buena fe como norma de toda política internacional. Este principio buscaba la no-intervención en los asuntos internos de los países

35. Véase César Torres del Río, *op. cit.*

36. *El Tiempo*, mayo 10 de 1945, pp. 1 y 7.

37. Alvaro Tirado Mejía, *El pensamiento de Alfonso López Pumarejo*, Bogotá, Editorial Banco Popular, 1986, pp. 87, 321-322.

38. Para la Unión Soviética resultaba de gran trascendencia la discusión del voto, debido a la nueva correlación de fuerzas que se estaba conformando a nivel internacional, en lo que más adelante sería la pugna entre el campo socialista y el campo capitalista.

latinoamericanos, aspecto que había entorpecido las relaciones con los Estados Unidos. Asimismo, se pretendía que cualquier diferencia o disputa fuera solucionada por medios pacíficos. Se propuso también, aunque sin éxito, la reproducción en el Estatuto Fundamental de algunos principios que más tarde serían declarados en la Carta del Atlántico (39).

El 28 de junio de 1945, después de seis días de debate, se aprobó la Carta de las Naciones Unidas, documento con ciento treinta páginas y sesenta y una resoluciones, por una mayoría de ochenta y nueve votos contra dos.

Ya que el tema de la seguridad regional, propuesto por los latinoamericanos, desplazó los asuntos económicos a un segundo lugar, se acordó realizar una reunión técnico-económica para noviembre del mismo año en la ciudad de Washington. La comisión colombiana preparó un informe preliminar que se enviaría a los demás países latinoamericanos. En dicha reunión se discutieron aspectos relacionados con la situación monetaria, la economía nacional, el comercio exterior y el transporte. Los problemas económicos tratarían de solucionarse en aras de la cooperación y la integración regional. Colombia se encontraba cada vez más integrada a la economía mundial y no podía permanecer ajena a la vida económica de otros países. Existía, pues, una tendencia cada vez mayor a la interdependencia y a la necesidad de propiciar esfuerzos de concertación regional, con el objeto de lograr un intercambio más equitativo entre lo que actualmente son el centro y la periferia. Sólo un acuerdo en torno a un bloque económico regional le daría forma al panamericanismo económico.

En suma, la posición de Colombia incidió en la conformación de un sistema de defensa continental. Sin su dirección y conciliación hubiese sido más difícil lograr un consenso tanto en la Conferencia de México como en la de San Francisco.

POLITICA DE CONSULTA E INTEGRACION REGIONAL

Debido a las condiciones propias de la guerra y a la necesidad de pacificación planteada en el

sistema de defensa continental, los países latinoamericanos debieron buscar lazos de solidaridad y mercados diferentes al europeo, situación que favoreció el intercambio económico regional. Como afirmaba López, la guerra había conducido a la búsqueda de mecanismos de cooperación y concertación regional que permitieran a los países sobrevivir en las circunstancias que el conflicto les imponía (40).

La necesidad de la solidaridad americana nació del temor a las consecuencias de la guerra. En este sentido, la administración de López Pumarejo desarrolló gestiones diplomáticas orientadas no sólo a la conformación del bloque continental sino también al fortalecimiento de las relaciones con América Latina. La ampliación de las perspectivas de intercambio comercial establecería vínculos más estables entre los países latinoamericanos. La restricción de mercados de consumo y aprovisionamiento para América Latina mostró bien la urgencia del autoabastecimiento americano. Se fue impulsando una política de consulta que de manera coordinada permitió a Colombia, Venezuela y Ecuador asumir posiciones conjuntas como naciones asociadas e incrementar el intercambio de productos entre sí y con el resto de la región.

Por iniciativa colombiana, durante el gobierno de López Pumarejo se conformó un grupo de consulta junto con Venezuela y Ecuador, cuyo objetivo fue buscar consenso en foros internacionales. Dicha política fortaleció a su vez las relaciones comerciales bilaterales entre los miembros que denominamos "grupo de los tres".

Esta política de consulta se hizo efectiva, entre otras, en las siguientes ocasiones:

—La decisión de los gobiernos de Colombia, Venezuela y Ecuador de desconocer al gobierno de Vichy en protesta por los desafueros a que habían sido sometidos sus representantes en el territorio francés. De manera particular, la Cancillería colombiana manifestó que el gobierno francés había

39. Memoria... 1945, pp. XXXV y XXXVI.

40. Discurso de López al presidente del Ecuador, Arroyo del Río, el 23 de diciembre de 1942, en el Diario Oficial, No. 2518.

perdido el derecho a mantener una representación diplomática en nuestro territorio (41).

—El reconocimiento del gobierno checo en el exilio, decisión tomada de manera conjunta por los gobiernos de Colombia, Ecuador y Venezuela (42).

—La adhesión de los tres países a la Declaración de las Naciones Unidas firmada en Washington el 2 de enero de 1941 (43).

—El respaldo del grupo de los tres a la solicitud de Argentina de llevar a cabo una reunión de cancilleres de toda América. En esta ocasión, se subrayó la necesidad de que tanto Colombia como Venezuela y Ecuador resolvieran sus discrepancias con el gobierno argentino. La solidaridad continental requería la participación de todos los países de la región con el objetivo de formar un grupo de presión que tuviera resonancia en las acciones internacionales. Se tenía clara la necesidad de participación en las iniciativas regionales. Ante circunstancias particulares se requería reunir todos los intereses latinoamericanos olvidando las conveniencias nacionales. En ese sentido, la política de consulta fue definitiva.

Los diarios liberales reconocieron la política de consulta y la calificaron como consecuencia de la concertación e integración regional. Se la veía como prueba de efectividad de los mecanismos de coordinación para la ejecución de políticas más globales y para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales intrarregionales. Se percibió con agrado y se aplaudió la idea de estructurar una política exterior uniforme de las naciones constituyentes de la antigua Gran Colombia, por el apoyo que daría a los pueblos más débiles (44).

En la historia de la política exterior colombiana, las relaciones con Venezuela han ocupado un primerísimo lugar, debido a la necesidad permanente de solucionar conflictos entre los dos vecinos. Durante muchos años, el problema fronterizo de la libre navegación ocupó un

lugar destacado en la agenda de negociaciones entre ambos países. El presidente López Pumarejo insistió en su deseo de fortalecer esta relación, abandonando los discursos meramente retóricos y los simples actos protocolarios de la Cancillería, y propiciando hechos concretos que beneficiaran a las dos partes. Este objetivo no se logró por completo aunque se obtuvieron avances significativos. Por ejemplo, las exportaciones colombianas hacia Venezuela aumentaron de 606.000 pesos en 1940 a 4.537.000 en 1944 (45).

El 5 de abril de 1941, bajo la presidencia de Eduardo Santos, se firmó el tratado de fronteras y navegación de los ríos comunes de Colombia y Venezuela. Por medio de este tratado, ambos países reconocieron y acordaron la libre navegación de los ríos que atraviesan y separan los dos países. El Congreso colombiano aprobó la ley 8 del 21 de agosto del mismo año por medio de la cual se crearon comisiones de trabajo que fijarían los linderos entre los dos países. Simultáneamente, se firmaron tratados en Venezuela como el del 5 de agosto de 1942, que regularizaban el tránsito de personas por el territorio fronterizo (46).

Durante los años cuarentas, existieron diversos tipos de obstáculos para el fomento del intercambio comercial con Venezuela, Ecuador y Brasil, debido a las deficientes vías de comunicación y a la política fiscal y aduanera de estos países (47).

Además del fomento al intercambio comercial, el gobierno colombiano trató de obtener asesorías de los países fronterizos. Así lo hizo para el caso del petróleo, y como medida complementaria, extendió, por medio de la compañía de aviación Avianca, las redes de comunicación aérea para el transporte internacional desde Barranquilla hasta Maracaibo, en 1943 (48).

Las relaciones con el Ecuador también se fortalecieron durante la segunda administración de

45. Memoria... 1945.

46. Véase Germán Cavalier, *La política internacional de Colombia*, T. III, Bogotá, Ediciones Iqueima, 1960.

47. Memoria... 1944, pp. XX y XXI.

48. Esta era la primera vez que Avianca realizaba vuelos internacionales como un gesto de solidaridad con los países del área andina. El gobierno tenía clara la necesidad de estrechar relaciones con los vecinos más cercanos.

41. *El Liberal*, noviembre 27 de 1942, p. 4.

42. *El Liberal*, enero 9 de 1943, p. 4.

43. *El Liberal*, enero 15 de 1942, p. 4.

44. Editorial de *El Tiempo*, enero 9 de 1943, p. 4.

López Pumarejo gracias a la mencionada política de consulta. La Cancillería de ese país apoyó y respaldó la iniciativa colombiana de llevar a cabo “la consulta entre las naciones sudamericanas que rompieron relaciones con las potencias del Eje” (49). En cuanto al intercambio comercial, al igual que con Venezuela, se presentaron obstáculos en torno a las tarifas y trabas aduaneras de ambos países. Por ello se decretó la libertad comercial para muchos productos en la perspectiva de integrar economías vecinas. En efecto, las exportaciones hacia el Ecuador aumentaron de 140.000 pesos en 1942 a 1.616.000 en 1944 (50). Sin embargo, hubo diversos impedimentos para la inversión en el vecino país, como ocurrió con la Compañía Colombiana de Seguros. Adicionalmente se crearon comisiones mixtas que estudiaron los problemas fronterizos con las comunidades indígenas (51).

De la misma manera, Colombia y Brasil formaron una comisión mixta para colonizar y desarrollar sus zonas aledañas a la frontera con miras a realizar trabajos conjuntos sobre la cuenca amazónica. Con Argentina y Chile también se fortalecieron las relaciones comerciales pero éstas tuvieron menor importancia.

A pesar de los gobiernos latinoamericanos tener conciencia de la necesidad de mejorar sus relaciones comerciales, éste se vio limitado por el tipo de productos poco atractivos y complementarios para un flujo económico superior. El mayor incremento comercial se produjo con la potencia del Norte y con Venezuela. Durante esos años, los lazos diplomáticos fueron fuertes y más aún, el papel de Colombia como nación promotora de la política de consulta fue preponderante. No obstante, las relaciones intra-latinoamericanas comenzaron a fortalecerse a nivel político y económico, y se solucionaron problemas que venían de tiempo atrás.

El presidente López Pumarejo señaló la importancia de que Colombia mejorara y ampliara sus relaciones económicas internacionales, sin abandonar el fortalecimiento diplomático con diversos países. Pretendía buscar vínculos de cooperación e integración latinoamericana. Los

tratados de comercio con Venezuela, Ecuador y Brasil fueron expresión de tales planteamientos (52).

López Pumarejo y miembros del alto gobierno, como Alberto Lleras Camargo y Gabriel Turbay, pensaban que la solidaridad, cooperación e integración entre los países latinoamericanos no se habían consolidado en el pasado y que se habían quedado como expresiones de buena voluntad entre los gobernantes. Estos objetivos se desarrollaron en las relaciones entre los Estados Unidos y cada uno de los países latinoamericanos pero no entre los mismos Estados de la región. “No existe una política interamericana plural, múltiple, de buena vecindad y la política interamericana no tiene identidad sino en cuanto significa un punto de relación de todos ellos con los Estados Unidos (...). Por fortuna una nueva diplomacia más joven comienza a trabajar en todo el continente un destino americano para nuestros países (...)" (53).

Gabriel Turbay percibió los alcances y obstáculos de la integración latinoamericana (54). En su opinión, las fallas de la solidaridad americana eran estructurales y muy difíciles de modificar. Era claro que los países latinoamericanos tenían una historia diferente, una conformación del Estado-nación que obstaculizaba la unidad. Pretender que todas las naciones tuvieran intereses similares y una política internacional homogénea estaba lejos de la realidad. Los gobiernos de la región planteaban con frecuencia la necesidad de estrechar relaciones solidarias y complementarias entre sí, pero cada uno actuaba de manera aislada sin ofrecer la información reciproca sobre sus aspiraciones y necesidades. La condición de naciones asociadas crearía, sin duda, algunos derechos y obligaciones que no se habían precisado aún entre los gobiernos interesados. Apenas se estaba gestando la noción del nuevo orden económico internacional.

Alberto Lleras Camargo era pesimista frente a los alcances de la cooperación e integración

52. Memoria... 1944.

53. *El Liberal*, enero 23 de 1943, p. 5.

54. Informe confidencial, Embajada de Colombia en Washington, junio 24 de 1943, en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

49. *El Liberal*, septiembre 2 de 1943, pp. 1 y 3.

50. Memoria... 1945.

51. *Diario Oficial*, agosto 22 de 1942, No. 25037.

latinoamericana. Sostenía que Estados Unidos era el único país que había dado muestras de cooperación, por lo que deberíamos estrechar nuestras relaciones con esa potencia hegemónica. Con pragmatismo, afirmaba que así como las demás naciones, Colombia tenía la obligación, por conveniencia propia, de mantener unas excelentes relaciones con ese país.

Para concluir, podemos afirmar que la política de consulta e integración tuvo más éxito desde el punto de vista político que económico. La autonomía y el poder negociador de Colombia poco se beneficiaron, aunque se incrementaron el intercambio comercial y las exportaciones con Venezuela y Ecuador. Una política de concertación, como la del bloque continental, auspiciada por los Estados Unidos, fue más fructífera que aquella promulgada por iniciativa regional pues, al parecer, los países de América Latina sólo tenían en común su relación con los Estados Unidos y en esta región pesaban más las diferencias que las similitudes por lo que se dificultaba la concertación política y la integración económica.

LA SUBORDINACION Y EL LIDERAZGO COLOMBIANO

Al observar el desarrollo de la política exterior colombiana durante la segunda administración de Alfonso López Pumarejo, de 1942 a 1945, encontramos:

1. El fomento de una política exterior dual: en primer lugar, la tradicional política dependiente hacia los Estados Unidos, que durante este periodo adquiere un mayor alineamiento debido a que la economía de guerra condujo a mayores exportaciones colombianas hacia ese país, y de manera simultánea, una política más autónoma, hacia América Latina. Esta doble política amplió el espacio negociador y diversificó las relaciones internacionales de Colombia.
2. El logro de una participación activa e incluso un liderazgo en foros internacionales. A pesar de la dependencia de los Estados Unidos en materia de política exterior y de una postura considerada como aislacionista, Colombia fomenta políticas de consulta y grupos de concertación. En el caso del

“grupo de los tres” —Colombia, Venezuela y Ecuador— se logró el desconocimiento del gobierno de Vichy en Francia y el reconocimiento del gobierno checo en el exilio. Dicha concertación fortaleció los nexos económicos bilaterales con los dos países.

3. La combinación del carácter ideológico con el pragmático en la política exterior colombiana. El gobierno de López se opuso al totalitarismo nazi y se mostró partidario de la democracia interna y externa. Para él, la búsqueda de la paz iba acompañada de la democracia liberal promulgada por Roosevelt. El gobierno colombiano fue pragmático dado que estuvo interesado en fomentar buenas relaciones con los Estados Unidos que ya se vislumbraba como la primera potencia mundial y hacia donde se dirigían de manera creciente nuestros principales productos de exportación. El carácter pragmático de la política exterior también se hizo presente en el fomento de las relaciones multilaterales y bilaterales con los países latinoamericanos.
4. El desarrollo de la diplomacia multilateral expresada en el bloque continental, el sistema de defensa regional y la política de consulta. Frente al bloque continental, López Pumarejo apoyó la política norteamericana en contra de la presencia nazi en territorio latinoamericano para contrarrestar, en caso de ser necesario, las acciones de los conservadores. Las conferencias de México y de San Francisco lograron la creación de sistemas de defensa orientados a la conservación de la paz en el mundo de la posguerra. En ambas conferencias, Colombia se destacó por las propuestas de sus delegados en nombre de un bloque de países latinoamericanos. A su vez, la política de consulta creó consenso regional y sirvió de mediador con los Estados Unidos.

La subordinación activa con los Estados Unidos, la “buena vecindad” con los países limítrofes y el interés por los asuntos internacionales son tres rasgos particulares de la política exterior de la administración López, que la diferencian de lo que según expertos internacionalistas ha sido el aislacionismo y la pasividad de la historia diplomática del país.