



Cambios en la política exterior colombiana en los últimos diez años*

Alvaro Tirado Mejía**

Instituto de Estudios Políticos
Jefe Unidad de Documentación

El autor señala los cambios que ha sufrido el país en materia de relaciones exteriores en los últimos diez años y destaca los factores que históricamente condicionaron la política exterior colombiana así como los temas y características predominantes. Señala, también, el tránsito hacia una nueva situación en materia de relaciones internacionales, determinada por el alto perfil del país en el orden mundial y por la existencia en su interior de fenómenos y circunstancias frente a las cuales la comunidad internacional es especialmente sensible: derechos humanos, recursos naturales y tráfico de drogas ilícitas.

En relación con la problemática internacional colombiana, hasta hace poco era característico en el país el escaso impacto que los asuntos externos generaban en la situación política interna. No sólo por cuanto las cuestiones internacionales representaban para sectores mayoritarios de la sociedad co-

lombiana un mundo aparte, manejado por una élite, sino también en tanto la dinámica interna poco se veía afectada por los asuntos del orden mundial.

En la actualidad, gracias al afianzamiento de las interrelaciones económicas, políticas y culturales en el plano mundial,

* Versión elaborada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, de la conferencia presentada el 13 de agosto de 1996 en la Ciudad Universitaria.

** Profesor Honorario de la Universidad Nacional. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Ex-embajador. Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

es casi imposible que un país se mantenga aislado de los demás. Se trata de la vigencia de una situación "intermística", es decir, en la que es muy difícil separar lo interno de lo externo.

Esta situación es especialmente aplicable para el caso colombiano, porque todos los grandes asuntos de la política internacional pasan ahora por la problemática interna de nuestro país. Hace unos años, por ejemplo, era inconcebible que en una campaña presidencial colombiana el tema internacional fuera siquiera considerado. En las próximas elecciones presidenciales, por el contrario, los asuntos externos serán, con seguridad, un punto prioritario en la agenda de los candidatos.

De otra parte, el mundo académico colombiano no se ha ocupado de este fenómeno con la suficiente diligencia. De ahí que la sociedad colombiana se encuentre con que, "de un día para otro", el país aparece en el centro de importantes asuntos de la política internacional sin la visión ni la preparación suficientes para entender y enfrentar tal posición.

Las reflexiones que aquí se presentan tienen el propósito de llamar la atención sobre la problemática internacional colombiana en los últimos diez años, un tema que, como lo he señalado, sólo empieza a ser motivo de reflexión académica recientemente. Se trata de identificar los fenómenos que colocan al país en el centro de algunos asuntos internacionales, con el fin de comprender la situación por la que atravesamos.

El lapso propuesto es arbitrario. Lo escogí porque en estos diez años se han presentado trascendentales fenómenos en la política interna y externa del país que bien ameritan una consideración en la vía de una comprensión global de nuestra condición actual.

I. Cambios en el orden internacional

En el ámbito internacional se han presentado cambios fundamentales que, no por obvios, se pueden dejar de señalar. El primero se refiere al fin de la *guerra fría* y a todo lo que ella implicó para el mundo. Después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo se dividió en forma bipolar: de un lado, un sistema comandado por la Unión Soviética a nombre del socialismo y, del otro, un sistema comandado por los Estados Unidos a nombre del capitalismo, en defensa de la libre empresa.

Esta realidad desapareció en los últimos años. La caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética, la predominancia de la economía de mercado, la valoración de la ideología democrática y el neoliberalismo, son fenómenos que señalan el fin de la concepción bipolar del mundo. De tal modo que hablar hoy de un mundo bipolar en los términos antes presentados, parece asunto de historiadores y no de los analistas del presente.

El segundo cambio se refiere a las instituciones de orden internacional que surgen, también, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En esta época, en el marco de la guerra fría y de ese mundo bipolar, se formaron la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

La ONU, concretamente, es creada a iniciativa de los países *aliados*, a partir de la lucha contra el fascismo. Esta organización fue, entonces, el resultado de un esfuerzo propiciado por la guerra, que aglutinaba algunos Estados contra las potencias del *Eje*.

Luego de la Segunda Guerra Mundial las cinco potencias vencedoras: Estados Unidos, Unión Soviética, Francia, Inglaterra y China se reservaron para sí la permanencia en el Consejo de Seguridad y la prerrogativa del veto. Este hecho paralizó gran parte de la vida política de las Naciones Unidas. El veto se utilizó más de doscientas veces hasta el año 1990; desde entonces no se ha vuelto a utilizar porque hay una nueva realidad.

Por los cambios en el ámbito internacional, la ONU ha tenido que redefinir su objetivo y modificar su estructura, sobre todo en lo relativo al Consejo de Seguridad. Así, en estos cincuenta años, los países del eje vencidos en la guerra irrumpieron con fuerza en la vida internacional y ejercen presión para participar como potencias en las Naciones Unidas.

Alemania y Japón quieren participar en el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones de las otras potencias, razón por la que promueven la reforma interna del organismo. De la misma manera, potencias medianas ubicadas en el llamado *Tercer Mundo*, como la India, Egipto, Sudáfrica y Brasil, también quieren estar en el Consejo de Seguridad, con las mismas prerrogativas de los Estados que lo integran de manera permanente.

Estas expectativas expresan, en el ámbito de las Naciones Unidas, una necesaria recomposición derivada de un cambio en la correlación de fuerzas en el orden internacional.

Un tercer cambio en la política internacional ocurre en el ámbito latinoamericano. En el decenio de los ochenta, el continente se caracterizaba, entre otras cosas, por la guerra en Centroamérica y por la presencia más o menos generalizada de dictaduras militares. En los últimos diez años se puede constatar que en el continente los gobiernos son elegidos civilmente, a nombre de la democracia, y que el conflicto centroamericano ha sido superado en buena parte y empieza a ser cosa del pasado; incluso, en una de las confrontaciones que aún persiste, la de Guatemala, las partes en conflicto han avanzado en los acuerdos de paz para acabar con la guerra en este país.

La ideología continental ha cambiado considerablemente en estos diez años y el énfasis se ha puesto en la promoción de

la democracia; la OEA, inclusive, está autorizada para intervenir en favor de la democracia cuando se presente un golpe de Estado que interrumpa el orden constitucional de uno de sus países miembros.

Otro cambio en el orden internacional, y que se aprecia básicamente en Occidente, es el fenómeno de la cooperación y de la integración. Europa está en el camino de su integración y en vía de consolidarse como una entidad comunitaria. En materia económica, por ejemplo, este continente ha avanzado bastante y está cerca de crear su propia moneda: el *Ecus*; en lo político, continúan los acuerdos y pactos de cooperación para la unificación de las distintas naciones.

En América también se nota la importante presencia y consolidación de organizaciones regionales que, como la OEA, promueven la cooperación, la integración y el afianzamiento de la democracia en el orden continental. El Grupo de Contadora, que tenía por objetivo inicial plantear salidas al conflicto armado que vivía Centroamérica, se transformó luego en el Grupo de los Ocho y éste, a su vez, se convirtió en el Grupo de Río que abarca a todos los países latinoamericanos. También se creó el Grupo de los Tres, integrado por Venezuela, Colombia y México, y, finalmente, se intenta, aunque sin mucho éxito, el fortalecimiento del Grupo Andino.

En esta dinámica continental, en los últimos cinco años han surgido dos polos de integración en lo económico. Por una

parte el Tratado de Libre Comercio (TLC), que se concretó en Norteamérica entre Estados Unidos, Canadá y México y, por otra parte, el MERCOSUR, integrado en Suramérica por Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y, posiblemente, Bolivia y Chile.

Adicionalmente, en el ámbito hemisférico, las reuniones de los mandatarios, desde las cumbres iberoamericanas hasta las cumbres de presidentes que se hicieron para impulsar el TLC o la zona de libre comercio continental, también han modificado el panorama de la integración y de la cooperación internacional. En últimas, este es el momento de la *integración*. Colombia, como lo vamos a ver, no ha sido ajeno a estos cambios en el orden internacional.

En el marco de estas consideraciones, es necesario señalar ahora algunos rasgos que han determinado históricamente la política exterior colombiana.

II. Factores influyentes para la política exterior colombiana

Colombia es un país estratégicamente situado en el ámbito continental: está ubicado en el norte de Suramérica, con costas en el océano Pacífico y en el Atlántico y con una diversidad geográfica que le confiere condiciones, posibilidades y riquezas importantes en el contexto internacional.

El país tiene una extensa costa y una importante isla (San Andrés) en el mar Caribe. Esta región, en los últimos diez años, ha empezado a despertar la atención de las autoridades colombianas, lo cual ha cambiado un poco la configuración fundamentalmente andina del país. Con la apertura, con la internacionalización de la economía, se ha desplazado la visión andina de la política exterior para integrar la que podríamos denominar *la fase caribeña*.

Colombia también tiene una costa sobre el océano Pacífico, océano que sirve de marco a la zona comercial más grande del mundo. Comprende a California -que de por sí es una gran economía-, a Japón, a China, a Suramérica y a Indonesia. El Pacífico es el mar del presente y el del futuro: es el mar del siglo XXI. Colombia, a pesar de no haber mirado al Pacífico, está en su zona de influencia y apenas comienza a descubrir las posibilidades internacionales que tal condición le ofrece.

Al mismo tiempo, Colombia es también un país andino, lo cual tiene sus implicaciones. Su política exterior, por ejemplo -aunque esta situación ha cambiado lentamente-, ha contado con una concepción muy andina.

Adicionalmente, el país ocupa parte del espacio amazónico. De manera aproxi-

mada el 30% de su territorio está ubicado en esta zona. Con frecuencia se olvida que todavía el 40% del territorio colombiano está cubierto por bosque y que un 30% de los mismos se encuentra en la amazonía. La importancia de la amazonía consiste en que es otra zona que va a concentrar el interés mundial en el siglo XXI: allí se produce gran parte del oxígeno y del agua que necesita la humanidad.

De suerte que Colombia tiene una situación que lo lleva a estar en diferentes escenarios: en el andino, en el Pacífico, en el Atlántico, en la amazonía y, por supuesto, tiene también una inserción occidental en política.

Al mismo tiempo, en Colombia se han producido acontecimientos determinantes en los últimos treinta años. Colombia que fue un país "metido en sí mismo", sin procesos de inmigración o de emigración fuertes, ha producido en los últimos años un movimiento migratorio sumamente intenso. Este fenómeno tiene implicaciones culturales, económicas, políticas y judiciales -cabe señalar que el nuestro es tal vez el único país en el mundo que tiene casi tanta población carcelaria en el exterior como internamente-.¹ Es pues una realidad que en los últimos treinta años nos internacionalizó con lo positivo y lo negativo de tal proceso.

1 Esto genera una tragedia social y tiene implicaciones también para los cónsules, para los embajadores y para la política exterior en general.

Adicionalmente, entre los asuntos más característicos del país se encuentran las problemáticas de los derechos humanos y del tráfico de drogas ilícitas. En la actualidad estos asuntos llaman poderosamente la atención de Estados que en el orden internacional reclaman la defensa de los derechos humanos y el control del tráfico de drogas ilícitas -además de la protección del medio ambiente y la disminución de la población migrante hacia el *Primer Mundo*-.

Desde esta perspectiva, se aprecia que Colombia reúne condiciones singulares para realizar una política exterior importante. No obstante, su actual papel protagónico en el orden internacional es el resultado de un fenómeno reciente para el que no estaban preparados los gobernantes, ni los académicos y mucho menos la población.

III. *Temas y características* en la política exterior colombiana

En la historia colombiana, a lo largo del siglo XIX, fueron pocos los *temas* de política exterior. Hasta bien entrado el siglo XX, Colombia afrontó una problemática básicamente similar a la de los demás países latinoamericanos: definir sus fronteras. El problema, que aún persiste para países como Perú y Ecuador, fue resuelto por Colombia afortunadamente sin entrar en confrontaciones militares, con excepción de algunos incidentes con

el Perú. Sin embargo, este rasgo limitó el papel de la cancillería y de la política exterior colombiana a la firma de tratados de límites terrestres.

Otro tema recurrente en la política exterior colombiana, estaba ligado con la política interna: El Concordato. La reforma de El Concordato para lograr independencia del Estado respecto de la Iglesia Católica implicaba, desde luego, abordar la modificación de un tratado internacional.

El problema de El Concordato se esfumó, afortunadamente, como por sustracción de materia y como fruto del proceso de laicización de la sociedad colombiana. Ahora el asunto es tratado por la Cancillería y por El Vaticano y ya no genera las movilizaciones y debates de años atrás. Uno de los grandes logros de la Constitución de 1991 fue, precisamente, la consagración del pluralismo religioso, de suerte que ella saldó el problema de El Concordato, que siendo todavía un asunto de política exterior importante, no está en el centro de la problemática interna.

Al lado de aquellos *temas*, entre *las características* de la política exterior colombiana en estos diez años podríamos señalar, en primer lugar, *la continuidad*. Basada en principios jurídicos, el país ha tenido una continuidad en su política exterior, eventualmente criticada, pero generadora de una cierta lógica. Los países pequeños y débiles, que no tienen la fuerza para contrarrestar a las potencias, ape-

lan al derecho para tratar de limitar su poder. Esta también ha sido una constante en la política exterior colombiana, identificable en la cantidad de tratados multilaterales de los que hace parte.

Aquella continuidad como característica de la política exterior colombiana se verifica en el hecho de que, a pesar de los cambios de gobierno, se puede apreciar una misma línea de conducta de los presidentes Belisario Betancur, Virgilio Barco, César Gaviria, incluso de Ernesto Samper.

La segunda característica era la escasa universalización de las relaciones internacionales de Colombia. Este fenómeno amerita la presentación preliminar de algunos comentarios de carácter histórico. Durante la República en el siglo XIX, el comercio colombiano era menor que el de países como Haití, República Dominicana, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Brasil y México. Aquí no hubo grandes fortunas internacionales. La pobreza era, pues, determinante en el aislamiento que Colombia presentaba en el plano internacional.

Adicionalmente era un país andino, con la capital en el centro del territorio, que tuvo presidentes como Miguel Antonio Caro, que se enorgullecía de no haber viajado más allá de la Sábana de Bogotá, o como Marroquín que tampoco salió del país, o como Marco Fidel Suárez, cuyo viaje internacional hasta la frontera con el Ecuador fue todo un suceso

ampliamente publicitado; era un país condenado a permanecer, como se ha dicho, metido en sí mismo.

La tercera característica consiste en lo que podríamos llamar el bajo perfil de Colombia en sus relaciones internacionales, un país que no salía a los escenarios en el ámbito mundial. Así, en más de ciento cincuenta años de vida republicana, Colombia ha tenido tres momentos trascendentales en materia de política exterior. El primero, muy fugaz, durante la Gran Colombia, cuando fue un país tan importante como los Estados Unidos en el ámbito hemisférico. Después se hundió en el anonimato hasta cuando se trató de construir el canal de Panamá. Un tercer momento, que es desgraciado por su naturaleza, ha llevado al país al centro de la atención mundial: el que surge con la cuestión de la droga. Era tan bajo el perfil de Colombia en el ámbito internacional que se podría afirmar que de Panamá a las drogas hubo pocos momentos importantes.

IV. La búsqueda de un alto perfil en el orden internacional

En los últimos años el país ha dejado su aislamiento y ha comenzado a universalizar sus relaciones no exclusivamente por el problema del narcotráfico. En el plano diplomático hay una política consciente y protagonista del cambio en la política exterior.

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo se hicieron esfuerzos importantes para establecer relaciones diplomáticas con los países socialistas, propósito ambicioso para un ambiente tan pacato como éste, en el que se confundía política interna con política internacional; una cosa es la política exterior, en donde se tiene relaciones con los Estados, no importa el régimen político que tengan, y otra la orientación interna que tiene cada país.

El gobierno de Belisario Betancur desde su inicio tuvo una estrategia de pacificación interna y, al mismo tiempo, una estrategia de política exterior. Su acción internacional se dirigió, en primer lugar, a vincular al país al Movimiento de los No Alineados (NOAL). En segundo lugar, se involucró en la problemática centroamericana, donde ejerció un papel importante como mediador en el conflicto regional. Esta doble tarea hacía parte de la estrategia de pacificación interna. Colombia empezó, desde entonces, a actuar de manera protagónica en Centroamérica.

Durante el gobierno de Betancur se realizaron otras acciones para lograr un perfil alto en materia de relaciones internacionales. En Cartagena, el gobierno posibilitó una reunión de la OEA, que modificó la *Carta* del organismo en el sentido de permitir el pluralismo político de los países que lo integraban. En el contexto de la crisis de la deuda externa, el gobierno colombiano propició una reunión internacional sobre este asunto, pro-

puesta que lanzaba Colombia y que revelaba un interés por hacer política exterior con cierta independencia. Esta posición se explica, en parte, por la condición favorable del país, en comparación con los demás del hemisferio, en materia de deuda externa.

Posteriormente, el presidente Virgilio Barco no ocultó su interés por hacer política internacional. Presentó la candidatura de Colombia como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de la ONU y el país fue elegido con la más alta votación que se registra en la historia de este organismo. También presentó la candidatura a la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra y logró también la más alta votación.

En este gobierno se concibió también una política exterior para el problema de la droga. Lo que planteó el presidente López Michelsen, cuando señaló que el problema de las drogas involucraba lo referido a la demanda y al consumo, fue asumido por el presidente Barco, quien situó el asunto de la droga en el ámbito internacional. El problema se propone como una cuestión compleja: producción, distribución, consumo, procesamiento, venta de armas, lavado de activos y lavado de dinero. La solución, entonces, se sitúa multilateralmente. Se planteaba que Colombia era productor pero, a la vez, víctima del fenómeno del narcotráfico y se debía conscientizar al mundo para lograr su apoyo, concretado por ejemplo

en el otorgamiento de garantías y ventajas para el comercio colombiano y andino.

Durante el gobierno de César Gaviria el país llegó al sumo en materia de relaciones exteriores y política internacional. No hubo otro momento en el que Colombia jugará al mismo tiempo en tantos escenarios. En los niveles regionales, se fortificó indudablemente el Grupo de los Tres, integrado por México, Venezuela y Colombia. La proyección política de este grupo se dirigió a consolidar la democracia en el Caribe y en Centroamérica. En el ámbito económico, pretendió constituir un eje con los países del Grupo, que figuran entre los más ricos en el continente en materia de recursos energéticos. En el escenario mundial, de otro lado, Colombia alcanzó la presidencia del Movimiento de Países No Alineados, condición que lo puso en contacto con una gran cantidad de Estados de África y de Asia. El cargo como Secretario General de la OEA, logrado por el presidente Gaviria, dio también una dimensión protagónica al país en la política continental.

Este es, entonces, un momento de altísimo perfil que se debe, hay que señalarlo, a la habilidad política del presidente Gaviria. Restableció relaciones con Cuba, logró la presidencia de Colombia para el Movimiento de Países No Alineados y, al mismo tiempo, se hizo elegir, con el apoyo de los Estados Unidos, como Secretario General de la OEA. Es un ejercicio de política realmente prodigioso, yo diría de alquimia política.

La pregunta que ahora debe formularse es si este alto perfil es benéfico o no para el país. Cuando la política exterior colombiana era de bajo perfil, algunos consideraban que tal condición era deliberadamente dirigida y que daba buen resultado: si Colombia no tenía mayores problemas internacionales y podía resolver otros colocándose del lado de su tradicional aliado: los Estados Unidos, para qué el protagonismo. Otros contradecían esa tesis señalando, precisamente, que no tener una posición más protagónica en materia de política exterior permitía que al país no se le respetara en el ámbito internacional y que, inclusive, difícilmente se podrían obtener algunas ventajas económicas con la comunidad internacional.

En este sentido, considero que Colombia se ganó "una lotería" en el peor momento. El alto perfil que ahora tenemos hubiera sido extraordinario para manejar asuntos internacionales, para proyectarse mundialmente. Pero, cuando el país tiene un gobierno cuestionado internacionalmente, sería preferible pasar inadvertido. Esto no es posible, precisamente por el protagonismo alcanzado en diferentes instancias y por diversas razones.

Hay, entonces, una problemática que permite pensar que, tal vez, éste no es el mejor momento para Colombia en materia de relaciones internacionales y que, paradójicamente, su alto perfil le genera serios inconvenientes.

V. Los nuevos escenarios internacionales para Colombia

Colombia presenta nuevos escenarios para el desarrollo de su política exterior, que se derivan de su situación estratégica en el espacio geográfico. Como se mencionó, Colombia es un país andino, caribe, pacífico y amazónico, hecho que lo vincula con diferentes ámbitos del hemisferio.

En Centroamérica, la política exterior del país en el siglo pasado se redujo a la firma de tratados con Costa Rica, Nicaragua y Panamá con miras a la delimitación de las fronteras territoriales. Esta zona, sin embargo, comenzó a ser importante de nuevo para el país por dos razones: de un lado, porque la problemática de la guerra en Centroamérica tenía incidencia en el conflicto interno de nuestro país y los gobiernos identificaron esa correlación entre política exterior con Centroamérica y política interna; del otro, porque una nueva concepción en materia de fronteras marítimas impuso nuevos acuerdos para delimitar la plataforma submarina.

Las primeras aproximaciones importantes del país hacia Centroamérica se

presentan desde hace veinte años. Durante el gobierno de López Michelsen, se jugó un papel fundamental en las negociaciones del tratado Torrijos-Carter entre Estados Unidos y Panamá por el control del Canal ubicado en este último país.

Posteriormente, durante el gobierno de Belisario Betancur y la gestión de Contadora, el país jugó un papel importante en la solución del conflicto armado en Centroamérica. Ya desde el gobierno de Julio César Turbay se favoreció, a través del Pacto Andino, el triunfo de los sandinistas. En efecto, por primera vez el Pacto Andino se pronunció políticamente y afirmó que el gobierno de Anastasio Somoza era antidemocrático y que se debería retirar del ejercicio del poder político en ese país.²

Las relaciones con el Caribe también se volvieron importantes para Colombia fundamentalmente por la problemática de las fronteras marítimas. López Michelsen, cuando fue Canciller en el gobierno de Lleras Restrepo y durante su propia presidencia, fue previsor en este sentido. Durante su gestión logró hacer tratados con Haití, Panamá, República Dominicana en el Atlántico y con el Ecuador en el Pacífico. Esto le dio a Colombia la posibilidad de duplicar la extensión de su territorio.

2 Una vez que los sandinistas alcanzaron el poder, su primera reclamación internacional fue a Colombia por San Andrés y Providencia y por los cayos de Roncador y Quitasueño, de suerte que Colombia tuvo que empezar a hacer una especial política internacional sobre Centroamérica, con miras a definir el problema fronterizo con Nicaragua.

En el gobierno de Gaviria se marcó otro hito: se hizo el tratado Sanín-Robertson con Jamaica, que es importante porque afirma los derechos de Colombia en el mar territorial sobre Roncador y Quitasueño, que son factores de litigio con Nicaragua.

De otra parte, aunque las relaciones con el Pacífico no se han desarrollado suficientemente, ellas constituyen la base para una nueva política exterior colombiana.

La amazonía es el otro escenario importante para el país. El mundo desarrollado, después de acabar con gran parte de los recursos que ofrece el medio ambiente, quiere protegerse declarando patrimonio de la humanidad esta zona rica en biodiversidad. Sin embargo, parece problemático que con pretextos ecológicos, algunos bien fundados, se pretenda intervenir sobre una zona en la que ejercen soberanía algunos países suramericanos.

Los países afectados han creado entonces un Pacto Amazónico para defender su soberanía sobre el territorio y, adicionalmente, consideran que si hay allí un bien de la humanidad, la comunidad internacional debe pagar por su protección. Desde el gobierno de Virgilio Barco se acuñó la noción de *deuda ecológica* para comprometer financieramente a aquellos países que pretenden ejercer alguna influencia sobre el área.

Colombia apenas está esbozando una política exterior sobre la amazonía

que, sin embargo, es precaria si se la compara, por ejemplo, con la que ha concebido Brasil. La amazonía, tradicionalmente menospreciada por estar constituida de selvas, ahora aparece como una de las zonas más importantes en el mundo.

En relación con Europa, queda bastante por hacer. Colombia no tuvo una política exterior con los europeos, salvo la que correspondía al establecimiento de relaciones culturales, por ejemplo, con Francia; relaciones que comprometían, básicamente, a las élites. Pero, en materia económica, la relación ha sido tenue y no se refleja en un tráfico comercial importante. En este sentido, Colombia sigue girado en la órbita norteamericana.

En los últimos años, por varias razones, ha empezado a transformarse esta situación. Primera: la explotación de los hidrocarburos ha comprometido los intereses europeos en Colombia. Los ingleses han mantenido una presencia en este ramo hasta el punto que la British Petroleum, que es una de las compañías más grandes del mundo, tiene un 8% de sus inversiones internacionales en Colombia. Esto tal vez demuestra que los europeos se están acercando más a Colombia por esta vía.

La segunda razón tiene que ver con la problemática de derechos humanos que tiene Colombia. Los europeos son muy sensibles a esta problemática, razón por la cual las autoridades colombianas han te-

nido que concebir una estrategia para evitar que la permanente violación de derechos humanos en nuestro país afecte las exportaciones y las relaciones comerciales con Europa.

La tercera razón es de tipo político. Colombia empieza a mirar hacia Europa debido a la incómoda situación que afronta el presidente Samper con quien ha sido hasta ahora "un aliado tradicional": los Estados Unidos. El Presidente, con buenas intenciones pero con pocos efectos reales, ha tratado de contrarrestar al polo norteamericano creando otro en Europa. Esta es una buena política pero algo ingenua pues un nuevo polo comercial no se crea súbitamente.

Finalmente, entre los escenarios internacionales, queda por abordar el que representa Venezuela. Las relaciones con este país siempre han sido importantes en la política exterior colombiana y lo son aún más en el momento presente. En estos diez años estas relaciones han pasado de un extremo a otro. En el inicio del gobierno de Virgilio Barco, con el incidente de la fragata en el Golfo, estuvimos a punto de entrar en una guerra con Venezuela, que se evitó en el último momento, al parecer, por algunas intervenciones internacionales, por la labor del presidente argentino Raúl Alfonsín y por el papel de las cancillerías.

Durante el gobierno de César Gaviria, sin embargo, en el contexto de la apertura, se sostuvieron relaciones esta-

bles y positivas. Prácticamente se abrieron las dos economías y se llegó a un intercambio comercial y de inversión sumamente alto. El problema del Golfo y de la zona fronteriza, cedió importancia a los encuentros en materia económica.

En la actualidad, las relaciones se vuelven a complicar y se encuentran en su más bajo nivel. En el plano comercial, la quiebra de la economía venezolana ha afectado los pactos comerciales y la dinámica de integración que vinculaba a los dos países. En el plano político, los venezolanos han aprovechado la debilidad del presidente Samper, la debilidad del gobierno, para fortalecer sus pretensiones. Por ejemplo, el incidente en el que guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) asesinaron a ciudadanos venezolanos, dio pie a las autoridades del vecino país a plantear "la persecución en caliente", una estrategia de guerra con la cual se violaba nuestra soberanía territorial.

VI. Los nuevos temas internacionales para Colombia

Entre los *temas* nuevos de la política exterior colombiana, de los que ya se han mencionado algunos, cabe destacar los que tienen más proyección al futuro.

El tema del medio ambiente. Este asunto es nuevo no sólo en materia de relaciones internacionales sino, además, en la propia dinámica interna del país.

Colombia tiene el 1% de la superficie emergida del planeta. Además posee el 10% de las especies de flora y fauna del mundo y el 16% de las especies de aves del mundo se encuentran en nuestro territorio. Es, posiblemente, el segundo o tercer país más rico en biodiversidad. Es importante considerar lo que puede derivar para la ciencia del futuro el conocimiento y la explotación de esta riqueza.

Colombia es el tercer país del mundo en recursos hídricos. Esto es importante si se considera la importancia del agua para la humanidad y que algunas de las guerras del futuro podrían realizarse por este recurso. El problema del Medio Oriente, por ejemplo, pasa por el control del río Jordán, uno de los puntos contenciosos más importantes del mundo; así mismo, lo que se pone en juego en el Eufrates y en los ríos que van a Turquía en el cercano Oriente, es el control por este recurso.

Estas cifras permiten establecer que el potencial en el campo del medio ambiente es fundamental y que el país debe valorarlo suficientemente por cuanto los intereses internacionales están concentrados allí.

Otro tema importante en la política exterior colombiana, que se volvió un punto neurálgico para las relaciones internacionales y para la política interna, es el problema de los derechos humanos. Aquí no vamos a hacer referencia a los asuntos internos, a la escandalosa cifra de homicidios ni a la barbarie que se vive cada día

en el país. Interesa destacar que esta problemática se ubica en el centro de la política exterior colombiana.

En el mundo contemporáneo hay cada vez más relación entre comercio, inversión y derechos humanos. De hecho, las potencias internacionales utilizan esta herramienta como una forma de intervención o de dominación. Pero la violación de los derechos humanos es una realidad en el país, que lo coloca en una situación vulnerable en el ámbito internacional.

Otro tema que ha surgido en la política exterior colombiana tiene relación con la organización del Movimiento de los Países No Alineados. Este organismo tenía, entre sus objetivos, promover la descolonización y mediar las querellas entre las colonias y las potencias colonizadoras, especialmente las europeas. Tal objetivo ha variado con las transformaciones en el orden político y económico internacional. Ahora sus funciones se concentran en el plano de las relaciones entre los países del Tercer Mundo y las grandes potencias económicas.

El protagonismo en este movimiento lo tenían, hasta hace poco, los países asiáticos y africanos. En el ámbito latinoamericano, sólo Cuba tuvo desde un comienzo una importante presencia en el movimiento, derivada de su singular posición política. Colombia no había participado históricamente en el organismo, pero desde el decenio de 1970 inició su participación activa. En el gobierno de Alfonso

López, Colombia era *observador*, en el gobierno de Belisario Betancur se convirtió en *miembro activo* y en el de César Gaviria asumió el compromiso de ocupar su presidencia.

El país tiene ahora un tremendo compromiso internacional con este importante organismo y aquí, por falta de conocimiento, se le ignora y desprecia. No existe una conciencia ciudadana sobre el asunto, no hay debates públicos y la gestión gubernamental podría calificarse como pobre. El movimiento de los No Alineados tiene aspectos criticables, pero no se puede ignorar que pesa bastante en el ámbito de la política internacional. Aglutina 115 países de los 185 que conforman las Naciones Unidas, es decir, una cantidad con la que se hace mayoría sistemática en su Asamblea General. Es, adicionalmente, un movimiento que tiene ya potencias económicas con una importante presencia regional en todo el mundo.

Para finalizar, es importante señalar que hay dos temas nuevos, que están estrechamente relacionados, y que han surgido con toda su fuerza en estos últimos años para determinar la política internacional colombiana: el problema de la droga y las relaciones con los Estados Unidos.

En América Latina, Colombia ha sido tradicionalmente un aliado de los Estados Unidos. Desde la Segunda Guerra Mundial, el país estuvo radical y permanentemente alineado con los Estados Unidos. Colombia fue el único país que

mandó tropas a luchar en una guerra que no le correspondía: la de Korea. Cuando el país ocupó un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en 1948, en 1953, en 1957, es decir en plena guerra fría, fue un peón en las votaciones con los Estados Unidos. Cuando vino la revolución cubana, Colombia y la cancillería colombiana jugaron un papel muy importante en el aislamiento de Cuba, de Fidel Castro, y en la exclusión de la isla de la OEA. Colombia apoyó las medidas alternativas que los Estados Unidos propusieron para enfrentar los retos que imponía la revolución cubana, como la Alianza para el Progreso, hasta el punto de convertirse en el modelo y la vitrina de la colaboración en América Latina.

Con estos antecedentes, era inimaginable una situación como la actual, en la cual Colombia tiene una posición, para decirlo diplomáticamente, *diferente* a la de los Estados Unidos. Es un hecho nuevo, un cambio trascendental.

Este cambio se ha dado en los últimos años inducido por una transformación en la concepción del problema de la droga por parte de los Estados Unidos. Este es el primer país consumidor del mundo y, además, un país que tiene una tradición histórica de hacer las guerras por fuera de su territorio. Esta potencia le ha declarado la guerra a la droga y pretende combatirla fuera de su territorio, es decir, atacando la producción y no el consumo.

Desde el gobierno de Virgilio Barco se notaron algunas discrepancias con los Estados Unidos en materia de la política de control de drogas ilícitas. En el gobierno de César Gaviria los problemas y las diferencias continuaron pero no alteraron sustancialmente las relaciones bilaterales. En los dos últimos años la situación ha cambiado radicalmente hasta el punto de constituir hoy un elemento definitivo en la política exterior colombiana. Hace quince años, nadie hubiera pensado que la droga alcanzaría a ser un factor determinante de

la política exterior, no sólo de Colombia sino del mundo

En este momento, descartados los asuntos del comunismo y la guerra fría, droga, derechos humanos, ecología, son precisamente los hitos fundamentales de la política internacional. Colombia está sumergida totalmente en este problema. Yo no quiero aquí hacer consideraciones de valor sino simplemente destacar que este es un hecho nuevo, que es un hecho fundamental de la política exterior.