

EL FUTURO de la política exterior colombiana

Juan G. Tokatlian
Diego Cardona C.

Antes de cualquier redefinición de carácter conceptual acerca de la política internacional de Colombia, es necesario insistir en que pese a las variaciones temporales en las orientaciones de la conducta exterior, en cada país existen tendencias definibles por un tiempo más o menos prolongado, salvo en los casos de cambio abrupto de sistema político. Colombia no ha sido ajena a este fenómeno, y podemos afirmar que su política exterior de las últimas décadas se ha caracterizado por:

1. Una creciente ausencia de connotaciones ideológicas en su comportamiento exterior, aparejada a una clara universalización de las relaciones internacionales, excepción hecha de cortos períodos (por ejemplo, la segunda parte de la administración del Presidente Julio César Turbay Ayala). En efecto, parte de este proceso es la diversificación de relaciones con países de Asia y Africa y la participación activa en procesos de integración y concertación, sumados a la mayor presencia activa en organismos y movimientos internacionales diversos. Esta tendencia ha sido notable en especial desde la administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, si bien encontró un alto grado de profundización en los perfo-

dos de los Presidentes Belisario Betancur Cuartas y Virgilio Barco Vargas.

2. Una relación importante entre política exterior y fenómenos de política interna. Dicho vínculo siempre existió y no sólo a nivel económico sino también en lo político. Sabido es que un aspecto importante de toda política exterior son su fuente y dinámica internas. En el caso colombiano, el estado del comercio y las finanzas mundiales y de las exportaciones del país ha incidido siempre en situaciones económicas y sociales en vastas regiones del país, a más de su efecto en procesos políticos regionales y nacionales. En una época más reciente, la visión de la "guerra fría" en lo interno y lo internacional, o la de la necesidad de lograr la paz también en las dos esferas, son una expresión importante de esta característica.

3. La utilización privilegiada del derecho como instrumento de política exterior. La casi totalidad de los analistas nacionales y extranjeros han coincidido en señalar que la política exterior colombiana posee un marcado corte jurídicista, llegando incluso en ocasiones a la adopción de posiciones en el escenario internacional basándose en criterios más jurídicos que políticos. Esto ha sucedido en múltiples oportunidades pero la razón de fondo quizás sea la de que, con independencia del sesgo jurídicista en la formación tradicional de los cancilleres y demás funcionarios, se comprendió en su momento que el derecho puede ser no sólo un instrumento de estabilidad internacional sino que puede ser también un elemento que garantice cierta capacidad negociadora a países de una relativa debilidad o vulnerabilidad externa. Por ello es explicable la utilización del derecho como recurso político (aunque limitado y limitante) cuando Colombia asume la defensa de principios tan importantes como los de no intervención, autode-

terminación de los estados, la no injerencia en asuntos internos y el principio de la resolución pacífica de los conflictos.

4. La relativa pero creciente importancia de la "diplomacia económica". Es notorio que a diferencia de lo que fue una afirmación común en el estudio de la política exterior colombiana acerca de su sesgo jurídicista, puede apreciarse una cierta actividad en materia económica y no sólo en la política. Esto motivó la aparición y desarrollo de una política exterior económica paralela desarrollada por los gremios y algunas instituciones relacionadas con el comercio exterior. Pero, en períodos recientes, existe una marcada tendencia a dar mayor protagonismo a la cancillería en estos asuntos.

5. La importancia de la política multilateral, no sólo desde la creación de las Naciones Unidas y la OEA, sino también en procesos de concertación e integración regional y extrarregional, o por lo menos más incisiva que la mayor parte de los países latinoamericanos. Ello es importante porque permitió asociaciones prácticas con bajos costos políticos y económicos, además facilitó un alto grado de presencia en el escenario internacional. Claro es que difícilmente aquel activismo multilateral puede reemplazar a la gestión bilateral, pero permitió ampliar los márgenes de negociación del país.

6. Finalmente, los instrumentos de la política exterior, en especial los de la cancillería, habían sido tradicionalmente muy limitados y han sido revaluados positivamente. Este factor es relevante porque una política exterior bien dotada y dinámica debe tener un alto grado de precisión sobre los objetivos nacionales y una adecuada visión de las prioridades y, en forma concomitante, debe ser ejecutada por un servicio exterior eficaz y

coordinado. En este sentido, la aplicación de los viejos decretos sobre carrera diplomática y consular, lo mismo que los proyectos de reestructuración, primero de la Ley 33 de 1990 y luego de la Ley 11 de 1991, permiten augurar una mayor capacidad operativa, un alto grado de centralización de la información, y una profesionalización más definida en el servicio exterior.

Los diversos análisis nacionales y extranjeros de la política exterior colombiana han incluido también una serie de consideraciones sobre la orientación general de dicha política, haciéndola girar pendularmente entre dos conceptos, el del *respice polum* y el de *respice similia*.

Del "Respice Polum" al "Respice Similia"

En efecto, luego de la pérdida de Panamá, a comienzos de este siglo, el Ministro de Relaciones Exteriores y luego Presidente, Marco Fidel Suárez, concluyó que para Colombia era necesario y preferible asociarse estrechamente a Estados Unidos intentando obtener de dicha relación práctica y subordinada los mayores beneficios posibles (especialmente económicos) para el país. Suárez acuñó lo que se conoce como la doctrina del *Respice Polum*; es decir "Mira al Polo", haciendo explícita alusión a EE.UU. Décadas más tarde, como Canciller durante el mandato de Carlos Lleras Restrepo, el ex Presidente Alfonso López Michelsen insistió en la urgencia y viabilidad de asumir una política internacional más activa hacia los países latinoamericanos en particular, y del Tercer Mundo en general, disminuyendo así para Bogotá, la significación exclusiva de los vínculos preferenciales (para Colombia) con Washington. Denominó a esta posición como el *Respice Simi-*

lia; es decir "Mira a los que son semejantes", haciendo énfasis en América Latina.

En la casi totalidad de los escritos sobre la conducta exterior del país se argumentó, en los ochenta, que se apreciaba una dicotomía nítida de metas y tácticas entre las dos posturas y que podría caracterizarse a los diversos gobiernos nacionales —en especial durante el Frente Nacional y hasta la administración del Presidente Virgilio Barco— según fueran del tipo *respice polum* o *respice similia*.

Un examen atento de las tendencias, actuaciones y logros de la política exterior colombiana desde mediados de los sesenta muestra que las dos concepciones no fueron, en la praxis, tan antitéticas como se presumía —salvo en períodos concretos y breves— y que los gobiernos nacionales se comportaron de una u otra manera según temas y problemas de la agenda externa del país, de acuerdo con las contrapartes internacionales implicadas, y en razón a consideraciones de orden global, regional e interno.

Ahora bien, un hilo conductor común entrelazó a los proponentes y defensores de una y otra doctrina: lo que podríamos llamar "realismo colombiano" como expresión de una lectura y adaptación periférica de la escuela realista de los asuntos mundiales. Sin embargo, aunque es posible señalar una homogeneidad conceptual (prevalencia del "realismo colombiano") entre los que se han encargado de auspiciar y justificar el *respice polum* o el *respice similia*, ha existido una heterogeneidad práctica en el entendimiento y aplicación de aquella visión realista.

Por un lado, podríamos identificar una categoría de "realistas pasivos/subordinados". Para este grupo, la condicionalidad impuesta por el siste-

ma mundial (en lo económico, político y estratégico) sobre el país es de tal envergadura, los recursos y atributos nacionales de poder tan reducidos y las opciones de acción externa audaz y creativa tan riesgosas, que Colombia debería evitar un alto perfil internacional (excepto cuando actúa en consonancia con Estados Unidos), otorgar un lugar privilegiado a los vínculos con Washington (generalmente bajo pautas ideológicas) y defender y promover los intereses particulares de ciertos actores socioeconómicos considerados claves para el desarrollo del país (identificándolos con los del Estado-Nación).

Por el otro, existirían los "realistas activos/autonomistas". En este caso, se parte de la flexibilidad del sistema internacional, del incremento de los recursos nacionales para ser trasladados a la escena externa y de la necesidad de asumir actitudes menos parroquiales y más innovativas mediante un cálculo más sofisticado y pragmático de costos/beneficios. Así, entonces, Colombia debería aumentar su grado de protagonismo exterior en múltiples "tableros" políticos y económicos, y establecer relaciones maduras con Estados Unidos, aprendiendo y ejercitando el "acuerdo del desacuerdo". Así entonces, debería asumir la proyección y defensa, no excluyente hacia afuera, de los múltiples intereses que se sintetizan a nivel del Estado en un consenso ampliado.

A partir de esta segunda aproximación es posible preguntarse: ¿qué validez tiene, de cara a la década de los noventa y como preámbulo al siglo XXI, manejar la política exterior colombiana en concordancia con los postulados de uno u otro *respice*? ¿Debería el Presidente César Gaviria dirigir las relaciones internacionales del país escogiendo una u otra doctrina o entremezclando aspectos salientes de una y otra concepción en cuan-

to a la "mira" que debe tener Colombia en los asuntos mundiales?

Un mundo diverso y cambiante

Las actuales agendas globales, tanto multilaterales como bilaterales, varían en sentido espacial y temporal. Aquéllas, y el lugar de Colombia en las mismas, son altamente mutables según las relaciones de fuerza predominantes, la posición de los distintos actores en diversos esquemas diplomáticos y comerciales, y los intereses diferenciales en juego. En ese sentido, no se trata, para los noventa, de mirar totalmente al polo o a los semejantes, o de mirar parcialmente a uno y al otro de acuerdo con determinadas coyunturas. Lo que parece requerirse es analizar y evaluar con mucha precisión y originalidad la multiplicidad de los temas internacionales, las coaliciones estatales y no gubernamentales siempre modificables según el asunto, y sus variaciones de acuerdo con su inserción y grado de centralidad en las agendas mundial y nacional. Es decir, se hace imperioso distinguir las líneas de fuerza, los contenidos temáticos y sus transformaciones en el calidoscopio compuesto por los grandes escenarios regionales e internacionales. Por lo tanto, de lo que se trataría es de proyectar y consolidar el *respice varia et mutabilia*¹ ("mira lo que es diverso y cambiante") como la conducta probablemente más óptima y audaz en el actual concierto global y en la perspectiva del próximo siglo.

Habría que mirar los diversos y cambiantes tópicos y no lo rígido y lo únicamente estatal.

¹ El término proviene de la expresión *Varium et Mutabile* -cosa variable y cambiante-, utilizada por Virgilio en "La Eneida".

Mirar con atención (*respice*), con criterios amplios de variación y cambio (*varia et mutabilia*), y en referencia a temas, problemas y agendas más que a países o polos.

En términos geopolíticos, Colombia participa de una cuádruple inscripción: es un país Andino, pertenece a la Cuenca del Caribe, ocupa un lugar en la Cuenca del Pacífico y se inserta como nación amazónica. En términos económico-culturales, Colombia tiene una triple adscripción: se identifica con Occidente, es parte de la periferia y se constituye en un Poder Regional Medio en Latinoamérica. Ahora bien, esta múltiple y rica "pertenencia" colombiana no puede ser vista o entendida como excluyente, sino que debe asumirse

como incluyente para el diseño y ejercicio de la política exterior del país. Y para consolidar en esta década un estatus significativo y gravitante en el escenario regional y mundial, Colombia requiere una capacidad científica y tecnológica endógena y fuerte, sin la cual le será difícil proyectarse hacia el futuro, y un ordenamiento interno más equitativo y equilibrado en lo económico y político, sin lo cual no podrá asegurar su estabilidad y desarrollo. Para ello y por ello, quizás se hayan dado ahora las condiciones para repensar el objetivo de la "mira" exterior del país: el *Respice varia et mutabilia* bien podría ser el punto de inflexión y de un nuevo comienzo para la política internacional de Colombia.