

# Política Exterior Colombiana 1962-1966: Anticomunismo, Multilateralismo e Integración Fronteriza\*

Nelsy Julieta Lizarazo C. \*\*

\* El presente ensayo ocupó el 2o. lugar en el Primer Certamen Nacional de Ensayos sobre Política Exterior de Colombia, auspiciado por el Centro de Estudios Internacionales, referido al tema "La Política Exterior de Colombia durante el Frente Nacional 1958-1974". El primer lugar fue declarado desierto.

\*\* Filósofa de la Universidad Santo Tomás de Aquino y magíster del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo.

## 1. POR OTROS CAMINOS...

El estudio de la política exterior colombiana ha recorrido, desde hace algunos años, un sendero de lugares comunes y reiteraciones a través del cual la actuación externa colombiana parece haber caminado en línea recta, desde lo ideológico hacia lo pragmático, y sus pasos sólo han comenzado a escucharse desde 1982, aunque un breve eco se hubiese escuchado también bajo la administración López Michelsen.

Sin desandar camino y con el riesgo de equivocarse son muchos los que, de un tiempo para acá, se han dado a la tarea de seguirle los pasos a la política exterior colombiana, de recuperar su historia y en esa recuperación ir encontrando otros caminos de estudio que enriquezcan y maticen el camino de todos conocido<sup>1</sup>

1. Mencionar la investigación de César Torres del Río acerca de la política exterior durante la administración de Eduardo Santos,

Es esta la intención que motiva el presente trabajo. Creo que no está muy lejos de la intención que motivó la propuesta de indagar acerca de la política exterior colombiana durante el Frente Nacional, tema inexplorado entre los inexplorados... historia sin rescatar. Así las cosas y puestos veinte años de nuestro quehacer exterior sobre el tapete, recordamos: de Lleras Camargo la decidida actuación en la OEA promoviendo la exclusión de Cuba de dicho organismo; de Lleras Restrepo, sus posiciones enfrentadas al Fondo Monetario Internacional; de Pastrana Borrero, despliegue de actividad alrededor del diferendo colombo-venezolano; de López Michelsen, la consolidación del "Réspice Similia", proclamado en su período como Canciller y con ella, el "entierro oficial" del "Réspice Polum".

Aunque no es gran cosa, significa algo cuando el interrogante es qué recordamos de la política exterior de la administración Valencia. En el marco del desconocimiento existente sobre nuestra política exterior a lo largo del Frente Nacional, la gestión internacional adelantada por el gobierno de Guillermo León Valencia es quizás la más desconocida. No se pretende, por supuesto, afirmar un protagonismo ni un liderazgo exterior de Colombia durante el período en mención. Se pretende simplemente la reconstrucción de sus criterios orientadores y sus acciones más significativas, en la perspectiva de contribuir a la cuenta de ganancias, pérdidas,

publicada recientemente por el CEI-Uniandes, o el proyecto en desarrollo acerca de la actuación de Colombia en la ONU y en la OEA, adelantado por Juan Tokatlián y José Luis Ramírez, nos da una mediana idea acerca del interés creciente por conocer mejor la tradición internacional de Colombia.

continuidades y rupturas en la historia de la política exterior colombiana.

Se intentará mostrar cómo, enmarcada globalmente en el contexto de la guerra fría e internamente por situaciones críticas tanto en lo económico como en lo político, la administración Valencia adelanta una gestión internacional que, orientada por unos criterios permanentes y relativamente articulados, enfatiza la actuación de Colombia en foros multilaterales y en procesos de integración fronteriza. Evidentemente, este intento no considera todos los aspectos que podrían considerarse. Selecciona los que, de acuerdo con revisiones de prensa y memorias, parecen haber recibido un trato preferencial<sup>2</sup>.

## 2. GUERRA FRÍA, PAZ CALIENTE, PAÑOS TIBIOS

La postguerra trajo consigo, todos lo sabemos, la división maniquea del mundo en dos bloques. Este y Oeste se presentaron, por muchos años, como los más terribles enemigos y los más grandes rivales en lo ideológico, lo económico, lo militar... El resto del mundo se dividía en amigos y enemigos; se estaba de un lado o se estaba del otro, sin matiz ni término medio posible, aunque ya los No Alineados iban constituyendo cierto "punto de equilibrio". América Latina se había comportado, con muy pocas dudas hasta los sesenta, como amigo incondicional de Occidente.

2. Para este ensayo se revisaron con detenimiento el diario *El Tiempo* y las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores del período en mención. Se intentó la revisión de Archivo del Ministerio pero fue imposible la consecución de documentos relativos a este período.

Un hecho sin precedentes en la historia latinoamericana marcará el comienzo de una de las más convulsionadas etapas de las relaciones USA-América Latina: la revolución triunfante de la isla de Cuba. La aceptación cubana del respaldo soviético constituía para los Estados Unidos, no solamente una "violación descarada" de la Doctrina Monroe sino también, en el contexto de la guerra fría, un asunto de importancia mundial y un desafío a la hegemonía norteamericana en la zona. De otra parte, el triunfo de los cubanos alimentó el fervor revolucionario en un continente agobiado por la pobreza. Finalmente, América Latina comenzaba a identificarse, de manera creciente, con el llamado Tercer Mundo; fenómenos de liberación en Asia y África movían a los pueblos latinoamericanos a búsquedas distintas y las más de las veces, en contravía de las posiciones y búsquedas de sus propios gobiernos que, sin embargo, no dejaron de afectarse e incluso participaron en espacios como el Grupo de los 77 en la ONU, o el Movimiento de los No Alineados.

El anticomunismo se regó como pólvora en las ideologías oficiales. El oso soviético estaba en Cuba y desde allí alargaría sus brazos por toda la América Latina. Con él y de la mente "brillante" del presidente Kennedy y su equipo de asesores nace la Alianza para el Progreso, marco en el cual se mueven las relaciones interamericanas a lo largo de la década del sesenta, a la que también le corresponde ver la muerte de tan suspicaz creación.

Las desigualdades e injusticias sociales hacían de los países latinoamericanos caldo de cultivo de la subversión y terreno abonado para la acción del fantasma comunista soviético-cubano.

La Alianza, a desarrollarse en el marco de las democracias representativas, comprometía a los Estados Unidos a realizar un aporte económico a lo largo de diez años y a los gobiernos latinoamericanos a poner en marcha las reformas sociales necesarias "para permitir una distribución justa de los frutos del progreso económico y social"<sup>3</sup>.

Ni los pocos logros de la Alianza, ni su fracaso final, constituyeron obstáculo para que, a lo largo de la década del sesenta y a pesar del auge de movimientos de oposición institucionales y extrainstitucionales, los gobiernos de América Latina, con algunas excepciones entre las cuales no está Colombia, defendieran la causa occidental y anticomunista como propia y a la Alianza para el Progreso como la más encomiable expresión del "Nuevo Trato" de Estados Unidos para América Latina. Ni siquiera la invasión de los Estados Unidos a República Dominicana fue suficiente para conjurar el pro-norteamericanismo de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. A pesar de ello, el inconformismo y las tendencias sociales y políticas "antiimperialistas", seguirían su camino de ascenso<sup>4</sup>.

## 3. A GRAVES MALES PEORES REMEDIOS

El gobierno de coalición de Guillermo León Valencia se inicia en un contexto que no preconizaba mayores logros:

3. Sobre este tema pueden consultarse, entre otros, los dos textos de Gordon Connell-Smith. a saber:

- *El Sistema Interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.

- *Los Estados Unidos y América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

4. Bajo el riesgo de la simplicidad, el presente ensayo sólo considera las posiciones oficialmente asumidas por la administración Valencia

una crisis económica gestada con tiempo, pero agravada por la caída de los precios del café al final de la administración Lleras Camargo y cierto sabor amargo por el avance electoral de los movimientos de oposición al frente-nacionalismo que habían conseguido un 8% más de lo obtenido en las elecciones de 1960.

Ya la administración Lleras Camargo había abandonado la idea de ajustar las finanzas públicas y fortalecer el sector externo de la economía para conjurar una crisis que se veía venir:

... El descenso de las reservas internacionales debido a los bajos precios del café y a la evidente reevaluación de la moneda, se volvió cada día más crítico, amenazando con traducirse en una crisis cambiaria generalizada<sup>5</sup>.

A la situación cambiaría se sumaba la consecuente inestabilidad monetaria y un déficit fiscal que prácticamente mantenía paralizado el aparato estatal. El gobierno de Valencia respondió de manera inmediata, errática e impopular: asumió la conducción exclusiva de la política monetaria excluyendo de las decisiones a la banca privada lo que, por supuesto, generó malestar en el sector financiero, pues intervenía en el mercado de préstamos y capitales para acoplar sus fuerzas a las necesidades de industrialización<sup>6</sup>. De otro lado, Valencia adoptó el típico modelo de austeridad, toman-

do medidas para reducir las importaciones, disminuyendo el gasto público y devaluando. Las consecuencias, eran de esperarse:

... el ajuste fiscal aceleró el desempleo; la reducción de las importaciones disminuyó el ritmo de la actividad económica: la devaluación disparó la inflación, y la ausencia de inversión pública acentuó el empobrecimiento de las nuevas masas urbanas producto de la migración...<sup>7</sup>.

La crisis económica por la que atravesaba el país causó la suspensión de créditos externos que solamente se reabrieron cuando el gobierno, cediendo a las presiones del FMI, decretó la devaluación de 1963. El asunto se repitió, de manera casi idéntica, en 1965. De otra parte, la administración Valencia, de manera particular a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, buscó darle las mayores garantías oficiales a las inversiones extranjeras y cumplir con los planes dispuestos por la Alianza para el Progreso<sup>8</sup>.

La crisis económica no cedió a lo largo de todo el período de Valencia. En 1965, el ejecutivo inició una cadena de decisiones económicas por decreto que continuaría en la administración Lleras Restrepo. Devaluaciones, ajustes y una inflación galopante fueron las constantes de un manejo económico que, de ninguna manera, alivió situaciones de tanta gravedad.

A tan caótico panorama económico, la dinámica política del sistema agregaba un ingre-

5. Ver Gabriel Silva Lujan, "Lleras Camargo y Valencia, entre el reformismo y la represión". En *Nueva Historia de Colombia*, Tomo III, Bogotá, Ed. Planeta, 1989, pág. 226.

6. Ver Salomón Kalmanovitz, *Economía y Nación. Una breve historia de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI-CINEP-UN, 1985, págs. 429-430-431.

7. Silva Lujan, *op. cit.*, pág. 226.

8. Ver Francisco Leal Buitrago, *Análisis histórico del desarrollo político nacional*, Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1973, págs. 134-135-136.

diente más de crisis. En unas elecciones en las que el MRL y la ANAPO habían conseguido el 38% de los votos y la abstención había sido muy significativa, Guillermo León Valencia, candidato de la coalición frente-nacionalista, llega al poder. El mecanismo ideado por la nueva administración para neutralizar las fuerzas opositoras (léase MRL pues la ANAPO, no se tenía en cuenta, por sus antecedentes inmediatos), recibió el nombre de "milimetría" y suponía una asignación burocrática proporcional a la fuerza electoral<sup>9</sup>. El MRL no se sintió comprometido con la coalición y particularmente la llamada "línea dura" mantuvo su oposición a lo largo de todo el período. Asimismo la ANAPO, con el general Rojas Pinilla a la cabeza, continuaría consolidándose como el vocero de las grandes masas populares urbanas.

Las elecciones legislativas de 1964 corroboraron dos hechos políticos que ya venían presentándose como el síntoma de los desajustes del sistema: el abstencionismo se elevó a un 70% y la ANAPO consolidó su fuerza electoral, incluso en detrimento del MRL, debilitado por contradicciones en su seno.

En dicho panorama partidista se movía, desde el comienzo de la administración, la orientación represiva, militarista y anticomunista del presidente que encuadró, de una vez y para muchos años, los conflictos internos en el marco del enfrentamiento Este-Oeste. El nombramiento del general Alberto Ruiz Novoa corroboró la implantación definitiva de la Doctrina de Seguridad Nacional-versión Colombia.

9. Leal Buitrago, *op. cit.*, pág. 137

Los relativos éxitos de la lucha contra el enemigo interno, colocan a Ruiz Novoa en primer plano de la escena política nacional. Los rumores de golpe, en el segundo semestre de 1964, determinan la destitución de Ruiz Novoa pero no de la línea que él representaba. A comienzos de 1965 y paradójicamente, si se considera la arremetida del ejército contra las ya constituidas FARC y contra las autodefensas campesinas, inicia sus acciones el Ejército de Liberación Nacional, inspirado por la revolución cubana. Si a ello sumamos las intensas presiones obreras y estudiantiles que se dieron durante la administración Valencia, se entiende, aunque no se justifique, el por qué de su incondicional militancia en el bloque occidental.

#### 4. LO CORTES... NO QUITA LO VALIENTE

##### 4.1 Criterios Generales

... Desde el punto de vista de la política internacional el gobierno seguirá las luminosas huellas de mi ilustre antecesor, que corresponden a la más egregia tradición colombiana en esta materia... ubicada dentro de la organización hemisférica y del lado del mundo libre... nos consideramos dentro de la órbita de los Estados Unidos de América, como potencia hegemónica, y hoy lo hacemos además con fervor y entusiasmo porque la gran democracia del Norte ha rectificado con nobleza, justicia y valor indiscutibles viejos métodos imperialistas...<sup>10</sup>.

Más claridad, imposible. La administración Valencia declaró desde sus comienzos, una indeclinable vocación pronorteamericana. Se trataba, en lo político, de la reafirmación de la ideología

anticomunista, de la civilización cristiana, democrática, libre y occidental frente a la "barbarie soviética". En lo económico, el reforzamiento de la adhesión colombiana al proyecto también político de la Alianza para el Progreso, nuevo marco "comprensivo" y "justo" para las relaciones interamericanas. La occidentalización y el anticomunismo no fueron, desde luego, criterios exclusivos de la administración a la que nos referimos. La militancia en el bloque occidental ha sido, prácticamente, una política del Estado colombiano y, en ese sentido, nos encontramos con la continuidad de una tradición. Sin embargo, la radicalidad de tal militancia en el gobierno de Valencia sí es un aspecto, por lo menos, llamativo.

El programa internacional del Frente Nacional consideraba como criterios orientadores de la acción internacional, el apoyo a la cooperación hemisférica a través del programa de la Alianza y la permanencia de Colombia al lado del mundo libre<sup>11</sup>. El diario liberal *El Tiempo* elogió los planteamientos internacionales del presidente recién posesionado, considerándolos de gran significación en momentos en los que la amenaza del imperialismo marxista se encontraba a las puertas de América<sup>12</sup>.

El anticomunismo, aunque fundamental, no constituyó el único criterio orientador de la política exterior colombiana durante el período en mención. La realidad de una comunidad inter-

nacional en constante ampliación por el surgimiento de nuevos Estados independientes y, por supuesto, la de una economía acosada, motivó no solamente el ya mencionado acercamiento a Estados Unidos sino también, la postulación del multilateralismo como parámetro básico de actuación externa.

Tal multilateralismo tenía que ver con el auge que, según el gobierno de Valencia, se venía experimentando en los organismos internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, auge que debía ser aprovechado en beneficio propio. De ahí la manifestación de apoyo irrestricto a la Organización de las Naciones Unidas y a la delegación que por Colombia actuaba en dicho foro. La importancia del criterio multilateralista se expresó también, como se mostrará más adelante, en la gestión de Colombia en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC<sup>13</sup>.

El criterio de una necesaria integración económica, subyacente en la importancia dada a la ALALC, constituye también la base del tercer eje de la actuación internacional de Valencia: la integración y el desarrollo fronterizos. A lo largo de toda su administración, Valencia mantuvo con intensidad, labores tendientes a la constitución y puesta en marcha de mecanismos bilaterales, que consolidaran definitivamente el comercio y el desarrollo en general de las fronteras colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana. Encuentros, convenios y tratados son expresión de la importancia concedida a tales relaciones bilaterales.

11. Ver Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores. 1963, Bogotá. Imprenta Nacional, pág. 19.

12. No se consideran aquí otras posibles concepciones de multilateralismo. Solamente la manejada por la administración Valencia.

10. Ver *El Tiempo*, agosto 8 de 1962. pág. 18.

13. Memorias, *op. cit.*, pág. 20.

Los tres criterios mencionados, como puede observarse, no son ni únicos, ni excluyentes entre sí. En los próximos numerales irán apareciendo, sin duda, criterios que amplían el panorama perfilado hasta ahora. Sin embargo, anticomunismo, multilateralismo e integración fronteriza orientarán, de manera complementaria y permanente, la gestión internacional del gobierno de Guillermo León Valencia.

En las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 1963, que reseñan la gestión de Álvaro Herrán Medina, leemos:

... los siguientes propósitos de su gobierno en el campo internacional: adhesión a los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos...; protección de esos derechos y garantía de su vigencia en Colombia; actitud adversa a todo tipo de totalitarismo... Cumplimiento honrado, leal y sincero de los compromisos adquiridos por la Nación... Prosecución de los esfuerzos encaminados a desarrollar la zona de libre comercio pactado mediante el Tratado de Montevideo y de gestiones tendientes a acordar medidas de integración con los otros países americanos, principalmente con las naciones vecinas. Búsqueda de una acción armónica de los países americanos para modificar la situación de tratamiento menos favorable dado en otras zonas a productos latinoamericanos...<sup>14</sup>.

#### **4.2 Foros Políticos y Económicos Internacionales: subordinación y búsquedas**

Corriendo el riesgo de la exclusión pero tratando de considerar lo más significativo, se intentará mostrar aquí la dina-

mica de la actuación colombiana en dos foros políticos y dos foros económicos: la ONU, la OEA, la ALALC y la Reunión Mundial de Comercio. La administración Valencia intentó conjugar, en diverso grado y con diversos logros y matices, la subordinación a la potencia hegemónica y la búsqueda de nuevos espacios y nuevos términos en las relaciones económicas internacionales. Veamos:

##### *4.2.1 En la Organización de las Naciones Unidas*

José Antonio Montalvo, canciller de la República de agosto de 1962 a junio de 1963 expresó, en su discurso ante la XVII Asamblea General de las Naciones Unidas, la posición de Colombia en torno a temas que se someterían a consideración prácticamente a lo largo de todo el período 1962-1966. Señaló por consiguiente, principios de todos conocidos como la adhesión de Colombia a las soluciones pacíficas de los conflictos internacionales o el principio de autodeterminación de los pueblos. No es esto, ciertamente, lo que llama la atención. Lo más interesante de la posición asumida por Montalvo está aquí:

... Por cuanto la pugna política mundial se ha desplazado considerablemente en los últimos tiempos hacia los sectores geográficos en los que subsisten territorios no autónomos o en que han estado emergiendo nuevas naciones a la vida independiente, el Ministro de Relaciones Exteriores reiteró la actitud de Colombia favorable a la autonomía de los pueblos y a su derecho a la libre determinación, pero sin agraviar y ni siquiera descalificar a naciones amigas a las cuales la Organización invite a liberar los territorios que administran, acción que Colombia coadyuva

en cuanto esos territorios alcancen el grado de preparación que los capacite por sí mismos y sin olvidar la tendencia a que el moderno imperialismo convierta antiguas naciones en nuevas colonias...<sup>15</sup>.

Frágil equilibrio entre pro norteamericanismo (léase imperialismo "bueno") y afirmación del principio de autodeterminación. Aparente claridad sobre las tendencias del llamado imperialismo moderno.

La ambigüedad de la posición de Montalvo contrasta sin duda con el análisis profundo y serio de Germán Zea Hernández, embajador de Colombia ante la ONU, en su discurso ante la XVIII Asamblea General de la Organización el 20 de septiembre de 1963. Detallaremos aquí algunos aspectos de tal intervención<sup>16</sup>.

Colombia se declara a favor de una reforma de la Carta que considere la ampliación de la participación en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social, que le otorgue una adecuada representación a todas las regiones geográficas del mundo. De otro lado, Zea Hernández recuerda la continua oposición de Colombia al derecho de veto que, en su opinión, contradice los más elementales principios democráticos internacionales<sup>17</sup>; sin embargo, es claro mientras

15. Ver Memorias de! Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Imprenta Nacional, 1964, pág. 203.

16. Memorias, op. cit., págs. 206-207.

17. Desde la Conferencia de San Francisco, por lo menos hasta el período de Valencia, la posición de Colombia frente al problema del veto ha tenido una doble dimensión. De un lado la oposición al derecho de veto por considerar que contradice la igualdad jurídica de las naciones. De otro, la consideración de que es una fórmula eficaz para mantener el difícil equilibrio entre las potencias.

14. Memorias, op. cit., pág. 22.

que persiste el ambiente de mutua amenaza y desconfianza, característico de la guerra fría, la revisión del sistema de veto es prácticamente imposible. En ese contexto, Colombia adhirió con esperanza al Tratado de Moscú, como la apertura de las posibilidades de desarme mundial.

La prudente declaración de Colombia en contra de la guerra fría matiza su posición anticomunista:

... La coexistencia pacífica es, tal como se ha venido entendiendo y practicando, la paz armada, la violencia física y verbal, la guerra soterrada. Mientras se piense que solamente nuestros sistemas de vida y de gobierno son los buenos y los otros funestos, siempre habrá el anhelo de parte y parte de destruir lo que se considere malo. Los dirigentes del comunismo abominan el capitalismo... Para muchas gentes en Occidente, el comunismo, a su vez, es lo ominoso, lo profundamente perturbador, lo reprobable... En esas posiciones radicales no pueden permanecer los sectores humanos enfrentados sin que en un momento cualquiera la aniquilación sea inevitable... Nosotros debemos saber que dentro de los dos sistemas que algunos enfrentan como órdenes inconciliables, hay tendencias poderosas que los desvirtúan en su esencia y acabarán por acercarlos...<sup>18</sup>.

Posición conciliadora que conduce, en la lógica del discurso de Zea, hacia una crítica abierta al reprobable aprovisionamiento de armas que hacen las grandes potencias a los países en desarrollo. La crítica no es para el Este ni para el Oeste; es, quién lo diría, para el Norte:

... Con todo, las grandes potencias, las que fabrican armas y proveen de ellas a sus aliados, y colman con ellas sus ya desbordados arsenales, pueden y deben desde ahora ir restringiendo esa producción fatídica o, por lo menos, no seguir derramando sobre el mundo ese horrendo poder destructivo. ¿Cuál la necesidad de armas en los países en proceso de desarrollo? Si lo que necesitan imperiosamente son máquinas y equipos, arados y herramientas de trabajo, elementos de transporte...<sup>19</sup>.

El llamado urgente contra el armamentismo y por el desarrollo cobijaba también el impulso al Tratado de Desnuclearización para América Latina con la claridad de que cualquier acuerdo de las naciones latinoamericanas al respecto debía comprometer también a una nación no latina, pero única poseedora de armas nucleares: Estados Unidos. Finalmente, se reafirma la crítica permanente de Colombia a la falta de voluntad política de los países industrializados para acortar la brecha existente entre ellos y los países pobres.

Es justamente la desigualdad Norte-Sur, el tema sobre el cual insistirá Fernando Gómez Martínez, canciller de Colombia desde octubre de 1963 hasta septiembre de 1965, en el discurso pronunciado ante la Asamblea General de la ONU el 15 de diciembre de 1964. Sin detenerse en ningún otro aspecto, el doctor Gómez Martínez llama la atención sobre el propósito de cooperación internacional que se fijó desde un comienzo la Organización. Más que sobre el propósito, sobre la ausencia de su realización, sobre los terribles desequilibrios mun-

diales y sobre la plusvalía en la división internacional del trabajo, se pronuncia vehementemente Colombia, a través de su Canciller:

Existe un violento desequilibrio, una enorme desigualdad entre las naciones que componen esta Organización. Desequilibrio de poder: frente a los desproporcionados armamentos y su potencia destructora, la inermidad de los pequeños. Frente a la alta técnica que facilita y multiplica la producción, el desarrollo incipiente, sin alientos para superarse... Frente al progreso desmesurado, si es que al progreso se le puede señalar medida y tope, el atraso... El desequilibrio que afecta la paz del mundo es el económico social. El del ingreso desigual y la desigual repartición... unos pueblos trabajan para ganar algo para que otros ganen más... Hay una plusvalía de la cual se aprovechan los pueblos industrializados, los que poseen los mayores bienes de producción. Y hay un trabajo, el de las naciones subdesarrolladas o en vía de desarrollo, que no se remunera justamente...<sup>20</sup>.

Podría argumentarse que las anteriores declaraciones no pasan de ser políticas. Ello no descalifica la significación de tales pronunciamientos por parte de un país como Colombia en el momento histórico al que hemos venido haciendo referencia. La Asamblea General de la ONU es, por excelencia, un foro político.

#### 4.2.2 *En la Organización de Estados Americanos*

Contrastando con la búsqueda de nuevos espacios políticos en la ONU, la actitud de Colombia en la OEA se mueve, a lo largo de todo el período, dentro de los marcos políticos propuestos por

18. Memorias, op. cit., pág. 208.

19. Ver Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Imprenta Nacional, 1965, págs. 177-178.

20. Ver Memorias, op. cit., pág. 177.

Estados Unidos. Contra Cuba y por la Alianza para el Progreso parece ser el lema que orienta la labor de Colombia en el sistema interamericano.

Desde la perspectiva oficial, la revolución cubana había significado la trasposición de la guerra fría al continente americano. La crisis de octubre de 1962 había constituido prueba fehaciente de ello. La presencia soviética en el continente, personificada en la figura de Castro, no era un fantasma sino una amenaza real para las democracias del continente. Tal animosidad contra el gobierno cubano, oficial desde el gobierno de Lleras Camargo cuya actuación protagónica alrededor del asunto es de todos conocida, tomó durante el período Valencia características incluso personales cuando en agosto de 1962, recién posesionado el nuevo presidente colombiano, Castro calificó a Valencia como un "títere" norteamericano cuyas actuaciones seguramente ampliarían el espacio para la revolución<sup>21</sup>. El presidente Valencia, en posterior rueda de prensa y ante la pregunta de si Colombia apoyaría una acción armada contra Cuba respondió que el sistema interamericano había sido creado justamente para evitar las intervenciones armadas y que cualquier decisión en ese sentido constituiría una violación al principio de autodeterminación de los pueblos<sup>22</sup>.

De cualquier forma y ante reiteradas informaciones de prensa según las cuales existía un plan de sabotaje comunista para Colombia, la Unión Soviética estaba enviando car-

gamentos de armas para apoyar la subversión en nuestro territorio y muchos colombianos viajaban a Cuba, vía Curazao, para recibir entrenamiento guerrillero, el gobierno de Valencia reafirmaba continuamente su posición de respaldo incondicional a todas las medidas y resoluciones que tendieran al marginamiento aún mayor de la isla cubana en el continente<sup>23</sup>.

En diciembre de 1963, Colombia respalda la formación de una comisión interamericana encargada de estudiar una propuesta venezolana de bloqueo total al régimen castrista, acusado de apoyar a la guerrilla venezolana y denuncia, simultáneamente, un acto de agresión por parte de Cuba, afirmando poseer ya las pruebas de que el "terrorismo" colombiano era de inspiración y de ejecución comunista. Colombia anunció además su total respaldo a la actitud del presidente venezolano con respecto a Cuba. Un doble juego en el cual, el bloqueo a Cuba no negaba el principio de autodeterminación, mientras las actividades cubanas en el continente sí lo violaban. Una doble moral, en sí misma, contradictoria.

La línea de conducta colombiana en este aspecto no se modificó en ningún momento a lo largo del período mencionado. Por el contrario, se fue afianzando con el paso del tiempo a tal punto que el gobierno de Valencia respaldó la propuesta de creación de un cuerpo secreto interamericano encargado de vigilar los movimientos de afiliados al comunismo. Un personaje co-

lombiano, Carlos Ángulo Rueda, presidió la Comisión Especial de Seguridad de la OEA, organismo que propuso tal medida y, en enero de 1965, presentó, en compañía de los demás miembros de la Comisión Especial, un completo informe en el que daba a conocer el aumento de las actividades comunistas en los países de América Latina<sup>24</sup>.

Finalmente, en los momentos de crisis generados por la invasión norteamericana a República Dominicana, que puso en peligro la estabilidad de la Organización, Colombia votó a favor de la creación de un cuerpo expedicionario, la Fuerza Interamericana de Paz que, bajo el mando inmediato de la OEA, debía cooperar en la restauración de la paz en la isla<sup>25</sup>.

En cuanto a la Alianza para el Progreso, aun cuando la política económica del gobierno intentó cumplir con las orientaciones y objetivos generales propuestos, mantuvo también cierta actitud crítica en torno a los logros reales de tal programa, actitud que se hizo explícita tanto en la OEA como a través de la figura de Alberto Lleras Camargo, comisionado para la revisión del programa y la propuesta de nuevas alternativas que lo hicieran más efectivo. En cierta forma, tanto la continuidad del gobierno colombiano en la presentación de informes económico-sociales al CÍES, como la insistencia de Lleras Camargo en los obstáculos y dificultades a los que la Alianza se enfrentaba, parecieron conjugarse con el discurso sobre la amenaza comunista para ejercer, aunque fuese en grado

21. Ver *El Tiempo*, agosto 12 de 1962, pág. 11.

22. Ver *El Tiempo*, agosto 21 de 1962, págs. 1 y 6.

23. Reiteradamente, a lo largo del período, el diario *El Tiempo* publica notas en esta dirección.

24. Ver *El Tiempo*, enero 15 de 1965, págs. 1 y 24.

25. Ver *El Tiempo*, mayo 6 de 1965, pág. 11.

mínimo, cierta presión que si durante la administración Kennedy pudo haber surtido algún efecto en términos del "trato preferente" que recibió Colombia, dejó de hacerlo cuando Lyndon B. Johnson asumió el poder en Estados Unidos.

La aceptación jubilosa de la Alianza como la proclamación de nuevos parámetros en las relaciones USA-Colombia y como la puerta abierta por Estados Unidos para aliviar la agobiante situación económica contrastó con cuatro años de crisis económica creciente. El contraste era claro para la administración que, a pesar de ello, nunca asumió posiciones enfrentadas a la línea de la administración norteamericana.

#### 4.2.3 En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

El gobierno de Colombia, consciente de la importancia de la participación en dicha Conferencia, a celebrarse en la ciudad de Ginebra en marzo de 1964 creó, en mayo de 1963, la Comisión Nacional Preparatoria de los estudios que Colombia presentaría en dicha reunión. Tal Comisión estuvo integrada por los ministros de Hacienda, Fomento y Agricultura; el Consejero Nacional de Política Económica y Planeación, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, el Gerente del Banco de la República y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros. Se trataba de proponer reformas concretas que pudiesen ser consideradas en la futura reunión sobre relaciones internacionales de comercio<sup>26</sup>.

26. Ver Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Imprenta Nacional, 1963. pág. 373.

Las intenciones colombianas fueron coadyuvadas por la labor de Alfonso Patino Roselli, presidente del Consejo Económico y Social de la ONU, quien expresó reiteradamente en dicho foro, la necesidad de que el comercio internacional se supeditara al desarrollo económico de los países en evolución. En octubre de 1963 el diario *El Tiempo*, publicaba:

#### **LA REUNIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, UNA OPORTUNIDAD PARA COLOMBIA...**

Los objetivos de la Conferencia buscan la reestructuración del comercio mundial sobre bases nuevas que dispensen a todos los países oportunidades para alcanzar un desarrollo auto sostenido, mediante la eliminación de las situaciones inequitativas que hoy afrontan los países en proceso de desarrollo y el establecimiento de una política de cooperación que haga del comercio internacional un instrumento poderoso de crecimiento económico integrado...<sup>27</sup>.

La ANDI y los industriales colombianos se venían preparando también, explorando los problemas internacionales de las materias primas con una revisión de las tendencias a largo plazo y un estudio de sus perspectivas. La cohesión de los países en desarrollo en torno a las propuestas concretas se veía como decisiva. Cabe destacar que, consecuentemente, Colombia presentó en la Tercera Comisión de la Conferencia, y a nombre de los 19 países latinoamericanos, cierto número de proposiciones que podrían resumirse así:

- La ayuda externa a los países en crecimiento debería otorgarse preferentemente sobre la

27. Ver *El Tiempo*, octubre 3 de 1963, pág. 5

base de planes de desarrollo elaborados con carácter sectorial, nacional, regional o multinacional. Dicha cooperación debería tener de preferencia un carácter multilateral en cuanto a que sus condiciones de plazos e intereses fuesen compatibles con las exigencias del desarrollo;

- La ayuda externa debería orientarse más al desarrollo de programas que de proyectos específicos. Los organismos financieros internacionales debían acometer activamente una revisión de su política de créditos a fin de ampliar su campo de operaciones.

Por otra parte, Colombia respaldó la creación del Grupo de los 77, calificado por el canciller Gómez Martínez como "sindicalismo internacional". Era clara la ampliación negociadora que tal mecanismo ofrecería. El gobierno colombiano respaldó las resoluciones de la Conferencia en torno a la necesidad de garantizar mejores términos de intercambio para los productos de los países en desarrollo y el crecimiento de sus exportaciones. A pesar de iniciativas y esfuerzos, el doctor Álvaro Herrán Medina, en discurso leído el 13 de octubre de 1965 ante la XX Asamblea General de la ONU, denunciaba con claridad la inoperancia de todas las decisiones tomadas en Ginebra el año anterior<sup>28</sup>.

#### 4.2.4 En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En aparente contradicción con las posiciones asumidas en la OEA, el gobierno de Valencia, continuando la actuación de su

28. Ver Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Imprenta Nacional, 1966, págs. 10 y ss.

antecesor, le dio particular importancia a la concreción de las posibilidades de integración al interior de la ALALC. Desde la reunión del II período de sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, en agosto de 1962, hasta la Reunión de Cancilleres de la ALALC, celebrada en Montevideo, a finales de 1965, Colombia mantuvo una presencia permanente destacando delegaciones especializadas para todas y cada una de las reuniones sectoriales de la Asociación, en busca de mejores condiciones de exportación e importación para la industria colombiana. Las industrias del vidrio, petroquímica y de transportes, entre otras, se vieron favorecidas por las resoluciones adoptadas en las correspondientes reuniones del sector.

De manera particular, la Comisión sobre Política Comercial y Bancos Centrales o similares, presidida por el ministro de Fomento de Colombia, Marco Álzate Avendaño, y reunida en Bogotá en abril de 1963 buscó, bajo la iniciativa colombiana, ventilar políticas comerciales y de financiamiento de exportaciones. El objetivo fundamental, como puede deducirse, estaba vinculado a la necesidad de fortalecimiento del sector externo de la economía colombiana. En la búsqueda de tal objetivo, Colombia presentó una iniciativa para conseguir que el BID financiara las exportaciones de los países latinoamericanos pues, desde la perspectiva del gobierno nacional, la falta de un mecanismo financiero para tal efecto estaba frustrando posibilidades de producción y comercio de bienes. Una segunda propuesta colombiana se encaminaba al examen de posibilidades de armonización de los sistemas tarifarios y los tratamientos exteriores vi-

gentes, teniendo en cuenta la conveniencia de adoptar gravámenes homogéneos en los aranceles nacionales. Finalmente, Colombia sugirió la conformación de un grupo especial de trabajo que permitiera a todos los países de la ALALC asumir posiciones conjuntas en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo<sup>29</sup>.

En noviembre de 1965 los cancilleres de los países miembros de la ALALC se reunieron en Montevideo. Los acuerdos finales de sus deliberaciones se dieron alrededor de aspectos como: estructura institucional; programa de liberación del intercambio intrazonal; financiamiento de estudios de preinversión; transporte; regulación del tránsito de personas y programa de difusión y promoción de la ALALC. Colombia, cuya delegación estuvo presidida por el entonces Canciller Castor Jaramillo Arrubla, fue designada para integrar la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial. El gobierno colombiano aprovechó, tanto la I Reunión de Cancilleres como la V Conferencia de la Asociación, realizadas simultáneamente, para insistir en su tesis de que la primera etapa de la integración económica latinoamericana debía consistir en una política de inversiones multilaterales, con el propósito de desarrollar los sectores básicos y dinámicos a nivel subregional. Un segundo proyecto importante, presentado e impulsado por la delegación colombiana, fue el llamado de "concesiones estacionales" que consistía, en síntesis, en la posibilidad de que los países hicieran concesiones temporales para algunos productos, aprovechando la diversidad de

períodos estacionales de las cosechas<sup>30</sup>.

La búsqueda colombiana de mejores perspectivas para la crítica situación económica que vivía el país, parece hablarnos de cierta línea pragmática paralela y no contradictoria con la línea político-ideológica de acercamiento a los Estados Unidos.

### **4.3 Integración fronteriza: entre la tradición retórica y la novedosa concreción.**

Aunque los discursos integracionistas y reivindicadores del sueño bolivariano están tan presentes en esta administración como en cualquier otra a lo largo de nuestra historia, el presente numeral no hará énfasis en ello pues, como se afirmó desde un comienzo, el interés no está en lo conocido sino justamente en lo contrario. Recuperaremos entonces los lineamientos de las relaciones colombo-venezolanas y colombo-ecuatorianas, a partir de los logros más concretos que se consiguieron en unas y otras.

#### *4.3.1 Integración colombo-venezolana*

Con el objeto de estudiar las relaciones comerciales colombo-venezolanas, la administración Valencia designó, en junio de 1963, la Junta Preparatoria de la Comisión Mixta Colombo-Venezolana, encabezada por el entonces Ministro de Agricultura, Virgilio Barco. Dicha Junta, reunida en Caracas con la Comisión designada por el gobierno venezolano, aparte de sugerir medidas que garantizaran el mejor trato a los trabajadores temporales de frontera y la prevención

29. Ver Memorias del período y diario *El Tiempo*, abril de 1963.

30. Memorias, *op. cit.*, págs. 52 y ss.

de la delincuencia en las zonas binacionales, urgió por la mejora de los sistemas de cooperación técnica y coordinación de las campañas para la erradicación de la malaria. La gestión de cooperación financiera internacional se hacía indispensable para adelantar los programas de desarrollo complementario en las zonas comunes, con la perspectiva del mejor aprovechamiento de recursos complementarios.

Contraviniendo la tradición, la visita realizada por el presidente Valencia al Táchira y San Cristóbal, arrojó diversos resultados concretos y positivos para el proceso de integración que se venía impulsando. De un lado, el acuerdo bilateral para adherir al Tratado Tripartito para la Prohibición de Pruebas Nucleares, firmado por Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS. En segundo lugar, el Acta de San Cristóbal, que se constituyó en la explicitación de una "alianza económica colombo-venezolana"<sup>31</sup>.

... La ejecución de un plan conjunto de desarrollo económico para Venezuela y Colombia, es una idea impresionantemente atractiva... Tal conjunto económico puede contar con suficientes recursos para adelantar programas, tanto de rápida industrialización como de modernización del sector agrícola... La oportunidad de estudio que permita establecer un programa de coordinación económica, es excepcional en el momento actual... En el desánimo actual de América Latina, el programa puede aportar los nuevos bríos que se necesitan. Venezuela... está dando un paso ejemplar que daría renovado impulso a la Alianza para el Progreso, que en la hora presente se ve obstaculizada en su desarrollo real. La integración entre dos

31. Ver *El Tiempo*, agosto 8 de 1963, pág.4.

países bien puede desarrollarse dentro de una política de integración continental...<sup>32</sup>.

Finalmente y en desarrollo de los acuerdos de San Cristóbal y Táchira, Colombia y Venezuela adelantaron conjuntamente las gestiones indispensables en la búsqueda de la asistencia técnica y financiera del BID para la iniciación de trabajos de la Comisión Técnica Mixta de Integración Económica de la Zona Fronteriza Colombo-Venezolana. La misión nombrada por el BID desarrolló sus labores de asesoría entre noviembre de 1963 y junio de 1964, y sus recomendaciones giraron alrededor de tres puntos fundamentales: establecimiento de un mecanismo permanente de consulta encargado de la coordinación de programas conjuntos; desarrollo de programas de transporte, cuencas hidrográficas, riego y asentamientos campesinos, desarrollo industrial, colonización y reforma agraria; y realización de un programa de proyectos viales<sup>33</sup>.

Para 1965 la Comisión Mixta de Integración Colombo-Venezolana continuaba su trabajo, concretando posibilidades y condiciones del desarrollo de los proyectos de integración en tanto que, de manera efectiva, las relaciones comerciales entre los dos países se intensificaban<sup>34</sup>.

#### 4.3.2 Integración Colombo-Ecuatoriana

Menos intensas pero más novedosas, las relaciones fronterizas entre Colombia y

32. Ver Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Imprenta Nacional. 1964, págs. 14 y ss.

33. Memorias, *op. cit.*, págs. 410, 411 y 412.

34. Ver Anexos. Memorando a la Comisión Mixta de Integración Colombo-Venezolana.

Ecuador son impulsadas oficialmente por la administración Valencia con la promulgación en marzo de 1963 de los Acuerdos de Cooperación Técnica, Económica e Industrial, gestionados desde la anterior administración, pero ratificados e impulsados por ésta.

El Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial buscaba como objetivos fundamentales, el acercamiento de los respectivos actores industriales en la perspectiva de elevar al máximo sus niveles de crecimiento; el impulso de la formación de empresas privadas de carácter binacional, para el abastecimiento de sus mercados y la expansión progresiva de sus exportaciones; y la colaboración recíproca en la realización de obras públicas en la zona fronteriza, buscando la consolidación de infraestructura. No es difícil observar que los objetivos del Acuerdo se movían dentro de los parámetros básicos del Tratado de Montevideo.

La Comisión Permanente de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, designada en septiembre de 1962 y organizada en grupos de trabajo durante 1963, se reunió en pleno durante el mes de julio de 1964 aprobando, entre otros muchos elementos, el Estudio de un Programa de Desarrollo Integrado de las Zonas Fronterizas Colombo-Ecuatorianas. Con tal fin, los gobiernos de los dos países adelantaron, a mediados de 1965, gestiones ante el BID, en busca de la asignación de una comisión técnica asesora. Justamente con el fin de estudiar los resultados del trabajo de tal Comisión, se llevó a cabo la Tercera Reunión de la Comisión Mixta Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana en enero de 1966, que decidió la ejecución de dichos proyectos

en un plazo máximo de cinco años y el establecimiento de un régimen institucional de integración<sup>35</sup>.

Así, pues, aunque ni siquiera hoy podríamos hablar de una política de fronteras firme, coherente y decidida, sería necesario, por lo que parece, matizar aquellas afirmaciones según las cuales, la historia de una política de fronteras en Colombia apenas en los últimos años comienza a escribirse.

## 5. UNA TAREA POR CONTINUAR...

En un esfuerzo de síntesis que no es concluyente, sería posible articular la gestión internacional de la administración Guillermo León Valencia, alrededor de algunos ejes fundamentales:

- El gobierno de Valencia, moviéndose en los parámetros de la guerra fría en el contexto internacional; de la revolución cubana y la Alianza para el Progreso en el contexto hemisférico; y de una profunda y persistente crisis económica, aunada a graves tensiones políticas, desarrolla una gestión internacional cuyos criterios fundamentales son, consecuentemente, el anticomunismo, el multilateralismo y el

impulso al desarrollo fronterizo;

La actuación de Colombia en foros políticos y económicos internacionales buscará, sin entrar en contradicción con los criterios orientadores, mantener un difícil equilibrio entre la subordinación político-ideológica a la causa de las "democracias libres" del Oeste, y la búsqueda de nuevos y más amplios espacios de integración económica y mejoramiento de las relaciones de comercio internacional, y

La gestión fronteriza del gobierno de Valencia, avanzó de manera significativa en la consecución de objetivos de integración, sin perder de vista las ventajas que ello acarrearía en la perspectiva de mejorar las condiciones de la economía nacional.

Evidentemente, los elementos aquí considerados no agotan, de ninguna manera, todas las posibilidades a considerar en la tarea de reconstruir este período de la historia de la actuación colombiana en el exterior. La cuenta de ganancias, pérdidas, continuidades y rupturas en la política exterior de Colombia está aún por elaborar.

## BIBLIOGRAFÍA

Connell-Smith, Gordon, **Los Estados Unidos y la América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

, **El sistema interamericano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.

Drekonja, Gerhard, **Retos de la Política Exterior Colombiana**, Bogotá, Ed. CEREC, 1983.

Kalmanovitz, Salomón, **Economía y Nación. Una breve historia de Colombia**, Bogotá, Ed. Siglo XXI-CINEP-UN, 1985.

Leal Buitrago, Francisco, **Análisis histórico del desarrollo político nacional 1930-1970**, Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1973.

Silva Lujan, Gabriel, "Lleras Camargo y Valencia, entre el reformismo y la represión", en **Nueva Historia de Colombia**, Tomo III, Bogotá, Ed. Planeta, 1989.

Montalvo, José Joaquín, **Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1963**, Tomo I, Bogotá, Imprenta Nacional, 1964.

Herrán Medina, Alvaro, **Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1963**, Tomo II, Bogotá, Imprenta Nacional, 1964.

Gómez Martínez, Fenando, **Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1964**, Bogotá, Imprenta Nacional, 1965.

, **Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965**, Bogotá, Imprenta Nacional, 1966.

Jaramillo Arrubla, Castor, **Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1966**, Bogotá, Imprenta Nacional, 1967.

Diario **El Tiempo**, agosto de 1962 a julio de 1966.

35. Ver Anexos. Acta de Rumichaca. Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Imprenta Nacional, 1966.