

EL REALISMO INTERNACIONAL

LA POLITICA EXTERIOR COLOMBIANA

FEBRERO 1987



DOCUMENTOS 20

NUEVO LIBERALISMO

EL REALISMO INTERNACIONAL

**La Política Exterior
Colombiana**

Documentos Nuevo Liberalismo 20

FEBRERO 1987

DOCUMENTOS NUEVO LIBERALISMO 20
Febrero 1987

EL REALISMO INTERNACIONAL
La Política Exterior Colombiana

Coordinador del Programa Documentos
Carlos Perdomo Hernández

Comité Editorial

María Mercedes Carranza, Antonio Alvarez Lleras,
María del Rosario Ortiz, Fernando Sanz Manrique,
Carlos Perdomo Hernández.

Jefe de Ventas
Alvaro Velásquez Caicedo

Directora de Publicidad
Carmen de Schaefer

Carátula
Procesos Creativos

Arte y Producción
Ubaldo Vega

Composición
Multiletras

Corrección y Revisión
José Joaquín Manrique

Impresión
Editorial Retina

Editado y Distribuido por:
FUNDACION NUEVO LIBERALISMO PARA UNA
COLOMBIA NUEVA

Junta Directiva

Presidente Honorario:
Luis Carlos Galán
Director Nacional del Nuevo Liberalismo

Presidente: Fernando Sanz Manrique
Vicepresidente: Carlos Perdomo Hernández
Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola
Secretaria: Esperanza de Medina
Tesorero: Santiago Medina Serna

Vocales: Federico Echavarría Olarte, Jorge
Valencia Jaramillo, Hernando Jaramillo Upegui,
Antonio Alvarez Lleras, María Rosario Ortiz.

Suplentes: Fernando Santos Silva, Pedro Polo,
Rafael Ballén, Rubén Darío Utría, Carlos Alberto
Jaramillo.

Directora Ejecutiva
Ana María Cano

Suscripciones

Calle 34 No. 16-09 Teléfonos: 2852108 — 2852201
A.A. 34234 Bogotá, D.E.

Licencia Mingobobierno No. 00406
del 17 de febrero de 1986

Tarifa Postal Reducida No. 573

Contenido

A los lectores	5
Política Exterior (Plataforma aprobada por el I Congreso Nacional del Nuevo Liberalismo)	6
Caminos para el Comercio Mundial Por Luis Carlos Galán S.	11
Hacia una Nueva Política Internacional Colombiana Por Fernando Sanz M.	15
Las Naciones Unidas: 40 años después Por Jorge Valencia J.	29
Relaciones de Colombia con América Latina y los Estados Unidos Por Félix Moreno P.	33
El SELA: Antecedentes y realizaciones Por Felipe Salazar S.	42
El Concordato: ¿Actualización o Derogatoria? Por Aurelio Tobón M.	53

A los lectores

El tema de la política exterior tiene vigencia desde los comienzos de la civilización. Sin embargo, inexplicablemente, dentro de los planes y programas que presentan los partidos políticos colombianos a sus electores, los aspectos internacionales ocupan peligrosamente un tercer plano. En la práctica, la relación con nuestros vecinos Venezuela, Ecuador, Panamá, Perú y Brasil, condicionan enormemente el desarrollo de buena parte del territorio nacional. Asimismo el rumbo de los acontecimientos en el plano latinoamericano ejerce una influencia vital y permanente en nuestra economía. No estamos, por ejemplo, aislados del grave conflicto centroamericano, como tampoco podemos sentirnos impermeables ante las dificultades económicas generadas por la deuda externa en todo el continente.

Las decisiones que tomen los Estados Unidos de Norteamérica, en cualquier materia, afectan en forma directa a Colombia. El debate sobre las flores, el manejo del mercado mundial del café o las campañas para disminuir el consumo de drogas, son apenas unos pocos ejemplos de esta estrecha relación. Asimismo, nuestro país no está aislado del viejo continente. Son muchas las circunstancias económicas, políticas y culturales que nos unen con Europa y que condicionan enormemente nuestro futuro. Por otro lado, es importante el incremento de nuestros vínculos con el Lejano Oriente y con las naciones del bloque socialista. Colombia no se ha aislado del inmenso auge de las naciones asiáticas, como tampoco ha estado ajena al comercio de los países de Europa Oriental.

La fundación Nuevo Liberalismo decidió entonces retomar este tópico fundamental para todos, en el Documento No. 20. Son varios los temas internacionales desarrollados para nuestros lectores por personas expertas, que servirán como material para comprender en profundidad los aspectos más importantes de la política exterior colombiana

Carlos Perdomo H.

Coordinador Programa de Documentos

Política Exterior

(Plataforma aprobada por el I Congreso Nacional del Nuevo Liberalismo)

DIAGNOSTICO

Colombia ha carecido de una política exterior clara y consistente. Ha predominado en las actuaciones de nuestra Cancillería una política "facilista y dependiente" de las posiciones de la potencia en cuya área de influencia se encuentra nuestro país. El mecanismo que se estableció para diseñar la política internacional con respaldo interpartidista, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, no ha funcionado como debiera y poco se convoca. La excesiva preocupación de los gobiernos en los aspectos burocráticos ha perjudicado el diseño de adecuados criterios de manejo de nuestros intereses internacionales para desarrollar una verdadera capacidad negociadora.

No ha habido apreciación seria de tales intereses, y el tema ha sido marginal en las campañas presidenciales.

De otro lado, el manejo de nuestras relaciones exteriores se realiza en forma descoordinada. Los aspectos políticos y económicos se tratan separadamente y entidades como la Federación Nacional de Cafeteros, Incomex

y Proexpo actúan en forma aislada del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien el "bajo perfil" de nuestros resultados, ha tenido algunos intentos modificatorios, con diversos resultados, no ha alterado mucho la línea de conducta de alto compromiso con Estados Unidos. Históricamente la desmembración de la Gran Colombia implicó muchas dificultades de límites territoriales con los vecinos, lo que ocupó la mayor parte de nuestra gestión diplomática en lo últimos cien años. Pero, quizá, lo que más signó nuestra política exterior fue la traumática lección de la segregación de Panamá, que paradójicamente nos ligó de una manera permanente a la diplomacia norteamericana y además nos volvió formulistas frente al Derecho Internacional como instrumento de nuestra política exterior y como manifestación de nuestra aparente debilidad negociadora.

Colombia ha sido un firme aliado de los Estados Unidos. Inclusive se ha involucrado en acciones de alto compromiso como la Guerra de Corea que han llevado a nuestro país a perder personalidad en el contexto internacional. La razón del poco interés de los gobernantes colombianos por un mayor protagonismo exterior, está tal vez dada por una falta de conciencia o de proyección de nuestro posible

peso específico en la balanza mundial, sobre nuestra posición geo-estratégica y sobre nuestras ventajas comparativas y otras alternativas de relaciones o de desarrollo a las existentes. La posición del presidente Marco Fidel Suárez de mirar permanentemente hacia el norte, "respice polum" ha pesado demasiado en nuestra orientación diplomática habiendo aprovechado poco los "espacios de permisi-bilidad" que la potencia del norte ha dejado, con el agravante de lo que la guerra fría ha significado para los estrechamientos de las fronteras ideológicas.

En años recientes la diversificación de relaciones comerciales en beneficio del comercio intrarregional latinoamericano, del comercio con Europa y con Japón, permite pensar que va pasando la época de la llamada "relación especial" con los Estados Unidos, si bien nuestra debilidad financiera nos mantiene bajo una marcada dependencia de la banca norteamericana.

La alternativa, si se maneja adecuadamente el espacio de influencia de los dos superpode-res, consiste en preparar para Colombia una política realista que busque el interés auténticamente nacional en las distintas coyunturas internacionales y que le permita desarrollar su capacidad negociadora de potencia regional. Debemos mirar al Caribe, en donde la inter-vención en el Grupo Contadora nos demostró una capacidad cierta de influencia. Debemos mirar a Latinoamérica antes que buscar otras latitudes, para desarrollar allí una capacidad negociadora que signifique una nueva pers-pectiva para nuestras relaciones internacionales. Debemos mirar al Pacífico para estrechar vínculos con las naciones de ese sector geográ-fico. Debemos apreciar nuestras relaciones con Europa y en especial las que existen con los compradores de café, así como los víncu-los especiales con España. En fin, debemos tener una perspectiva multipolar del planeta.

LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS

Colombia debe analizar la problemática

internacional con un carácter objetivo que haga permanentemente referencia a la vincula-ción actual o potencial de los intereses nacio-nales con los acontecimientos internacionales para tener mayor presencia en el mundo, contribuir a la paz y defender todos los dere-chos humanos.

Colombia debe modernizar su acción inter-nacional asignando la importancia debida a los factores de negociación. Estos factores han sido notoriamente descuidados tanto en la formación de negociadores como en el margi-namiento del tema en las preocupaciones del Estado. Los gobiernos han aceptado deliberada e inexplicablemente la reducción de nuestro poder de negociación ante las compañías transnacionales. Además, no se ha registrado actividad importante en negociaciones bilate-rales o multilaterales en los últimos años. El incoherente manejo ante el FMI y el final acatamiento a su ortodoxia, constituyen una grave demostración de la debilidad colombia-na en las mesas de negociación.

El objetivo inmediato de una nueva política internacional colombiana debe tener, como paso siguiente a la etapa de análisis ya descrita, el fortalecimiento de nuestro significado y de nuestro poder internacional considerando los factores que lo determinan.

POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL Y ESTRATEGIA EXTERNA

Una política internacional no puede desa-rollarse con base en aportes y apoyos a terce-ros sin conexión alguna con el contexto nacional. Como metas esenciales se deben establecer objetivos que, en función de las prioridades internas, resultarían aconsejables en nuestras relaciones internacionales. Es decir, las características de la política econó-mica y social deben influir en las metas sus-tantivas de la política internacional. Parte esencial del desafío del desarrollo económico para los próximos años consiste en ser capaces de preservar e incrementar nuestra diversifica-ción económica ante el auge del sector minero

y elaborar una acción internacional consecuente, tanto en los instrumentos de comercio internacional, como en los foros económicos mundiales.

Por lo tanto, gran parte de la política internacional de un país depende de las características de sus políticas internas y de su modelo de desarrollo económico y social. Lo que no presenta elementos de dependencia con estas políticas es, indudablemente el proceso de fortalecimiento del poder internacional del país como una meta instrumental, pero definitiva, para la obtención de los objetivos esenciales.

Se trata de formular una política internacional coherente con las necesidades e intereses de nuestro pueblo y para esto debe fundamentarse en tres pilares:

a) El no alineamiento como marco general; b) el contexto regional latinoamericano como elemento orientador; c) el interés nacional como definidor.

EL NO ALINEAMIENTO

Entendemos que el no-alineamiento es una postura política que no se resuelve en el *movimiento de los no alineados*. Este último es sólo un foro y por tanto susceptible en cierto sentido de manipulación. Nuestra participación en él, por tanto, debe estar dirigida al establecimiento de métodos y estructuras que refuercen el desarrollo de políticas abiertas para los miembros con aspiraciones honestas a la paz, a la justicia y al progreso. En este sentido se impone la diversificación y el mundialismo en nuestras relaciones con la comunidad internacional sin factores inhibitorios derivados de ideologías, sistemas de gobierno, localización geográfica, etc.

En el mundo actual las superpotencias no pueden imponer su propio criterio en todos los campos, menos aún países que, como el nuestro, carecen en muchos aspectos de un potencial propio.

El contexto natural por razones geográficas, histórico-sociales, culturales y económicas para desarrollar una coherente política internacional, debe ser América Latina.

Esto supone una política que considere nuestro aporte a la región y el aporte de la región en nuestro beneficio y el de la actuación en conjunto para la totalidad y cada uno de los miembros.

Por lo tanto, se debe propugnar por el desarrollo y fortalecimiento de una estrategia latinoamericana de capacidad negociadora, con base en intereses comunes. Siendo conscientes de que muchos problemas escapan a soluciones nacionales pues países que pueden actuar en conjunto, viven situaciones semejantes.

Propugnamos por un nuevo orden económico internacional que contenga previsiones esenciales que conduzcan a la reforma del sistema monetario internacional, a la racionalización de las condiciones de pago de la deuda externa de América Latina, a la reforma del FMI, a la coherencia entre los distintos procesos de negociación de los países periféricos con las grandes potencias y otros aspectos definitivos para los países en vías de desarrollo como los relacionados con las innovaciones científicas y tecnológicas.

Es fundamental para los intereses de Colombia apoyar la concertación y coordinación de la integración regional andina, tanto como medio de expansión en sus relaciones económicas y en sus propósitos de desarrollo interno, como para el fortalecimiento de la posición negociadora de los intereses colombianos y subregionales específicos ante el resto de América Latina, como frente a la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos, el CAME y otros foros o entidades internacionales.

Para lograr lo anterior, así como para conseguir condiciones sanas en el desarrollo interno, se debe mantener una reglamentación sobre las inversiones extranjeras que sostenga los principios esenciales del código de conduc-

ta establecido por la Decisión 24 del Grupo Andino y sus decisiones complementarias.

Colombia debe, así mismo, desarrollar una presencia activa en la zona del Caribe que sea económica y política y que fortalezca una capacidad potencial de liderazgo ya demostrada por su participación en el Grupo de Contadora. Consideramos esencial insistir en la creación de un "Centro de Estudios de Centroamérica y del Caribe" en Barranquilla y de centros similares en Medellín, Cali y Bucaramanga sobre otras zonas de América Latina para que estos Centros aborden el análisis de la región y divulguen los conocimientos respectivos, con el fin de crear una conciencia nacional sobre estas realidades, permitiendo así la definición de criterios de acción e influencia en las diversas zonas de América Latina.

Propugnamos por el fortalecimiento del Grupo de Contadora bajo la premisa de impulsar las soluciones pacíficas y regionales en Centroamérica; por lo tanto consideramos que se debe rechazar de la manera más enfática cualquier intervención de las grandes potencias bien sea en forma directa o indirecta.

La OEA y el Sistema Interamericano deben conservarse como un instrumento de diálogo entre los Estados Unidos con Latinoamérica y Canadá y con los demás países anglófonos de reciente descolonización pero dentro de un marco institucional que, reflejando la diversidad política, cultural, social y económica pueda desarrollar políticas concertadas.

Debe buscarse la formación de un foro político regional latinoamericano como medio práctico de revitalizar el sistema interamericano y de ampliar la coordinación regional en las Naciones Unidas y en cualquier otro foro de nivel mundial. Es indispensable una entidad política regional, no sólo en función del robustecimiento del poder internacional de la región, sino como medio de solución pacífica de controversias regionales y como mesa de negociación en temas tales como el desarme entre países de América Latina. Debe tenerse en cuenta que un sistema interamericano ope-

rativo y sano pasa necesariamente por el fortalecimiento de la región latinoamericana, para dar un adecuado equilibrio entre los negociadores. Colombia debe ser solidaria con los países que tienen o han recuperado instituciones democráticas y en especial con los pueblos latinoamericanos que buscan liberarse de dictaduras y gobiernos totalitarios.

EL INTERES NACIONAL

Se hace necesario ventilar los problemas pendientes fronterizos dentro de esquemas jurídicos y políticos contemplados en tratados bilaterales o multilaterales, lo cual ha sido la tradicional postura que la Nación ha adoptado de respeto a las vías jurídicas y a los métodos ceñidos al entendimiento pacífico entre naciones.

Se precisa, no solamente, de la aplicación de una política de desarrollo de las zonas fronterizas sino de su vinculación efectiva al Plan Nacional de Desarrollo y a la economía de la Nación, para que se logre así una soberanía real; y se adelante un esfuerzo vigoroso que permita mantener una presencia activa en tales zonas y en las posiciones insulares del territorio y que sea capaz de irrigar beneficios reales a sus pobladores.

Es aconsejable para las relaciones colombo-venezolanas tomar decisiones que ya se hacen impostergables después de tantos años de conversaciones sobre el llamado "Diferendo" en el tema de las áreas marítimas y submarinas. En este sentido hay que tener en cuenta la existencia del Tratado de 1939 y de los instrumentos en él previstos. Los dos Estados deben definir su posición ante este Tratado en el más breve plazo o señalar alternativas al mismo. Cualquier solución debe facilitar el proceso de integración y un mayor desarrollo de comercio especialmente del que se cumple en las áreas mantenidas, así como el impulso de proyectos de interés común para el manejo adecuado de los recursos naturales y de las posibilidades de industrialización.

Debe buscarse la modernización de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado colom-

biano a través de la reforma al Concordato vigente, garantizando la plena vigencia de nuestro propio sistema jurídico.

Propugnamos por la reestructuración de nuestra Cancillería, que no ha logrado reflejar en sus mecanismos las necesidades de una política internacional moderna. Debe estructurarse una verdadera carrera diplomática. Los funcionarios deben estar rigurosamente formados en las disciplinas y técnicas de negociación internacional para poder tener un verdadero ente diseñador, ejecutor y coordinador de nuestra política exterior.

A la Cancillería le corresponde atender en forma más detallada y sistemática todo lo relacionado con las necesidades y los derechos de los colombianos residentes en el exterior especialmente la disminución de las discriminaciones laborales y sociales.

Colombia debe hacer un gran esfuerzo para reformar y completar el marco de sus relaciones con los países ribereños del Pacífico, integrándose a sus instituciones y organismos, vinculándose a sus culturas e incrementando sus relaciones económicas para lograr lo que podría llamarse la "Apertura al Pacífico" que, para nuestro país, debe significar la puerta de entrada al siglo XXI.

Colombia tiene ciertas ventajas comparativas, lo cual debe ser punto permanente de referencia para su política internacional.

En este orden de ideas la riqueza energética en recursos hídricos, carbón y petróleo, señala líneas precisas de acción ante los países interesados, particularmente Estados Unidos, Japón y Europa. Su participación en el mercado mundial del café. Su característica de país dominante en los ríos comunes que riegan a Venezuela, así como poseer una Costa Pacífica, pueden ser elementos importantes para una política constructiva y solidaria con el país vecino. Ser país amazónico constituye un elemento esencial en la política ante Ecuador, Perú y Brasil. Los dos Océanos imponen prioridad a las negociaciones internacionales sobre el mar. El segundo canal interoceánico

llegará a ser de la mayor importancia para la URSS, Estados Unidos y las otras potencias marítimas, así como para México y Venezuela. Ser poseedor de un segmento en la órbita geoestacionaria configura precisas necesidades de acción política internacional. La multiplicidad de fronteras y la vastedad de sus dominios marítimos particularmente caribeños, hacen de Colombia una esquina estratégica que cada vez será más significativa para los grandes intereses mundiales. Sólo una conciencia clara de tan particular situación permitirá que los colombianos podamos ser dueños de nuestro propio destino y no instrumentos torpes de intereses ajenos.

La crisis del bolívar y del sucre redujo las migraciones a Venezuela y Ecuador y determinó el retorno de muchos trabajadores. Sin embargo, la mayoría de los emigrantes permanece en el exterior y con ellos debe existir una relación atenta que se exprese en el impulso del Convenio Andrés Bello para atender a sus necesidades educativas y culturales en el área andina o en proyectos especiales para fomentar sus vínculos con nuestra nacionalidad si se halla en USA, Europa u otras zonas. Es importante apoyar en ciertas instituciones, como los centros de estudios citados en párrafos anteriores, el conocimiento de la cultura y la legislación laboral y económica de los países en donde se halla una mayor cantidad de colombianos. Igualmente es indispensable mejorar en forma profunda los instrumentos y los criterios de los consulados para fortalecer los recursos e informaciones de los colombianos en el exterior sobre sus derechos. Tal como lo procuró el Nuevo Liberalismo en la reforma electoral que ha discutido el Congreso, se debe facilitar el derecho al sufragio electoral de estos colombianos de modo que cuenten con mayores posibilidades de participación y representación políticas. Igualmente cabe considerar sistemas de remesas y cotizaciones de los colombianos en el exterior para asegurarles protección y hasta pensión de jubilación en determinadas circunstancias si deciden volver al país mayores de 60 años y después de cierto número de años de contribución al sistema de seguridad social.

Caminos para el Comercio Mundial

Por Luis Carlos Galán Sarmiento

Aspectos principales de las conferencias dictadas por el Doctor Luis Carlos Galán en la 41a. Asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa y en el Seminario sobre Deuda Externa organizado por Prodemocracia.

Al cambiar ideas sobre la Deuda y el Sistema Monetario no se trata de realizar un análisis técnico sobre problemas económicos, sino de hacer el escrutinio de cuestiones económicas que tienen concreta y profunda repercusión política y social. El problema de la deuda externa ha cambiado y cambiará la vida de América Latina en forma más profunda y definitiva que cualquier otro hecho de su historia. La carga económica y financiera de la deuda de los países latinoamericanos ha aumentado no sólo por la magnitud misma de las obligaciones sino por el cambio estructural debido a la acumulación progresiva de deudas privadas sin garantía y a corto plazo, contratadas en condiciones comerciales y a intereses elevados y variables. Los préstamos obtenidos por América Latina tienen condiciones más difíciles que las contratadas por el resto de los países en desarrollo. Las condiciones financieras han empeorado; cambió radicalmente la composición del financiamiento exterior de los países latinoamericanos; aumentó el coeficiente entre la deuda pública y el producto interno bruto; empeoró la estructura de los vencimientos de plazos menores de cinco años. En la hora más gravosa, la relación entre pagos de intereses y servicio de la deuda se volvió alarmante y ha subido en forma dramática la que existe entre intereses y exportaciones. El cuadro económico y social del Continente es entonces bien conocido y Colombia inevitablemente

se halla dentro de su contexto. Si América Latina debe generar en lo que resta del siglo cien millones de empleos nuevos, a Colombia le corresponderá crear cerca de doce millones; cada país se halla ante retos iguales o peores. Esta tarea debe realizarse a pesar del difícil manejo de la deuda, los bajos precios de sus exportaciones y los problemas fiscales. Lo que tenemos ante nosotros con la deuda externa, como se ha dicho desde hace varios años, es un problema político cuya solución debe ser concertada entre deudores y acreedores, considerando entre otros elementos fundamentales la Reforma del Sistema Monetario Internacional, la reorganización del Fondo Monetario Internacional y nuevas políticas comerciales que den verdaderas oportunidades a los países en desarrollo, aunque la magnitud de la crisis ha creado una atmósfera de recriminaciones entre deudores y acreedores para entender la realidad. Antes de examinar cada uno de estos elementos de la solución, es necesario mirar con toda objetividad los distintos factores que han conformado el cuadro económico que dio origen a las dificultades actuales.

Desde nuestra perspectiva, las causas de la crisis del endeudamiento se localizan tanto en el interior, de las economías de los países deudores como en factores externos que interactuaron desfavorablemente a lo largo de todo el proceso. Fallas protuberantes en la conducción de las economías, particularmente en el uso de los recursos obtenidos en préstamos y en las políticas monetarias, fiscal, de comercio y cambiaria, caracterizaron una etapa de confusión justificada según algunos analistas por la misma situación de pobreza de la gran mayoría de los países de América

Latina. Empero estas fallas no pueden ocultar el impacto indudable que sobre la actividad económica han tenido acontecimientos tales como el papel del dólar y su carácter de principal activo de reserva, el problema generado por el comportamiento de los países exportadores, de la inflación acumulada por los acontecimientos anteriores y estimulada a causa de la elevación de los precios de los hidrocarburos, el esfuerzo de los banqueros internacionales por colocar recursos sobrantes y posteriormente, la recesión que sometió a dura prueba a los países industrializados, pues ella condujo a un incremento sin antecedentes en las tasas de interés y a una atrofia en las relaciones financieras internacionales.

Como bien saben ustedes el Comercio Internacional y las corrientes de capital forman los vínculos económicos primarios entre los países en desarrollo y los industrializados. La políticas de estos últimos, fiscales, monetarias y comerciales, conforman en gran medida el ambiente económico internacional para los países en desarrollo. Las influencias son bien conocidas en su mayoría; el ritmo de crecimiento de las economías avanzadas afecta las exportaciones de las naciones en desarrollo y lo mismo ocurre con el grado de proteccionismo; los tipos de interés y de cambio de aquellas influyen en el costo de los empréstitos que realizan numerosos países en desarrollo y así sucesivamente.

Vivimos en un mundo cada día más interdependiente. No hay un conocimiento amplio de la medida en que en los países industriales resultan afectados por lo que sucede en el mundo en desarrollo. Aproximadamente el treinta por ciento de todas las exportaciones de los países industriales en 1983 se dirigió a los países en desarrollo. La disminución en un 48% de las exportaciones norteamericanas a los cinco principales prestatarios latinoamericanos entre 1981 y 1983 fue un factor importante del deterioro de la balanza comercial de los Estados Unidos durante ese período. Además es evidente que los bancos de los países industriales se exponen a riesgos muy considerables cuando las naciones en desarrollo deudoras tienen dificultades en el servicio de su deuda.

Dadas estas condiciones es perfectamente clara la responsabilidad que en la crisis tienen las incidencias económicas de los últimos años. Colocados así sea brevemente en una perspectiva histórica cabría recordar que los trastornos de 1969 a 1973 produjeron importantes desequilibrios en la cuenta corriente en todo el mundo. Los precios más altos del petróleo transfirieron ingresos de los ahorradores medianos y

pequeños de todos los países, a los exportadores de crudo que eran fuertes ahorradores en esa época. El excedente que resultó de la oferta de ahorro, ejerció una presión depresiva sobre la producción y los tipos de interés mundiales. En términos reales las tasas se volvieron negativas por varios años. Naturalmente era una situación que llevaba a la asignación equivocada de recursos y por lo mismo resultaba insostenible. Esto fue exactamente lo que ocurrió. Los países en desarrollo ante la favorable perspectiva de dar un salto hacia adelante y atraídos por el magnetismo de una prosperidad a debe, en loca carrera se dieron a la tarea de gastar por anticipado unos ingresos que supuestamente habrían de recibir al cabo de unos pocos años de bonanza. Jamás se imaginaron que a la vuelta de la esquina se encontrarían con una crisis excepcional de características más graves que la experimentada al final de la década de los veinte y principios de la de los treinta. En tanto ocurría esto el sistema monetario internacional, colocado en entredicho desde la crisis de agosto de 1971 cuando el presidente Nixon le anunció al mundo que su país no mantendría la convertibilidad del dólar, continuaba a la deriva. Una segunda enmienda al convenio constitutivo del fondo que buscaba darle rumbo definido al sistema, se convirtió en un enunciado de propósitos que no ha tenido cabal cumplimiento. Puesto en extraña situación con la creación del denominado grupo de los diez, el Fondo Monetario Internacional se volvió un ente sin autoridad, ni capacidad para imponer la disciplina que el convenio firmado en Bretton Woods le había asignado. No obstante la puesta en vigencia de los derechos especiales de giro, eventual sustituto del oro y de otros activos de reserva, el dólar continuó ejerciendo toda su poderosa influencia en el contexto de un sistema financiero alterado por las vicisitudes de una sola economía, cuyo desempeño dejaba mucho que desear. Resulta difícil entender cómo la suerte del principal mecanismo regulador del intercambio y de las corrientes de capital, puede continuar dependiendo del manejo que tenga la economía de los Estados Unidos. Un déficit fiscal que rebasa los límites tolerables, unido al desbalance comercial, conforman el cuadro de problemas que este país ha resuelto enfrentar acudiendo al mecanismo de la tasa de interés que le ha permitido financiar su déficit con el ahorro del resto de los países del mundo, pero que no ha implicado someterse al enunciado de buenos propósitos expresado en el artículo cuatro del convenio constitutivo del Fondo. Según este artículo es obligación de este organismo supervisar las políticas de tipos de cambio de todos los países miembros. Sin embargo, aunque siempre en los foros internacionales se eluda este complicado asunto, a nadie se oculta que Estados Unidos y otros países desarrollados caen dentro del

marco de consultas del Fondo que por supuesto nunca se han hecho. Establecidos estos factores de la crisis y sus principales antecedentes cabe subrayar los tres elementos de la estrategia que debe seguirse, es decir el comercio, el sistema monetario y el Fondo Monetario.

EL COMERCIO MUNDIAL

La reorganización del comercio mundial supone una nueva perspectiva sobre el valor de los productos primarios, durante muchos años los países industriales han sostenido que los bienes manufacturados deben tener precios más altos porque incluyen mayor valor agregado. Incorporan entre ese mayor costo los salarios y los rendimientos del capital que son trasladados a los consumidores de los países en desarrollo. En contraste afirman que los productos básicos por ser extraídos de la tierra no tienen valor agregado. Es necesario señalar que los productos básicos, cuando se trata de recursos no renovables, tienen un valor especial que es precisamente la no renovación del recurso. Por lo tanto la ley de la oferta y la demanda tradicional no puede operar en el caso de estos bienes, porque no remunera todos los factores de producción de los mismos.

Por otra parte, los precios de los productos básicos han sido gravemente afectados por la fuerte valorización del dólar. En términos reales los precios de los productos básicos bajaron un 44% entre 1979 y 1982. Ese es el deplorable balance de la carne, el banano, el azúcar, el cacao, el algodón, el mineral de hierro y el cobre. El problema del proteccionismo es tan grave que algunos economistas calculan que un aumento en el proteccionismo lo suficientemente grande para producir un deterioro del 10% en la relación de intercambio en la América Latina, costaría a la región tanto como el costo real de los intereses sobre la totalidad de la deuda. La restricción en las importaciones de acero en Japón, Estados Unidos, y la Comunidad Económica Europea afectan a sus exportaciones mutuas, pero también a las de Corea, Brasil y México; es decir, tres de los principales deudores entre los países en desarrollo. Las limitaciones aplicadas al azúcar importada en Europa, Japón y los Estados Unidos, afectan a América Latina y Filipinas. Las barreras a las importaciones de carne de vacuno en Japón y la Comunidad Económica Europea menoscaban la relación de intercambio de Argentina y Uruguay. Estos son apenas algunos ejemplos, pero la lista es larga y crece cada vez más. Es muy significativo como demostración de las discriminaciones existentes en el comercio mundial en contra de los países en desarrollo, que si bien las reducciones arancelarias de la ronda

de Tokio rebajaron los aranceles, los correspondientes a productos de interés para los países en desarrollo se han rebajado menos que el promedio.

Un peligro muy serio para las exportaciones de los países en desarrollo es el creciente uso de las barreras no arancelarias. Se estima que el alcance de las barreras no arancelarias entre 1980 y 1983 aumentó a más del doble en los Estados Unidos y en 38% en la Comunidad Económica Europea. De las importaciones hechas por los países industriales está sujeta a barreras no arancelarias una proporción de productos de los países en desarrollo mucho mayor que de artículos provenientes de países industriales. En 1983, el 29% de las exportaciones de productos agropecuarios resultó afectado por las barreras no arancelarias. En el caso de las exportaciones de manufacturas la proporción fue de 18%. Los aranceles y las barreras no arancelarias utilizados para proteger a los productores de azúcar en los países industriales causan pérdidas de ingresos a los exportadores de azúcar que equivalen a cerca del 10% de toda la ayuda prestada por los países industriales a todos los países en desarrollo. La pérdida de ingresos de exportación se estima en casi el 30% del monto total de la ayuda. La ley de comercio de los Estados Unidos es otra demostración de la tendencia mundial a conformar un nuevo tipo de comercio administrado. Es una ley potencialmente peligrosa para América Latina porque expresa las intenciones de los Estados Unidos de adquirir poder negociador para la nueva etapa de desarrollo de ese país en la cual tendrán peso decisivo los servicios, la alta tecnología y la propiedad intelectual.

En el fondo ninguna de estas afirmaciones sobre la importancia de la reorganización del comercio para los países en desarrollo es nueva. Desde hace por lo menos veinte años todo esto se repite y agudiza en forma permanente e inevitable. Es probable que una crisis tan profunda como la que hoy amenaza el sistema financiero mundial determine, por fin, una reforma del comercio sin la cual resulta imposible que los países en desarrollo puedan pagar la deuda. Infortunadamente la ley de comercio de los Estados Unidos no da mucho margen para el optimismo.

UN NUEVO SISTEMA MONETARIO

Otro elemento fundamental para superar la crisis actual debe ser la reforma del sistema monetario internacional. Esa reforma debe inspirarse en dos propósitos: regular las corrientes financieras entre las economías para evitar las corrientes especulativas y regular el proceso de generación de la liquidez inter-

nacional. Los dos temas tienen directa relación con lo que ha sucedido en la economía de Norteamérica porque las altas tasas de interés establecidas por los Estados Unidos crean problemas al atraer la liquidez internacional para financiar su déficit y captar de esa manera el ahorro del mundo. Mientras los Estados Unidos no ajusten su política económica a las necesidades de equilibrio mundial seguirán siendo desestabilizadores del sistema y será imposible hallar una solución al problema de la deuda externa. Esta opinión no es sólo latinoamericana, sin duda alguna la comparten los europeos.

LA REFORMA DEL FONDO MONETARIO

En estrecha relación con el punto anterior debe pensarse en una reforma del Fondo Monetario Internacional tanto en su estructura de poder como en los conceptos y herramientas que constituyen su modelo de ajuste. Se necesita la reforma de la estructura de poder porque mientras la votación dependa de la cuota, los Estados Unidos y los países industriales tendrán poderes decisivos en perjuicio de las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo. Es preciso, por lo tanto, que se concilie esa estructura de poder con la democratización de las decisiones. Así mismo, es indispensable que el modelo de ajuste económico y las consultas no sólo sean obligatorios

para los países en desarrollo sino para todos los países miembros del Fondo.

Las fórmulas de ajuste en el Fondo Monetario son todas de índole coyuntural e ignoran características sociales en el funcionamiento de las economías. Las recetas del Fondo desconocen los problemas de la oferta de bienes y servicios; ignoran las limitaciones y atrasos en la capacidad de respuesta de los ajustes económicos; imponen reducciones generales e indiscriminadas en el gasto público que afectan sectores vitales de la actividad estatal, con resultados contraproducentes porque impiden el desarrollo de la infraestructura; el déficit fiscal es considerado desde el ángulo monetarista sin tener en cuenta sus raíces estructurales. Todo esto convierte el proceso de ajuste impuesto por el Fondo en factor recesivo y regresivo de la economía, por lo cual se agudizan los problemas del mercado de la fuerza de trabajo y todo lo relacionado con la distribución del ingreso.

El Fondo Monetario es una institución diseñada para actuar en situaciones de crisis coyuntural del sector externo de la economía, pero está seriamente limitado para contribuir con efectividad a su oportuna prevención. Finalmente, es inútil e injusto que cuando se requieren drásticos ajustes en el conjunto de la economía internacional, la carga del ajuste recaiga sobre países no industrializados, especialmente América Latina.

Hacia una Nueva Política Internacional Colombiana

Por Fernando Sanz Manrique

Este artículo es la actualización de algunos temas que fueran objeto de un debate al que el autor citó al Ministro de Relaciones Exteriores en el Senado de la República.

La formulación de una nueva Política Internacional para Colombia debería partir de consideraciones y fundamentos más pragmáticos de lo que generalmente han sido los presupuestos de nuestra orientación externa. Para lograr rendimientos crecientes de nuestras relaciones con el resto del mundo, es necesario que se busquen bases de un gran realismo político, teniendo en cuenta que en la escena mundial los países no tienen amigos, sino contrapartes, socios, aliados, etc. El mundo internacional funciona regido en gran parte por la ley de la selva y seguirá siendo así mientras no se fortalezcan las instituciones internacionales con la posibilidad de proteger coactivamente y con poder real los enunciados del Derecho Internacional y de los convenios multilaterales. Las instituciones regionales y mundiales que encabezan sus cartas fundamentales con los más nobles propósitos de amistad, cooperación y respeto entre los pueblos del mundo, constituyen ejemplos recurrentes de las frustraciones de nuestra sociedad internacional. Ni la OEA, ni la ONU, ni la Corte Internacional de La Haya han logrado hacer respetar sus decisiones por parte de los grandes o de los pequeños países. Es así como el derecho internacional generado por esos acuerdos y por esas instituciones, se constituye permanentemente en objeto de violación impune. Mientras esta situación no se modifique, la eficiencia de un país frente a otros se mide por el nivel de su Poder Internacional y por la forma como lo maneja,

es decir, por las características y perfección en sus técnicas de negociación. Los países democráticos deben sostener una búsqueda incesante del imperio del derecho en el mundo así como el respeto y la ampliación de los principios que inspiran a los demócratas, pero sin perder de vista que tan nobles propósitos dependen esencialmente de la magnitud en la fuerza internacional que quiera defender tales principios.

EL PODER INTERNACIONAL

La capacidad de un país determinado para promover o lograr sus intereses en la escena mundial es lo que mide el nivel de su poder internacional. Los principales elementos del mismo están constituidos en un primer término por la Fuerza Nacional en sus tres aspectos: Político, Económico y Militar. En un segundo término la Coordinación Internacional permite que un país refuerce sus propias capacidades mediante acciones conjuntas con otras naciones a través de alianzas; de las diversas instituciones del sindicalismo internacional tales como la organización tercermundista de los No Alineados, o las organizaciones de países deudores, etc.; las formaciones del gremialismo internacional que se refieren a la estructuración de pactos de productores en el campo de los productos básicos, del petróleo, etc., o las instituciones derivadas de procesos de integración económica regional tales como el Acuerdo de Cartagena o la CEE en Europa. En un tercer término, la capacidad de movilización de la Opinión Internacio-

nal constituye un instrumento apreciable en las estrategias nacionales. En especial, el conflicto de Vietnam constituye un ejemplo externo de lo que esta capacidad de generar opinión puede significar en un momento dado. Conflictos como el actual en Centroamérica hacen jugar de manera muy importante a la capacidad de formar opinión mundial como elemento determinante en la evolución de esos conflictos. En cuarto término, debemos señalar al Derecho Internacional como fuente de títulos jurídicos en los procesos de conflicto o de solución de controversias a nivel mundial o regional, insistiendo sin embargo en la reserva anotada anteriormente que le otorga a este derecho una precaria y relativa vigencia pero que, en juego combinado con otros factores como la opinión internacional, puede producir presiones de magnitud suficiente para establecer claridad en una gran variedad de conflictos.

Finalmente y en quinto término se debe señalar a las mesas de negociación como el procedimiento de mayor importancia en la acción internacional de un país, válido tanto para alcanzar acuerdos entre las naciones, como con entidades internacionales y muy especialmente frente a las grandes compañías transnacionales. Este elemento es de utilización cotidiana y abarca una tal amplitud de posibilidades que ha llegado a conformar una tecnología altamente sofisticada, así como la formación profesional de negociadores internacionales especializados en diversas temáticas, que van desde la adquisición o venta de tecnologías, hasta la negociación puramente política pasando por una diversa gama económica vinculada a productos específicos en el campo de los denominados "Commodities" o en productos industriales. Así como existen especialistas en negociación de azúcar o de café, también existen en textiles, carbón, bienes de capital e incluso en países del Tercer Mundo, árabes, etc. Las mesas de negociación ponen en acción todo el resto de los elementos que integran al poder internacional para plasmar en documentos específicos el resultado de los enfrentamientos y acuerdos posteriores. Una adecuada formación de negociadores internacionales y su consiguiente disponibilidad constituye necesidad de alta prioridad en las naciones modernas e índice de su importancia en la comunidad de las naciones.

La actual Política Internacional Colombiana se caracteriza por un acento hacia la apertura mundial

y hacia posiciones de relativa independencia política que se busca con la vinculación a la organización de países No Alineados, así como estableciendo una mayor autonomía ante los Estados Unidos. Las actuaciones del presidente Betancur en materia internacional, siguieron desde el principio de su gobierno una línea de izquierda política que mejoró de manera considerable la imagen nacional tradicionalmente vinculada con actitudes de sometimiento a las líneas políticas señaladas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Se echó de menos, sin embargo, la ausencia de pasos complementarios hacia la mundialización de relaciones, lo cual no ha permitido el establecimiento de vínculos diplomáticos con países como Australia, ni ha permitido reconsiderar y superar el infortunado episodio que condujo a la suspensión de relaciones con Cuba. La Administración Barco no ha realizado cambios profundos en la política Betancur, aunque sí parece haber impulsado una actitud más constructiva hacia nuestro país en Washington.

Hemos seguido vinculados a los No Alineados; participamos en el Grupo de Contadora; y se registran enfoques similares en los temas del Grupo Andino. Aún no se conocen otras grandes líneas de acción, hacia otros sectores como Japón y la Comunidad Económica Europea, como tampoco las características específicas en las relaciones con Venezuela. Se anuncia sí, una intensa participación en los temas con Venezuela en una próxima reunión de presidentes, y con el Lejano Oriente a través de una visita del Presidente Barco. Dadas las características anteriores, podemos entrar a analizar en concreto la fuerza y dimensión de nuestros elementos de poder internacional en la actual coyuntura:

Nuestra Fuerza Natural, muestra hoy en día lo que parece ser el fin de una fugaz bonanza cafetera, con los consiguientes efectos en la actividad económica general y en especial en la incipiente recuperación económica que se venía registrando durante 1986. Aunque el sector petrolero y carbonífero tiende a compensar los efectos negativos desde el exclusivo punto de vista del sector externo.

Por consiguiente, la situación social tiende a adquirir crecientes características de inestabilidad con la permanencia del desempleo, la disminución de la capacidad de compra en los salarios, el desabastecimiento y las dificultades en importar equipos y bienes

de capital al país. La paz interna es precaria y las amenazas de la subversión, se extienden por todo el territorio nacional aprovechando las causas del malestar social. Por consiguiente el elemento económico y el elemento político de nuestra fuerza nacional son de gran debilidad. Nuestra capacidad militar está rezagada en el Caribe, por cuanto es fácil señalar que las Fuerzas Armadas mantienen una alta prioridad en los objetivos para el mantenimiento de la seguridad interna, con funciones que en muchos casos corresponden a actividades predominantemente policivas. Es evidente que sólo en la zona del Caribe, países como México, Venezuela y Cuba poseen una capacidad militar muy superior a la colombiana, mientras que Nicaragua robustece y desarrolla sus fuerzas armadas hasta incluir elementos de avanzada sofisticación militar que en algunos aspectos sobrepasa evidentemente a la Fuerza Militar colombiana. Vale la pena anotar que este retraso militar obedece no sólo a la disponibilidad de menores recursos económicos, sino también a actividades de los Estados Unidos que han marginado los intereses vitales de Colombia en la zona, no teniéndolos en cuenta en las decisiones de abastecimiento de material militar con tecnología avanzada. En concreto, la decisión de venderle a Venezuela una escuadrilla de aviones F-16, constituye una grave decisión de los Estados Unidos contra los intereses, la estabilidad y la tranquilidad de Colombia, por cuanto incluye un elemento que desequilibra en forma demasiado grande la balanza militar entre los dos países. Si bien debe constituir un objetivo central de la Política Colombiana la búsqueda de la desmilitarización del área y de la reducción de gastos militares, no puede tampoco el país aceptar una grave inferioridad en capacidad combativa internacional. Cualquier actitud hacia el desarme y la reducción de gastos militares o congelación de los mismos, tiene que ser una actitud compartida y colectiva de los países de la región.

Los elementos anteriores establecen una relación inevitable y de carácter negativo para una progresión de políticas independientes de Colombia en el plano internacional, debiéndose recalcar en particular nuestra pequeña capacidad de compra ante otros países. Puede pensarse, incluso, que algunos de los indispensables elementos en la recuperación nacional como son el aumento de exportaciones, la obtención de nuevas, la consecución de inversión extranjera, pueden llegar a tener puntos de colisión con una Política Internacional de características autónomas.

A lo anterior se agrega el negativo efecto que las actividades de narcotráfico cumplen para Colombia

en la escena internacional, mucho más graves si contamos con algunas negativas características de la política de Estados Unidos ante nuestro país.

Estas, amenazan hoy con motivo en el control del narcotráfico a nuestras principales empresas de transporte aéreo y marítimo y a sectores tan importantes como la exportación de flores, mientras los mismos Estados Unidos debilitan su acción interna para controlar el único factor decisivo en el problema, que es la demanda de sus consumidores.

En todo caso, para Colombia es evidente que el frente interno debe ser fortalecido con una gran prioridad sobre cualquier otra acción estatal. La defensa del Comercio Exterior y el regreso a un proceso de expansión en el mismo, pueden implicar una nueva fase de profundas reformas institucionales equivalentes tal vez a las realizadas en el año 1967 y que ahora podrían incluir elementos tales como la transformación de Proexpo en un Banco Nacional de Comercio Exterior junto con una profunda reforma en los instrumentos de penetración en los mercados internacionales.

VENTAJAS COMPARATIVAS ESTRUCTURALES

Pero, aparte del balance deprimente que resulta del análisis de nuestra Fuerza Nacional en sus manifestaciones de la coyuntura actual, hay que incluir en el análisis de la misma, las ventajas comparativas colombianas de carácter estructural, que son o pueden ser de gran importancia para otras naciones. Apenas me refiero a unas pocas, a título enunciativo y como ejemplo de cómo puede analizarse a nuestra Fuerza Nacional:

a. *Ventajas energéticas.*

Nuestro país es privilegiado en este punto si tenemos en cuenta que sólo por el aspecto hídrico, Colombia puede llegar a generar cerca de 100 millones de KWA. En un mundo donde este recurso está virtualmente agotado, para obtener una energía limpia y donde los países se ven obligados a utilizar energía nuclear en proporciones crecientes, este elemento debe jugar especialmente ante el capital internacional y las empresas transnacionales. Adicionalmente, el carbón térmico de excelentes calidades, ha reforzado nuestra posición energética, como proveedor interna-

cional de energía y por consiguiente nuestra balanza de pagos. Nuestros intereses internacionales no pueden ser indiferentes a los compradores de carbón.

En el campo del coque siderúrgico, somos potencia internacional, lo cual obliga a analizar perspectivas de desarrollo siderúrgico, así como vinculaciones definidas con compradores de este elemento, como Brasil y Venezuela.

En relación con el petróleo, el futuro nos indica un fortalecimiento notable de Colombia, por su eventual relación con la OPEP y con los países compradores al combinar este elemento con nuestro carácter de país con costas al Pacífico, la producción de derivados del petróleo, etc.

b. Posición geográfica:

Cada vez estamos más cerca del mercado norteamericano, con el avance de los medios de transporte. Al mismo tiempo, nuestra característica de país integrado a la Cuenca del Pacífico, nos vincula a la cultura, a la demanda y tecnología del conjunto de naciones que hará al siglo XXI.

Es perfectamente claro hoy en día, que el motor de impulso del mundo se va desplazando paulatinamente al Océano Pacífico, donde se están registrando los índices más altos de desarrollo económico, de generación de tecnología y servicios y de incremento comercial.

No es coincidencia que tengan costas sobre el mismo océano, países como la República de China que no sólo crece a muy altas tasas, sino que innova en material político audazmente; el Japón que continúa creciendo en todos los momentos, incluso los de recesión mundial; Corea que está en trance de ingresar a la categoría de país altamente industrializado; Australia, como uno de los países de mayor ingreso per cápita en el mundo y muchos otros. Este carácter nos va a obligar a desarrollar nuestras costas sobre ese océano, llevándole factorías e incluso terminales de oleoductos de exportación. Es posible que la exportación más rentable de los fondos marinos se realice en el Pacífico, lo cual nos vincula a una eventual transnacional de los países del sur de este océano.

Es muy posible que el siglo XXI y el acceso a la Cuenca del Pacífico pase para Venezuela por territorio colombiano, haciendo aún más inevitable el entendimiento con nuestros vecinos. Nuestra posición geográfica, como país dominante, donde nacen los ríos

que riegan las llanuras venezolanas, nos otorga un papel de mucha gravitación en el futuro de ese país.

El segundo canal interoceánico es de importancia incalculable para países como Japón, Unión Soviética y los Estados Unidos o Alemania, sin hablar de Panamá, el resto de Centroamérica o Brasil.

Los elementos anteriores pueden reforzarse con el hecho de poseer fronteras terrestres con cinco naciones y marítimas con muchas más, contribuyendo a demostrar que tenemos elementos para una fuerte posición internacional, sobre los cuales el país no ha tenido conciencia, pero que son elementos valiosísimos para una nueva concepción de la política internacional de Colombia.

LA COORDINACION INTERNACIONAL

Este elemento en la acción diplomática colombiana, puede referirse en primer término a la situación de las alianzas tradicionales. Es evidente que la Organización de Estados Americanos y el TIAR se han venido deteriorando sin dar lugar a la formación de nuevas vinculaciones que las sustituyan. La solidaridad interamericana no resistió la prueba de la guerra de las Malvinas, durante la cual los Estados Unidos dieron muestras inequívocas de su absoluta inclinación por una potencia europea como Inglaterra, en el caso de un conflicto con algún país de la región latinoamericana. No es que los Estados Unidos de América debieran haber asumido una posición favorable a la Argentina, por cuanto desde un punto de vista jurídico el TIAR era inaplicable en este caso y Argentina era, a todas luces, el país agresor, como acertadamente lo comprendió el gobierno colombiano en su momento. Por lo tanto, una posición de neutralidad era la indicada al colocar en la balanza política de un lado, la falta que cometió Argentina contra el derecho internacional y contra los principios de solución pacífica a las controversias y del otro, la solidaridad continental que inspiraba la absoluta justicia de las reivindicaciones argentinas que habrían hecho inevitable el apoyo mundial si se hubiesen planteado en términos de una confrontación pacífica. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos se inclinó por Inglaterra en el conflicto y apoyó activamente con recursos materiales y facilidades de diverso orden, a la expedición militar de la Gran Bretaña tal y como se señaló muy claramente durante los debates que en 1984 se desarrollaron en la Cámara de los Comunes. Por lo tanto, los Estados Unidos fueron parte activa en el conflicto, y más aún, tal vez se convirtieron en el factor definitivo que inclinó la balanza militar en

favor de Inglaterra. Este comportamiento norteamericano socavó profundamente los mismos fundamentos de confianza que habían servido de cimiento a las Alianzas Interamericanas.

Para América Latina fue grave comprobar que el conflicto de intereses con las potencias de la OTAN atraería más la solidaridad estadounidense hacia el norte que hacia el sur.

Otras hipótesis de alianza para Colombia, que en un momento dado presentaron notables posibilidades, como pudo ser la del Brasil, se han congelado y diluido para quedarse en el nivel de unas relaciones bilaterales cordiales. En general, el elemento de las alianzas internacionales presenta, más que un avance coadyuvante a los intereses internacionales del país, un verdadero estancamiento que favorece signos de aislamiento internacional y regional.

SINDICALISMO INTERNACIONAL

En cuanto a nuestra participación en estas actividades la podríamos denominar muy activa hacia dos temas básicos: De una parte la vinculación de Colombia a la Organización de países No Alineados, provocó en su momento numerosas reacciones y comentarios por cuanto constituía una decisión que se apartaba de la tradicional línea en la Política Internacional Colombiana dependiente y solidaria con la acción internacional de los Estados Unidos de América. Esta adhesión se interpretó como la búsqueda de una posición independiente que se acercaba a intereses comunes con otros países en vías de desarrollo en otras áreas del mundo y manifestaba al menos la capacidad de comprender algunas afinidades con la posición internacional de la Unión Soviética y de Cuba. Es indudable, que la incorporación de Colombia a los No Alineados, contribuyó a mejorar la imagen política internacional del país, despertando simpatías en los medios de la izquierda política y de la prensa internacional de la misma tendencia. Asimismo, tal decisión ha permitido conocer y hacerse conocer más ampliamente ante comunidades de naciones tales como los países árabes o del Sur-este Asiático, con consecuencias muy positivas para los intereses colombianos, en particular en los organismos internacionales. Hoy en día una posición colombiana en estos foros es más respetada, tiene un mayor impacto y en general goza de apoyos más amplios entre la inmensa mayoría de países considerados en vías de desarrollo.

ORGANIZACION DE PAISES DEUDORES

Por otro lado el gobierno colombiano ha sido muy activo en la organización del grupo de países deudores de la región latinoamericana, en un momento en el cual los problemas de deuda externa de Colombia no presentaban características de crisis tan agudas, como en otros países de la región. Si bien la iniciativa colombiana fue aplaudida y eficiente durante las reuniones de Cartagena y posteriores, no está muy clara la conveniencia específica para los intereses colombianos de tan importante esfuerzo, por cuanto en el conflicto posterior con los organismos de Crédito Internacional y en particular con el FMI hemos debido enfrentarnos en forma aislada y en mi concepto poco hábil. Más bien, se debe destacar el crédito que para Colombia ha hecho el Fondo Andino de Reservas, como gesto eficiente de la solidaridad de los países en la subregión Andina, así como de los mecanismos previstos de tiempo atrás, en el marco del Acuerdo de Cartagena. Por lo tanto, esta última fase de actividad en el tema del sindicalismo internacional no representa, al menos todavía, elementos que permitan concluir que fue una gestión positiva para los intereses de Colombia, la organización internacional de los países deudores.

El gremialismo internacional, en cambio, no ha tenido impulso de especial significación en los últimos tiempos. Tal vez por la crisis mundial, los encuentros y convenios de productores en los temas de café, azúcar, banano y otros productos básicos, han sido de actividad moderada y de líneas relativamente estables, continuando instituciones y procesos muy anteriores a la actual administración. Sin embargo, su importancia es muy significativa en la actual crisis internacional del café, donde una definida solidaridad de los productores es indispensable para poder superar tan difícil coyuntura.

INTEGRACION ECONOMICA

En cambio, los aspectos de cooperación internacional vinculados con la integración económica latinoamericana sí han sufrido un profundo deterioro en años recientes debido, no sólo a la crisis económica mundial y por consiguiente a las prácticas proteccionistas, sino también a la ausencia de decisión política indispensable para la continuidad y éxito en los procesos de integración regional.

El Acuerdo de Cartagena se ha resentido grandemente por la ausencia del liderato de Colombia, res-

ponsabilidad que no ha querido recoger ningún otro país. Ha sido miope la actitud del gobierno colombiano al limitarse a corresponder con atenciones similares a las limitaciones y violaciones a los convenios de integración, en lugar de promover líneas políticas de corrección de procedimientos y negociaciones amplias para allanar los obstáculos existentes a la ampliación de las corrientes de intercambio comercial. Es por lo menos necio sostener, que el Grupo Andino es indiferente o negativo para los intereses colombianos, cuando las cifras del intercambio demuestran palmariamente lo contrario, ya que el mercado de los países Andinos sirvió de factor de estímulo a numerosos renglones de la múltiple producción agrícola y manufacturera colombiana, renglones que han venido marchitándose en la medida en la que se ha reducido nuestro comercio internacional regional. Por otra parte, no se ha demostrado en cuáles proyectos específicos los compromisos de la programación industrial han inhibido nuevos desarrollos industriales en Colombia. No puede adelantarse una política integral de desarrollo en Colombia que le dé las espaldas al compromiso que representa un futuro común con nuestros países vecinos. Por las razones anteriores cabe señalar un grave deterioro en la cooperación económica internacional derivada de la integración económica y por lo tanto un mayor debilitamiento de nuestra capacidad económica y política externa. Ya no hay memoria de la última reunión a nivel ministerial en el Grupo Andino. No se entiende al final de cuentas por qué Colombia logra un Acta de Contadora en la cual se recomienda internamente a los países de la América Central la receta de la integración y no nos molestamos en aplicarnos esta receta a nosotros mismos siendo igualmente válidos los presupuestos para ambas regiones. Ni en geopolítica ni en desarrollo industrial, podemos alcanzar lugares de significación con prescindencia de la evidente necesidad de integrar nuestros países.

Tampoco parece que nos hubiéramos dado cuenta en los años recientes sobre la significación de consolidar la capacidad de compra internacional del Grupo Andino como instrumento de negociación internacional. Los países del Acuerdo de Cartagena tienen una capacidad de compra en conjunto, que excede la de muchos países industrializados y constituye posiblemente la mayor capacidad de compra en el Tercer Mundo. No sobra anotar, la gran fuerza que representaría esta capacidad de compra en las mesas de negociación con otros países que buscan afanosamente mercados para sus productos. La Administración Barco, ha impulsado la firma de un protocolo modificadorio del Acuerdo de Cartagena, que trata

de asumir una actitud realista retrocediendo en el nivel de compromisos para tratar de salvar algo de credibilidad en el proceso y al menos impulsar el intercambio comercial. Sin embargo, el proyecto tal y como se conoce hoy, representa el regreso al bilateralismo comercial, que se pensaba ya superado, y se posterga el juego multilateral indefinidamente. El Acuerdo de Cartagena queda enterrado y se deroga el régimen común a los capitales extranjeros, asumiendo una responsabilidad política, que habrá que analizar en oportunidades posteriores.

REGIMEN PARA LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

El menosprecio político en que se ha mantenido al Grupo Andino, se ha apoyado en parte en un propósito claro de transformar las normas ante la inversión extranjera, hasta el punto de revocar virtualmente uno de los logros más importantes que generó el Acuerdo de Cartagena al constituir un cuerpo reglamentario que fue modelo para el mundo en vías de desarrollo, fortaleciendo la capacidad negociadora de los países receptores sin desestimar al capital internacional en su eventual acceso a nuestros países.

Se ha partido, para este propósito, del sofisma consistente en creer que la inversión internacional no ingresa a nuestros países por razones de reglamentación sin darse cuenta o sin quererlo admitir que el capital internacional acude más que todo por el ambiente de inversión determinado en la rentabilidad y seguridad para el capital y para las personas y estabilidad en las normas jurídicas. El sofisma que se proclama al decir "necesitamos socios y no acreedores", no pasa de ser una frase efectivista pero irreal. Un país subdesarrollado con bajo potencial económico y con poder internacional relativamente débil como es el caso de Colombia, tiene que fortalecer su poder de negociación internacional, no sólo con los otros Estados sino con las compañías transnacionales, lo cual ha sido precisamente el objeto de la Decisión 24. Constituye una verdadera ilusión pensar que instituciones colombianas del sector privado pueden enfrentarse exitosamente en las mesas de negociación a las transnacionales norteamericanas, japonesas o europeas, cuando ni siquiera las instituciones pertenecientes al Estado como Ecopetrol, Carbocol o el Instituto de Fomento Industrial están en capacidad de negociar de igual a igual con empresas como la Exxon, Mitsubishi, Renault, Krup o cualquier otro de los grandes consorcios mundiales, sin que medie un cuerpo reglamentario respaldado por el

Estado y ojalá por una comunidad internacional como la del Grupo Andino. La apertura incondicional al capital extranjero tal y como pareció desearlo la administración Betancur, conlleva profundos riesgos de incrementar nuestra relación de dependencia mundial frente a compañías específicas y constituye una actitud reaccionaria y superada hace muchos años. No se encuentra justificación válida en ejemplos tales como los desarrollos obtenidos por Singapur, Hong Kong y otras áreas especiales del oriente, las cuales corresponden más a la concepción de zonas francas que apoyan desarrollos nacionales, que a las características de unos Estados naciones, en una América Latina contemporánea.

Hay sofismas que hacen carrera en la imaginación superficial de algunos comentaristas. Tal es aquel otro que repicó algunos años insistiendo en que: "Nadie hace plata asociándose con pobres", lo cual desconoce los espectaculares desarrollos del sindicalismo a lo largo de la historia, los procesos cooperativos o el estadio de la pequeña empresa que, en su gran mayoría, han vivido las grandes compañías. En términos internacionales los procesos de asociación de países en vías de desarrollo, aportan valiosísimos elementos derivados de la unión de recursos, consolidación de capital escaso, manejo de una capacidad de compra multinacional y adición de mercados internos, lo cual proporciona la mayor parte de los elementos necesarios en la solución de los problemas de desarrollo económico.

Más bien, frente al sofisma, podríamos preguntar asumiendo posiciones realistas, ¿cuál es el rico que nos recibiría de socios y en cuáles condiciones? Si no existen normas precisas que le den un marco límite a los procesos de negociación, se producirá inevitablemente el abuso de los poderosos que buscan a nuestros recursos en las mejores condiciones posibles para su cálculo de beneficios.

En estos días la Administración Barco está impulsando la firma de profundas reformas al régimen comunitario ante la inversión extranjera. Virtualmente quedaría eliminada la Decisión 24 y se libera a cada país para competir en halagos al capital internacional para su atracción incondicionada. Estas modificaciones deberán ser analizadas en su oportunidad en su efectiva vinculación con el interés nacional. En todo caso, es lamentable que el gobierno colombiano haya querido convertirse en personero del debilitamiento de nuestra capacidad de negociación internacional.

FALTA DE APOYO POLITICO

Por las razones anteriores, no es de creer en la sinceridad de las literarias declaraciones de apoyo a la integración que se han venido formulando. En los hechos, existen actitudes y definiciones anti-integracionistas por parte del gobierno nacional; existen violaciones al Acuerdo de Cartagena por parte de Colombia, que no permite reclamar sobre los incumplimientos ajenos. O si no ¿por qué el Tribunal de Justicia del Grupo Andino tiene poco trabajo siendo tan numerosos los incumplimientos de los compromisos pactados?

GRUPO DE CONTADORA

Constituye este el aspecto tal vez más brillante de la gestión internacional de los dos últimos gobiernos. Es indudable el respaldo unánime y mundial a las gestiones y a los objetivos del llamado Grupo de Contadora. Si bien esta iniciativa surge de sectores políticos europeos que impulsan y motivan a los gobiernos de México, Venezuela, Panamá y Colombia a tomar la iniciativa de la paz en Centroamérica, es evidente la ponderación y acierto con los cuales estos países han manejado el proceso y particularmente la acción directa y constante del ex-Presidente Belisario Betancur en cada una de las etapas que ha vivido el Grupo de Contadora. El Presidente Barco ha seguido las líneas establecidas por el gobierno anterior y Contadora continúa representando una alternativa de solución regional al conflicto Centroamericano.

El haber logrado uno de los mayores respaldos internacionales que haya tenido cualquier iniciativa gubernamental en años recientes, no es ajeno al hecho de llenar Contadora un inmenso vacío creado por la apatía y decadencia de la Organización de Estados Americanos. Es evidente para el mundo entero que los problemas de la paz en la región latinoamericana deben tener un marco de negociación preferencialmente regional y que las soluciones deben buscarse y encontrarse dentro de la región misma, así tengan que ser avaladas posteriormente por organismos internacionales e incluso por las grandes potencias.

COLOMBIA, PAIS CENTROAMERICANO Y CARIBEÑO

La acción colombiana de Contadora, ha sido una acción acertada no sólo por la nobleza de los objeti-

vos sino por cuanto Colombia tiene intereses esenciales en la América Central y nuestra suerte no es indiferente de cuanto suceda en países tan vecinos. A pesar de algunas dificultades en la comprensión de este aserto, para las poblaciones del interior de Colombia y para algunos dirigentes de zonas mediterráneas, es clarísimo que Colombia es un país con características centroamericanas y caribeñas: Sólo el hecho de tener costas sobre ambos océanos más las posibilidades de poder construir un nuevo canal interoceánico nos marcan casi como un país ístmico. Nuestra vecindad nos da una inevitable permeabilidad política y social con los países de América Central. La misma inmediatez nos señala determinantes económicos en el comercio, que sólo pueden crecer e incrementarse con los años. Además, el hecho de poseer territorios insulares en el Caribe y marítimos colindantes con los países centroamericanos afirma un determinismo caribeño y centroamericano imposible de desconocer. No podríamos decir con certeza si las características de Colombia la hacen más suramericana que centroamericana o a la inversa.

Entre los factores externos que juegan en la problemática centroamericana es indudable y de primordial importancia el conflicto este-oeste que se hace presente en la región, aprovechado el campo fértil que los factores internos de carácter histórico y los conflictos norte-sur han abonado en un período más que centenario. El malestar social y político derivado de los elementos anteriores, favorece el enfrentamiento de las grandes potencias mundiales con la activa participación de Cuba.

Constituye este aspecto del conflicto el más grave, costoso y destructor elemento en la muy compleja situación centroamericana.

Por lo anterior, la filosofía que inspira al proceso de Contadora es justa e inteligente. Es fundamental en ella, extraer la región en la mayor medida posible del enfrentamiento ruso-norteamericano y reducir la gravitación de las potencias en el futuro de la región. Una alternativa a la política propuesta por Contadora sería la terapia Kissinger, cuyo efecto a corto y largo plazo sería el aumentar la mediatización de América Central y su dependencia de la Política y la acción de los Estados Unidos, con el riesgo de incrementar las tensiones en el área y la violencia consiguiente.

LA OEA

Si el conflicto hubiese tenido lugar algunos años atrás, la instancia natural y lógica habría sido la Orga-

nización de Estados Americanos y su mecanismo para la solución de conflictos en el continente. El origen de la OEA, su inspiración y los propósitos reconocidos en forma comunitaria por los países del continente señalarían al sistema interamericano como consistente y eficaz, en la solución de los problemas regionales. Sin embargo el deterioro persistente de esta organización, que va desde la carcomida estructura administrativa hasta las profundas contradicciones en sus actividades políticas la han ido convirtiendo en un organismo inútil por inaceptable para países y conflictos regionales. La inconsecuencia de sus actitudes frente al totalitarismo de izquierda contrarias a las sostenidas ante el totalitarismo de derecha, le ha quitado validez y credibilidad. El aislamiento de Cuba y la rigidez ante el régimen de Fidel Castro hizo contraste con la tolerancia y complacencia sostenida ante Stroessner y Pinochet, lo cual vino a agravar aún más la situación general del sistema interamericano. A lo anterior se suma la crisis de las Malvinas, a la cual nos referimos anteriormente, y que manifestó abiertamente la insolidaridad de los Estados Unidos en un conflicto regional con Europa, agravando todavía más la precaria situación de la OEA.

En el fondo, existen fallas básicas en la concepción del sistema interamericano que conspiran permanentemente contra el desempeño eficiente de la OEA. Existe en el sistema, un desequilibrio político como consecuencia de la ficción jurídica que establece la igualdad de los Estados y presume equivocadamente de condiciones equitativas en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos de América.

NECESIDAD DE UN FORO POLITICO LATINOAMERICANO

El senador Luis Carlos Galán propuso en plena campaña electoral en un discurso en la ciudad de Barranquilla en el año de 1982, la constitución de una organización política latinoamericana. Las razones que favorecen este planteamiento son claras.

En primer término, la Organización de Estados Americanos sólo puede recuperar su importancia y su utilidad en la medida en la que reforme la estructura de las relaciones internas con un criterio de realismo político que tome en cuenta las diferencias entre los países del continente y sobre todo los desequilibrios en su capacidad de negociación con los Estados Unidos de América. Es necesario coordinar a los países latinoamericanos frente a Estados Unidos, como prerequisite de unos procesos de negociación relativa-

mente equilibrados. Por lo tanto América Latina necesita un marco de coordinación, previo al planteamiento de sus diferencias continentales dentro de la Unión Panamericana y frente a Estados Unidos y ojalá al Canadá. Por otra parte, las relaciones de América Latina con la CEE, exigen una contraparte organizada en la América Latina. Si bien es cierto que la multiplicidad en los interlocutores latinoamericanos de la OEA limita efectivamente acciones amplias y relaciones político-económicas más intensas, pensar que nuestra región necesita un conducto como España para llegar a Europa sería como tratar de retroceder en la historia y degradar a la América Latina. Sólo una organización regional podría motivar un cambio real y favorable frente a Europa. Asimismo, la coordinación regional de los países latinoamericanos incrementaría nuestra importancia internacional dentro de la ONU y en los demás foros mundiales. Además, este organismo podría operar con una gran eficiencia en la solución de controversias a nivel regional y continental. Por lo demás, sería la mejor expresión de una política profunda de no alineación.

RELACIONES COLOMBO-VENEZOLANAS

Las relaciones entre los dos países han tenido un notable proceso de deterioro en los últimos años, a raíz de la crisis internacional que se hizo extensiva a las situaciones internas de Colombia y Venezuela. El frente de inversiones ha venido reduciéndose con la desaparición de varias de las empresas de capital mixto tanto en Venezuela como en Colombia. El intercambio fronterizo se redujo en forma brutal con oportunidad de la devaluación venezolana, afectando de manera sensible a muchas empresas productoras colombianas. Los proyectos conjuntos se detuvieron por mucho tiempo contribuyendo al enfriamiento general de las relaciones bilaterales. El deterioro grave en el proceso del Grupo Andino hizo fallar el marco multilateral en donde se lograron colocar las relaciones colombo-venezolanas en años pasados con un notable éxito. El nivel del intercambio comercial se ha reducido drásticamente.

A todo lo anterior se suma la carencia de solución y ni siquiera un avance en las prolongadas conversaciones que, durante 27 años, han adelantado los dos países a propósito de la delimitación marítima en el Golfo de Venezuela.

El infortunado episodio de Caraballeda, en donde el anterior gobierno de Venezuela demostró un grado inconcebible de debilidad política al no respaldar a sus negociadores, constituye el último antecedente en el manejo del diferendo. El presidente Lusinchi anunció durante su campaña que le daría prioridad a este

tema sin que se conozcan gestiones o decisiones específicas del gobierno venezolano al respecto. El equivocado manejo de la crisis económica, la aislada política cambiaria de ambos bancos centrales, han sumido en la miseria a amplias zonas de las áreas fronterizas, transformando a Cúcuta y a otros municipios en áreas casi mendicantes en los peores momentos de la reciente crisis.

Estoy convencido de que el deterioro y los negativos efectos registrados tienen gran parte de responsabilidad en la clase política de ambos países que no han sabido defender debidamente los intereses colectivos de las dos naciones, cediendo a presiones internas de grupos interesados en obstaculizar y aun hostigar cualquier avance en las relaciones bilaterales o cualquier debilitamiento en las respectivas políticas proteccionistas.

UN CAMBIO HACIA EL PACIFICO

Es hora ya de visualizar las características de los dos países en el siglo XXI y de colocar objetivos de trascendencia. A este respecto cabe preguntarse si Venezuela puede ser indiferente al cambio en el eje de rotación de la historia que está transfiriéndose progresivamente del Atlántico hacia el Pacífico. El hecho claro de que países como China, Corea, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Singapur, etc., registren los más altos índices de desarrollo económico en el mundo contemporáneo, así como que en los Estados Unidos se experimenta un traslado masivo de empresas de todo orden de la Costa Este a la Costa Pacífica demuestran la tendencia de los procesos económicos que van a caracterizar al siglo XXI. La eventual creación de la multinacional de los países del sur del Pacífico en América Latina, entre los cuales se contará a Colombia y que aspiraría a desarrollar grandes explotaciones económicas en el fondo de este Océano, marca el camino de nuestra orientación para la próxima centuria.

Podemos preguntarnos: ¿Cuáles serían los cambios en las políticas macroeconómicas de Venezuela para el futuro, si pudiese tener acceso ese país a un puerto importante sobre el Océano Pacífico a muy pocas horas de carretera desde su frontera o desde un ferrocarril y por qué no, de un oleoducto? Creo que vale la pena que ambos países estudien juntos las perspectivas del siglo XXI y la mejor manera de enfrentarlo en conjunto.

MESAS DE NEGOCIACION

Con Empresas Transnacionales

En el mundo contemporáneo el manejo y la relación con las grandes empresas y consorcios posee

importancia mayor, si se quiere, que las correspondientes con los Estados. En un país en vías de desarrollo, la relación con una gran empresa internacional exige, o bien un firme apoyo del Estado a la empresa privada que entra en esta relación, o bien que la contraparte de la transnacional sea el mismo Estado. Lo anterior, porque las dimensiones económicas de las grandes empresas, frecuentemente superan las cifras económicas de muchas naciones, en particular de las del Tercer Mundo. Por lo tanto, el nivel de influencia mundial y la capacidad de presión de una transnacional superan muy ampliamente a la de cualquier empresa privada nacional. Por lo anterior, la búsqueda de un equilibrio con las Empresas Transnacionales exige en muchos casos que el Estado se sienta a la mesa de negociación e incluso se fortalezca con estructuras reglamentarias destinadas a permitir un diálogo más equitativo y más eficiente.

Las consideraciones anteriores generaron en la década de 1970 la búsqueda de reglamentaciones ante la inversión extranjera por parte de los países en vías de desarrollo. Específicamente los países vinculados al Acuerdo de Cartagena expidieron un conjunto de normas conocidas como la Decisión 24 del Grupo Andino, a la cual ya nos hemos referido.

La administración Barco ha recogido la misma orientación del partido conservador en el tema de inversiones extranjeras que fue predominante en la administración Betancur, impulsando la eventual destinación de la decisión 24, como se ha anotado anteriormente.

Durante la campaña electoral el candidato Barco atacó la firma del convenio con la OPC, hecha por el gobierno conservador. Hoy en día no se conoce que correcciones realiza el actual gobierno ante el acto atacado en la campaña.

Es demasiado simplista pensar que la inversión internacional depende de la existencia o no de reglamentaciones en el país receptor. Es claro como el día que las principales razones para tener acceso a la inversión internacional, se refieren a las condiciones de seguridad, rentabilidad y estabilidad en las reglas de juego. Mientras no existan condiciones mínimas razonables de seguridad en la vida y en la propiedad privada, no vendría una corriente de capital considerable, atraída sólo por guiños y sonrisas de personeros gubernamentales. En cambio, donde existe seguridad suficiente, condiciones laborales competitivas y una rentabilidad adecuada, el inversionista internacional llega de todas maneras aceptando unas reglas de juego que permitan negociar con equilibrio y con respeto a la contraparte.

Las Empresas Transnacionales no son ni buenas ni malas. Sus efectos benéficos o no sobre los países de-

penden de la forma como ellos negocien su vinculación a las economías nacionales. Y es evidente que, para poder negociar con éxito, se necesita un mínimo de poder. Lo sorprendente es que el gobierno colombiano quiera prescindir de él.

No sobra recordar las épocas en las cuales Colombia pagaba regalías al exterior por la fabricación de arroz muy cerca de cargar nuestro servicio de deuda en el sector de alimentos. Estuvimos hace poco tiempo muy cerca de cargar nuestro servicio de deuda externa con giros correspondientes al "Know-how" de hamburguesas.

Lo anterior es suficiente para señalar que esta actitud del gobierno constituye una de las más grandes equivocaciones en su política internacional.

. Otras Mesas de Negociación.

Es evidente que Colombia puede manejar con mayor éxito su poder internacional, en aquellas negociaciones que, por su característica regional latinoamericana o sectorial, como productor básico, tenemos una mayor importancia proporcional.

En cambio, en los foros globales de negociación internacional como en el GATT o la UNCTAD o la Conferencia del Mar, donde lo sectorial constituye una derivación de estrategias globales, el poder internacional del país es proporcionalmente menor, la negociación es más difícil y exigente y sólo a veces las posibilidades para nuestros intereses, pueden ser mayores. Sin embargo, son estas mesas de negociación las susceptibles de producir cambios sustanciales en las estructuras mundiales, particularmente en los temas económicos y comerciales. Unas nuevas negociaciones en el GATT, a nivel internacional, pueden ser fundamentales para los intereses colombianos en la economía mundial, son acordes con los propósitos de diversificación comercial y de apertura mundial y sobre todo, nos generan una formación negociadora y una información esencial para las estrategias colombianas a todo nivel. El país no ha enfrentado decididamente su participación en estos foros, no ha creado una infraestructura de respaldo ni de aprovechamiento en los beneficios potenciales, ni ha procedido a la formación de negociadores profesionales.

La Organización Nacional

Lo anterior nos lleva a señalar el lamentable nivel de nuestra Cancillería, la ausencia de una verdadera carrera diplomática, la transitoriedad e impreparación de nuestros negociadores, lo cual inhibe una adecuada presentación de nuestro país ante el mundo, y permite errores como el presentado en relación con

el tratado de 1939 con la República de Venezuela. Es por lo menos sorprendente que quienes prepararon un comunicado a la prensa nacional de la Cancillería, reivindicando las características de "interés vital" para Colombia en la delimitación de fronteras marítimas con Venezuela, no hubiesen advertido la significación de ese término, dado por el artículo 2o del tratado vigente, siendo Ministro Augusto Ramírez Ocampo.

La reforma de nuestra Cancillería, la adecuada capacidad de nuestro personal burocrático y la reestructuración de una verdadera carrera diplomática constituyen los temas más urgentes para acometer dentro de un propósito de impulso a nuestra política internacional. Debe reducirse radicalmente el criterio político en los nombramientos de los funcionarios a un porcentaje inferior al 50% de los jefes de misión respetando para todos los demás cargos la estructura de la carrera diplomática. Es ilusorio pensar que un país puede manejar con decoro y eficiencia los intereses internacionales por debajo de niveles de irresponsabilidad. No hay esfuerzo personal de un presidente colombiano en el campo internacional que pueda ser perdurable, si no está apoyado en una estructura racional y moderna de la Cancillería. Considero que para estos efectos, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) podría tomar la iniciativa contratando una adecuada asistencia internacional, bien sea de las Naciones Unidas o de otra entidad debidamente capacitada, y adelantar la formación de un proyecto integral con el cual se comprometan los partidos políticos.

Movilización de la Opinión Internacional

Tradicionalmente Colombia ha sido un país sin imagen ante la opinión pública mundial y que ha contado la mayor parte del tiempo, con más mala que con buena prensa. Las características del país subdesarrollado, tropical, multirracial, latinoamericano y de baja capacidad económica sumados, han configurado un conjunto que no es llamativo en principio para despertar interés en los medios de comunicación de los grandes países. Ultimamente se adiciona lo anterior al elemento del narcotráfico y de la subversión armada que refuerza un carácter negativo de nuestra imagen internacional.

Este factor, definido como la capacidad de movilización de la opinión internacional, debe colocarse entre los elementos más importantes en la política internacional de un país, especialmente desde la guerra de Vietnam, en donde hace diez años se demostró el papel decisivo que la opinión no sólo interna de los Estados Unidos sino mundial, podía jugar en un proceso de confrontación internacional.

En otras oportunidades históricas recientes, como en el desarrollo del conflicto centroamericano es sabido el conocido manejo que se trata de dar a los elementos que pueden tener influencias en la opinión mundial. Es natural que éste factor juega con mucha mayor profundidad en los países occidentales de estructura democrática que en los países socialistas. La rígida limitación a la información de su opinión pública externa, establecida por estos últimos, reduce considerablemente su participación en las orientaciones políticas internacionales. Por esta razón la Unión Soviética sólo ha perdido opinión internacional con el conflicto de Afganistán sin que se haya detectado una movilización siquiera mínima de la opinión pública soviética.

Todo lo contrario sucede con la vinculación norteamericana en Centroamérica en donde una opinión mundial y nacional, juega un papel determinante en la suerte de esta confrontación.

Colombia no puede depender de la capacidad personal de su presidente para un empleo adecuado de tan importante factor de la política internacional. Sólo una Cancillería organizada, adecuadamente preparada y dotada, estará en capacidad de trabajar eficazmente desarrollando este factor esencial de las relaciones internacionales contemporáneas en donde estamos muy lejos todavía de poder disponer de niveles mínimos de opinión coadyuvantes a nuestros intereses y derechos en la esfera mundial.

EL DERECHO INTERNACIONAL

El país continúa disponiendo de un acervo de juristas de reconocida calidad, capaces de representar brillantemente sus intereses, tanto en los procesos de formación de nuevas instituciones jurídicas como en el enfrentamiento de intereses nacionales con los de otros países en instituciones internacionales de justicia o en sistemas arbitrales. Existen por lo tanto, continuadores y herederos de una prestigiosa tradición jurídica, que deben ser consejeros necesarios para las acciones internacionales del país.

Sin embargo, cabe anotar un proceso de debilitamiento nacional e internacional en la fe sobre la eficacia de las instituciones jurídicas. La pérdida de vigencia del derecho internacional, ha sido causada por el aumento en las conductas "de facto" de las grandes potencias, así como por el incremento del margen de negociabilidad en los conflictos de intereses. Continúa siendo lejano el ideal de una comunidad mundial regida por el Derecho y respetuosa de las instituciones, derechos y acuerdos internacionales, lo cual hace necesario, como se ha señalado en otras páginas, que el país fortalezca otros elementos de su poder interna-

cional, sin descuidar la formación y mantenimiento de una tradición jurídica.

Por lo anterior, señalamos como indispensable una vinculación estrecha e institucional de nuestros juristas internacionales a la Cancillería y a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Asimismo se echa de menos una Escuela de Derecho Internacional que incluya la formación en Derecho Comparado Latinoamericano y la actividad de un Centro de Investigación que profundice de manera sistemática en los nuevos campos del Derecho Espacial, el correspondiente a las instituciones tecnológicas, de marcas y patentes de invención, de manejo de los medios de comunicación, etc. Este Centro de Investigaciones debería profundizar en el sector de ambigüedades que puede afectar algunos intereses colombianos, así como desarrollarse como entidad académica capaz de atraer participantes de otros países, principalmente latinoamericanos. Sus programas deberán tender hacia los conceptos contemporáneos de formación en relaciones internacionales y disciplinas jurídicas.

CONCLUSIONES

En primer término Colombia debe asumir un método de análisis de la problemática internacional con características pragmáticas que, permanentemente haga referencia a la vinculación actual o potencial de los intereses nacionales, con los acontecimientos internacionales. Una sistemática adecuada para el análisis permanente del acontecer mundial, puede extraerse de una clasificación de los factores de poder, similar a la que se ha venido enunciando en las páginas anteriores, o sea, la fuerza nacional con sus tres elementos principales: político, económico y militar; la coordinación internacional; la capacidad de influir sobre la opinión internacional; el Derecho Internacional; y por último, las Mesas de Negociación.

El primer elemento ha sido tradicionalmente débil en Colombia, pero en la actual coyuntura es particularmente negativo en sus tres sectores: el político que trata de encontrar una salida al dilema anarquía o represión, frente a una situación mal manejada de orden público y de grave indecisión para reformas sociales y políticas; el económico, afectado por una nueva crisis del café, disminución de capacidad internacional de compra y debilitamiento en todos los órdenes; y el sector militar que sufre el impacto proveniente de las situaciones políticas y económicas y que ha debido orientarse a atender frentes internos en actividades policivas las más de las veces, como la represión al tráfico de narcóticos o la delincuencia vinculada al orden público, pero en todo caso, alejadas de determinadas internacionales, y con una marcada precariedad en recursos.

El segundo factor, que es la coordinación internacional, ha tenido una gestión brillante con el Grupo de Contadora los dos últimos gobiernos, que contrasta con el resto de componentes en este sector. La política latinoamericana ha sido de una gran pobreza, como la acción hemisférica y la correspondiente a Europa y ha continuado la inexistencia de una política hacia el Pacífico. Con Venezuela se registra un nivel muy bajo en las relaciones bilaterales.

El tercer factor, como capacidad de influir en la opinión internacional, mejoró sensiblemente al comienzo de la administración anterior, pero no ha podido compensar la incidencia negativa del narcotráfico, de la violencia interior, y las dificultades internas para el desarrollo.

El cuarto factor, constituido por el Derecho Internacional, continúa siendo el elemento esencial de la actual política internacional colombiana si bien ha encontrado en ciertas perplejidades que se originan en situaciones ambiguas para algunos intereses colombianos y especialmente por la comprobación frecuente de su indefensión e inutilidad ante las decisiones de fuerza por parte de las grandes potencias. La sociedad colombiana ha dejado de sentirse adecuadamente protegida por las estructuras jurídicas internacionales.

El quinto y último elemento, radicado en las Mesas de Negociación, ha sido notoriamente descuidado, tanto en la formación de negociadores, como en el marginamiento del tema en las preocupaciones del Estado. El actual gobierno busca deliberada e inexplicablemente la reducción de nuestro poder de negociación ante las compañías transnacionales. Además, no se ha registrado actividad importante en negociaciones bilaterales o multilaterales en estos años. El incoherente manejo ante el FMI y el final acatamiento a su ortodoxia, constituyó una grave demostración de la debilidad colombiana en las Mesas de Negociación.

El objetivo inmediato de una política internacional colombiana debe tener, como paso siguiente a la etapa de análisis ya descrita, la obtención de condiciones que refuercen al máximo nuestro poder internacional. Un gobierno responsable debe estar atento permanentemente al fortalecimiento de nuestra capacidad internacional, tomando conciencia sobre los factores que la componen.

Como metas esenciales, se deben establecer los objetivos que, en función de las prioridades internas, resultarían aconsejables en nuestras relaciones internacionales. Es decir, las características de la política económica y social, deben señalar las metas sustantivas de la política internacional. Si dentro de las prioridades internas se coloca la generación de empleo por ejemplo, las características de la política internacional económica serán diferentes, o si las prioridades internas se colocan en el desarrollo del sector minero, por

ejemplo. Parte esencial del desafío del desarrollo económico para los próximos años consiste en ser capaces de preservar e incrementar nuestra diversificación económica, ante el auge del sector minero y elaborar una acción internacional consecuente, tanto en los instrumentos de comercio internacional, como en los foros económicos mundiales.

Por lo tanto, gran parte de la política internacional de un país depende de las características de sus políticas internas, y de su proceso de desarrollo económico y social. Lo que no presenta elementos de dependencia con estas políticas es, indudablemente, el proceso de fortalecimiento del poder internacional del país como una meta instrumental, pero definitiva, para la obtención de los objetivos esenciales.

Recomendaciones. Una concepción realista de la política internacional colombiana debe considerar las siguientes fases y características:

FASES

a. Debe avanzar en los acuerdos con los países vecinos, orientando esencialmente las relaciones bilaterales, hacia el fortalecimiento del marco multilateral definido por el Acuerdo de Cartagena, para los países correspondientes.

b. Es fundamental para los intereses de Colombia, hacer progresar la concertación y coordinación de la integración subregional andina, tanto como medio de expansión en sus relaciones económicas y en sus propósitos de desarrollo interno, como para el fortalecimiento de la posición negociadora de los intereses colombianos y subregionales específicos ante el resto de América Latina, como frente a la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos, el Comecon y otros foros o entidades internacionales.

c. Debe buscarse la formación de un foro político regional latinoamericano como medio práctico de revitalizar el sistema interamericano y de ampliar la coordinación regional en las Naciones Unidas y en cualquier otro planteamiento a nivel mundial. Es esencial una entidad política regional, no sólo en función del robustecimiento del poder internacional de la región, sino como medio de solución pacífica de controversias regionales y como mesa de negociación en temas tales como el de desarme entre países de América Latina. Debe tenerse en cuenta que un sistema interamericano operativo y sano, pasa necesariamente por el fortalecimiento de la región latinoamericana, para un adecuado equilibrio entre los negociadores. La OEA debe reformarse profundamente, dentro de un pluralismo político y geográfico, o debe desaparecer del hemisferio.

Las Naciones Unidas : 40 años después

Por Jorge Valencia Jaramillo

Existen muchas dudas a estas alturas sobre si los objetivos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas se han afirmado y desarrollado a lo largo de sus primeros 40 años de existencia.

Las opiniones están muy divididas en cuanto a los puntos fuertes y débiles de la labor cumplida por la Organización. No obstante se reconoce que los principios de la Carta de las Naciones Unidas siguen siendo válidos y que es necesario reforzar la institución de manera que satisfaga mejor las necesidades futuras.

En el mundo de hoy se toman a diario medidas unilaterales para situaciones que no pueden resolverse sin el acuerdo de todos los Estados interesados. Lo más perturbador es la tendencia y la intención de eludir las instituciones de la diplomacia multilateral, penosamente edificadas a lo largo de los últimos cuatro decenios. Se recae una y otra vez en métodos y criterios que, como la experiencia demuestra, jamás consiguieron, en el pasado, garantizar una paz duradera.

El actual secretario general señaló recientemente que "no hemos terminado de adaptarnos a la nueva e inestable distribución de fuerzas que reina en el mundo como consecuencia de la segunda guerra mundial, el proceso revolucionario de la descolonización, variados cambios demográficos y tecnológicos, modalidades desiguales de desarrollo mundial y, naturalmente, la aparición de las armas nucleares. Las Naciones Unidas deben ser —y son— un elemento central para hacer, por medios pacíficos, los ajustes que exigen las precarias interrelaciones en juego".

Sin embargo, y pese a que es evidente la existencia de una tendencia al unilateralismo que se aparta del principio tantas veces defendido de resolver los problemas multilateralmente, el mundo no podrá soportar el proceso de cambios que actualmente tiene lugar y que se acelerará aún más en los próximos años, sin una organización capaz de coordinar y armonizar los esfuerzos de las naciones por alcanzar propósitos comunes. Ya nadie puede negar —la realidad lo demuestra día a día— que el destino de cada país está cada vez más ligado al de los demás y que no hay nada que pueda sustituir a un sistema multilateral en lo que se refiere a mantener la paz y la seguridad internacionales y a resolver los problemas mundiales.

LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Mucho se dice sobre la forma como las Naciones Unidas han defraudado a quienes inicialmente depositaron en ellas sus esperanzas y su confianza.

Es imprescindible recordar ahora, a pesar de lo sucedido, cómo inmediatamente después de haberse fundado las Naciones Unidas se abrió un abismo casi insondable entre el Este y el Oeste que ocasionó el derumbamiento del consenso entre las grandes potencias y dejó en entredicho el supuesto básico en que se apoya el esquema de seguridad colectiva previsto por la Carta. No es acceder demasiado, por consiguiente, si se reconoce que, en comparación con el mundo de concordia y armonía imaginado por los redactores de la Carta, las Naciones Unidas han defraudado muchas aspiraciones.

Sin embargo en el mundo en que ahora funciona, un mundo lleno de tensiones entre las grandes potencias, con carrera armamentista, agudos conflictos de intereses nacionales, resentimientos nacidos de pasadas violaciones, profundas disparidades económicas, imborrables y protuberantes diferencias culturales, pobreza extrema, sequía y hambruna, las Naciones Unidas han logrado bastante y, en algunos casos, más de lo que cabía imaginar en la fecha de su fundación.

Es preciso reconocer, de todas maneras, que la incapacidad de las Naciones Unidas para evitar o resolver muchos de los conflictos armados entre los Estados Miembros hace que se resienta considerablemente la credibilidad de la Organización ante la comunidad internacional, de cuyo apoyo, en última instancia, depende la vitalidad de las Naciones Unidas.

EL DESARME

Es evidente —como una verdad de a puño— que sólo los propios Estados que poseen y fabrican armas nucleares, especialmente los más poderosos, pueden tomar las decisiones fundamentales que se requieren para el control, la limitación y la eliminación definitiva de estos elementos de desastre.

La conferencia de Desarme, en su carácter de único órgano negociador de la comunidad internacional debería aceptarse por los grandes como un foro adecuado y competente, donde la evolución, que podría calificarse como positiva, y que se ha producido recientemente, debería encontrar expresión en acuerdos específicos.

El asunto de los ensayos nucleares en general y en particular su prohibición completa y total debe seguir examinándose de manera prioritaria y urgente en la Conferencia de Desarme. Las negociaciones, así mismo, sobre la prohibición absoluta y la destrucción de las armas químicas merecen la mayor prontitud.

Debe desarrollarse la capacidad de la Organización de ayudar en la verificación y el cumplimiento de los acuerdos tanto en el campo nuclear como en el no nuclear. Es también imprescindible el establecimiento de un Centro Multilateral de Alerta Nuclear para reducir el riesgo de falsas interpretaciones sobre lanzamientos nucleares no intencionales o, en el futuro, la no despreciable posibilidad de lanzamientos aislados efectuados por quienes tengan acceso a dispositivos nucleares, así sea en poca cantidad.

LOS DERECHOS HUMANOS

Las Naciones Unidas tienen el mérito de haber elaborado ciertos documentos de valor universal: la Declaración Universal y los dos Pactos relativos a los Derechos Humanos. Con ellos se ha establecido un patrón de comportamiento, respeto y protección de esos derechos humanos. Y con ellos, también, puede medirse la conducta de los diferentes gobiernos.

En buena medida las actividades de las Naciones Unidas se han trasladado gradualmente de la definición a la promoción del respeto de los derechos así definidos. Es de esperar que esta tendencia continúe y crezca en los años por venir.

Merecen mención dos resoluciones adoptadas hace ya algún tiempo: La aprobación en 1984 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en que se prevé un nuevo mecanismo de vigilancia y el afianzamiento de la institución de los *relatores especiales* escogidos por la Comisión de Derechos Humanos para estudiar denuncias en países concretos sobre posibles violaciones en casos como los de las desapariciones, las ejecuciones sumarias, la tortura o la intolerancia religiosa.

A propósito de los derechos humanos ninguna forma de violación es de mayor alcance que el *apartheid*. El *apartheid* es, en realidad, mucho más que un problema de violación de los derechos humanos. Es un problema con raíces raciales, políticas y económicas que pone en peligro la estabilidad y la seguridad de toda una región. Sólo mediante la eliminación total del *apartheid* —a pesar de la intransigente minoría blanca— podrá establecerse la paz en Sudáfrica y en toda la parte meridional de este continente.

Es indispensable que la comunidad internacional intensifique al máximo la presión sobre el gobierno sudafricano para conseguir ojalá un cambio pacífico o, al menos, poco sangriento.

LA DESCOLONIZACION

Cercanos a la finalización del siglo XX la descolonización se encuentra muy avanzada, pero aún no está completa.

El problema más urgente de descolonización es, ciertamente, el de Namibia, con respecto a la cual las Naciones Unidas tienen una responsabilidad directa.

Namibia continúa injustamente privada del derecho a la libre determinación debido al control ilegal que sobre ella ejerce Sudáfrica, la cual insiste en vincular su presencia con el retiro de las tropas cubanas en Angola. El problema particular de Namibia podría solucionarse inmediatamente si así lo permitiera el gobierno de Pretoria. Las demoras sólo aumentarán la inestabilidad y la violencia en la región y prolongarán innecesariamente los sufrimientos de los habitantes de Namibia.

EL AVANCE TECNOLÓGICO

La revolución tecnológica, que continúa su marcha, ha impuesto cambios en casi todos los aspectos de la existencia humana. Por una parte, alienta las esperanzas de que se logre el desarrollo mundial pero también plantea la difícil cuestión de si la comunidad internacional, como un todo, podrá manejar de manera segura, en beneficio de todos, las invenciones de la inteligencia humana. Las Naciones Unidas deben perseguir en esta esfera tres objetivos generales: contribuir a llevar las nuevas tecnologías a todos los países para promover el desarrollo; alentar la cooperación más amplia para aprovechar las ventajas de los avances tecnológicos; organizar un movimiento multilateral que busque eliminar las consecuencias negativas de las nuevas tecnologías, que puedan afectar a la sociedad en general. Hasta ahora, al menos no se han emplazado armas nucleares en el espacio ultraterrestre ni en los fondos marinos, lo cual constituye un logro importante de la diplomacia multilateral. Se reconoce en general que las empresas transnacionales pueden desempeñar una función positiva en la tarea de que la tecnología avanzada llegue a los países en desarrollo. Subsiste, no obstante, la necesidad de un código de conducta convenido multilateralmente que asegure la protección de los intereses de los países receptores y de las propias empresas.

LOS AMBITOS HUMANITARIO Y SOCIAL

La comunidad internacional sufre el flagelo del terrorismo y del tráfico ilegal de narcóticos. El terrorismo no sólo produce la pérdida de numerosas vidas, sino que además debilita la base del comportamiento civilizado sobre el que se sustentan las relaciones internacionales. Es preciso ponerle coto, pues él puede llevarnos a la guerra. El narcotráfico y el uso indebido de drogas constituye una amenaza tan destructiva para la humanidad como lo fueron las plagas que asolaron el mundo en otras épocas.

Las Naciones Unidas han condenado el terrorismo en todas sus formas y han buscado quitarle toda justificación en cualquier circunstancia. No obstante seguirá siendo necesaria una cooperación internacional más estrecha para combatir este mal.

Las Naciones Unidas han adoptado también medidas importantes para el uso indebido y el tráfico de drogas. Se organizará en junio de 1987 la primera conferencia mundial para tratar todos los aspectos relacionados con tan tenebroso asunto. Se están realizando trabajos preparatorios para asegurar que se llegue a un acuerdo sobre medidas prácticas y concertadas que habrán de adoptar la comunidad internacional, los gobiernos, las organizaciones gubernamentales, las comunidades e incluso los particulares.

Mucho más, en fin, podría decirse sobre las Naciones Unidas, pero en otra oportunidad será. Es lamentable, en todo caso, que en buena medida lo que hace no tenga la divulgación suficiente y que ni el gobierno, ni los colombianos en general, parecen comprender a cabalidad el papel fundamental que la institución desarrolla y puede desarrollar en bien del país y de la humanidad en su conjunto.

Relaciones de Colombia con América Latina y los Estados Unidos

Por Félix Moreno Posada

1. EL AGOTAMIENTO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA

Los cuatro procesos de integración económica de América Latina y el Caribe (Mercado Común Centroamericano, ALALC, Pacto Andino y Caricom) se han caracterizado por un ciclo de vida común, con las siguientes etapas: a) entusiasta creación y rápido avance en un primer período romántico de integración relativamente fácil, por arrancar casi de cero en los flujos de comercio; b) una disminución de la velocidad de avance en el logro de las metas trazadas; c) un estancamiento del proceso, al tropezar con intereses empresariales, que no fueron suficientemente tomados en cuenta por los diseñadores del instrumento de integración; d) un desmoronamiento de lo logrado ante el surgimiento de fuerzas internas o externas que reclaman atención inmediata y que hacen olvidar los objetivos de largo plazo.

Cada proceso ha tratado de corregir las fallas de diseño de sus antecesores y en algunos casos se han logrado avances más profundos. Sin embargo, más tarde o más temprano se llega al final del ciclo descrito.

En 1987 los cuatro procesos se encuentran en la cuarta etapa: el centroamericano quedó destrozado por los poderosos conflictos sociales y políticos de la región, no resueltos, ni siquiera planteados cuando se ideó el esquema. La ALALC trató de obtener más oxígeno transformándose en ALADI, pero esta segunda forma institucional no alcanzó a tener período romántico: nació paralizada, no fue capaz de poner en vigencia instrumentos tan sencillos como una pre-

ferencia arancelaria regional, meramente simbólica o de lograr la multilateralización de los acuerdos bilaterales o el pírrico trato preferencial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. El Pacto Andino fue fuertemente golpeado por la crisis internacional de los años 80, frente a la cual cada uno de los países decidió cerrarse más frente a los otros socios que frente al resto del mundo, reduciendo sustancialmente el comercio interandino, CARICOM tiene serios problemas estructurales para lograr dar sus primeros pasos: sus integrantes todavía son colonias, en el sentido económico, de sus ex-metrópolis; el Caribe, al igual que Centroamérica, comienza a convertirse en campo de batalla de las dos grandes ideologías de nuestro siglo; el escaso tamaño de los países y su obligada apertura al comercio exterior no permite pronosticar un proceso de integración muy profundo.

Ante ese balance aparentemente tan oscuro, podría uno preguntarse si la integración es una aspiración utópica para la América Latina o por lo menos demasiado futurista para el nivel de desarrollo político alcanzado por los países. Creemos sinceramente que no, que la integración es el único camino que le queda a todos y a cada uno de los países latinoamericanos, incluido Brasil, a menos que éste o México intentaran profundos cambios en su sistema político y social para ampliar su mercado interno hacia la totalidad de su población, en cuyo caso tendrían bastante camino por recorrer ensayando la integración nacional antes de tener que recurrir a la latinoamericana. Para el resto de países de la región, incluida Argentina, la integración es la única forma económicamente correcta

de crecimiento, si se exceptúa el intento de copiar el modelo del sudeste asiático, en el que es muy difícil que tenga éxito cualquiera de nuestros países, por razones culturales, sociales y políticas que no es posible imitar en este continente: gobiernos autoritarios o coloniales, escaso desarrollo político, ausencia de clases medias establecidas con partidos políticos que las representen, actitud espartana ante el trabajo y gran frugalidad en el consumo, que contrasta con la herencia ibérica de América Latina.

El modelo nacional de sustitución de importaciones está agotado en los países, siendo más temprano su agotamiento mientras más pequeño es el país: las economías de escala, a pesar de las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica que influirán poderosamente sobre la desescalación de los procesos industriales, seguirán siendo un poderoso enemigo de los países medianos como Colombia y pequeños como Bolivia o los de Centroamérica.

En resumen, los países latinoamericanos tienen ante sí tres opciones claramente diferenciadas:

a) la imitación del sudeste asiático, apoyados en una ideología neoliberal, modelo económico y político que recientemente ha fracasado en el Cono Sur, pero que aún cuenta con un crecido número de admiradores;

b) el encerrarse en la sustitución nacional de importaciones, más autárquica mientras más pequeño sea el país que la emprende;

c) repensar un nuevo esquema de integración, para buscar una sustitución de importaciones a escala latinoamericana, o por subregiones, dentro de las cuales la andina es la más claramente perfilada.

En realidad existe una cuarta opción que es la de mayor ocurrencia; la de no tener estrategia de desarrollo, o lo que es lo mismo, tener una en la que haya de todo: neoliberalismo, autarquismo e integracionismo en oscilantes dosis y dependiendo más del gobierno y hasta del ministro de turno.

Lo que fracasó en América Latina en los años 70 y se hundió en los 80 no fue la idea de la integración, sino una modalidad de integración, de sesgo muy tecnocrático, diseñada básicamente por economistas que se inspiraron en el modelo europeo y que no tuvieron suficientemente en cuenta las enormes diferencias políticas y económicas entre Europa y América Latina. No podían ser iguales las instituciones para

unas economías maduras, con su industrialización terminada y con una división internacional del trabajo ya definida antes de iniciar el proceso de integración, en la que cada país miembro tenía sólidamente establecidas sus ventajas comparativas.

América Latina tiene que buscar nuevos caminos para la integración regional, ya que el intento aislado de cada país por integrarse en el mundo entero o de aislarse resultará mucho más difícil y con menos probabilidades de éxito, que el de asociarse a los países hermanos de la región para emprender juntos todos aquellos proyectos que exceden las dimensiones nacionales.

Si hay alguna ciencia social que ha estado ausente del proceso de integración ha sido la ciencia política. Todos los esquemas de integración tenían demostrada su viabilidad económica, pero ninguno se preocupó por saber si era políticamente viable y todos se estrellaron por haber descuidado los factores más importantes de poder. En economías capitalistas no se puede hacer la integración en forma tecnocrática, imponiéndosela a los sectores empresariales, como se trató de hacer en el Pacto Andino. En economías de mercado el poder político tiene una base económica y esta base está en manos de los sectores empresariales.

La integración andina desconoció la estrecha relación de apoyo que existe entre grupos empresariales y gobiernos elegidos a través de costosas campañas de publicidad. No es políticamente lógico pensar en que un gobierno de ese origen va a atentar contra los intereses de los sectores productivos que lo respaldaron para beneficiar a los empresarios de un país vecino, que obviamente no tiene ninguna influencia sobre la política interna de los otros países asociados en el acuerdo subregional.

La integración andina hay que repensarla como la voluntariamente pactada entre los intereses empresariales y esto es posible por varios caminos: inversiones cruzadas de unos capitales andinos en los otros países, acuerdos comerciales y de complementación industrial bi o plurilaterales y algunos otros mecanismos similares a los pactados en ALADI. La integración de los capitalistas andinos no se puede hacer desde arriba, por decreto; es necesario acercarlos en ocasiones caso por caso, mediante instrumentos de política económica como las empresas multinacionales andinas, las que deberían tener mayores privilegios para que resultaran atractivas a los empresarios y mediante una intermediación del Estado, asociándose

como inversionista a grupos privados de dos o más países para la creación de empresas de integración.

2. LA POSIBILIDAD DE LOGRAR UNA POSICION POLITICA CONJUNTA

Ha sido un sueño latinoamericano el de formar algún día los Estados Unidos del sur para luego dialogar con los Estados Unidos del Norte. Esa meta, por lejana que parezca, debe seguir inspirando nuestra visión del continente. Pero sería ilusorio no reconocer que aún estamos muy lejos de ella y que sólo frente a agresiones militares o económicas procedentes del norte es posible unir, momentánea y emocionalmente, a toda la región, o por lo menos a la de origen ibérico, como en la reciente y dolorosa guerra de las Malvinas, la cual nos renovó la creencia, ya confirmada por experiencias anteriores, de que América Latina tiene en común con los Estados Unidos sólo una frontera y que la comunidad de intereses con los socios de la OTAN es muchas veces más fuertes que cualquier "Unión Panamericana", elegante expresión diseñada para ratificar el poder imperial de los Estados Unidos sobre sus vecinos del sur.

Cuando la agresión no es tan evidente o no puede ser fácilmente comprendida por las opiniones públicas de nuestros países, como la que actualmente sufrimos a través del Fondo Monetario Internacional, la cohesión latinoamericana no se logra fácilmente e incluso hay prestigiosos latinoamericanistas como el anterior Secretario Ejecutivo de la CEPAL que reforzaba la instrucción norteamericana de que la deuda externa era un problema singular de cada país y que por tanto no era necesaria ni conveniente la formación del sindicato latinoamericano de deudores para enfrentarse al sindicato transnacional de acreedores. Las principales economías de la región (Brasil, México, Argentina y Venezuela) se dejaron tentar por la oferta de que su problema de deuda externa se les solucionaría más fácilmente si no se sindicalizaban. Colombia entró a participar de la misma tesis, aunque hay que reconocer que fue uno de los primeros en manifestar que el problema de la deuda externa era más político que económico. Es posible que esta idea y la lógica sindicalización de América Latina finalmente se impongan, pues el problema de la deuda lejos de haber sido desmontado apenas comienza. Cuando las políticas de hambre impuestas por el Fondo Monetario Internacional comiencen a poner en jaque las flamantes y viejas democracias del continente, la unión será perentoria y se habrá descubierto en todo su alcance la perversidad social de las recetas del fondo.

¿Cuál es el foro adecuado para acelerar la formación de la posición política conjunta de América Latina frente al problema de la deuda externa, o frente a la agresión norteamericana a un país centroamericano o del Caribe, o frente a otro gran problema que sea visto como una agresión contra toda la región? Evidentemente que no es la OEA, los que conocen esa organización por dentro saben del grado de descomposición a que ha llegado y el sometimiento en que vive frente al Departamento de Estado. Pretender formar la posición conjunta latinoamericana por medio de nuestros representantes en Washington es como planear una guerra desde el cuartel general del enemigo.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se diseñó como heredero de la CECLA, organización ad-hoc que actuó a finales de los años sesenta como foro coordinador de las posiciones latinoamericanas. A pesar de su corta vida, la CECLA es recordada por documentos tan certeros como el Consenso de Viña del Mar, el cual con gran claridad y visión, definió los intereses de América Latina en forma tal que puede tener aún vigencia en casi todos sus contenidos.

El hecho de que la CECLA haya tenido tan corta vida muestra lo difícil que es coordinar en una sola posición intereses políticos tan dispares. Si en este momento existiera, la CECLA tendría que unir las tiránicas dictaduras de Paraguay y Chile con las democracias derechistas de Honduras, Salvador, Costa Rica y Ecuador, con las democracias centristas de Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela y Colombia y finalmente con los gobiernos hegemónicos de izquierda de Nicaragua y Cuba.

No parece viable llegar a una posición conjunta latinoamericana sino en casos muy contados y en donde el asunto tenga poco que ver con la ideología. En los próximos años tal consenso va a ser cada vez más difícil, ya que la crisis internacional y los efectos económicos internos de la misma van a ampliar el espectro ideológico latinoamericano. Es factible que la experiencia de Nicaragua se extienda a otro país centroamericano o que alguna de las renacientes democracias del Cono Sur vuelva a caer en manos de una represiva dictadura de derecha ante la incapacidad de dar soluciones a los graves problemas sociales que tales democracias heredaron de las pasadas dictaduras.

Se puede afirmar que América Latina ha explotado políticamente y sus Estados miembros, como las estrellas de una galaxia, tienden a separarse cada vez más en el inmediato futuro. A más largo plazo es posi-

ble una reunificación de su pensamiento político, cuando profundos movimientos reformistas hayan creado formas de gobierno que resuelvan los problemas elementales del hombre latinoamericano, que los sucesivos ciclos de regímenes democráticos y dictaduras militares han sido incapaces de solucionar.

Podría pensarse en reforzar al SELA, dándole la posibilidad de convocar a los países para discusiones políticas, sin perjuicio de sus funciones económicas, teniendo muy presente que esas nuevas funciones convertirían al SELA en foro de discusión y de intercambio de información entre los países latinoamericanos e incluso de acercamiento, pero desde un principio debería aceptarse que si no se logran posiciones conjuntas en lo político, no significaría un fracaso para la organización, como no lo es que las Asambleas de Naciones Unidas que agrupan a más de 150 naciones, no lleguen a posiciones unificadas. Es y será lo normal, siempre habrá ideologías enfrentadas en el mundo y es más natural el conflicto que la cooperación.

3. ELEMENTOS DE UNA NUEVA POLITICA COLOMBIANA EN RELACION CON LATINOAMERICA

Un movimiento de centro-izquierda en Colombia debería alejarse en muchos aspectos de las posiciones que en política internacional han sostenido los partidos tradicionales y configurar un pensamiento progresista, que lo diferencie principalmente de las incoherencias del anterior gobierno, al que hay que reconocerle que verbalmente intentó salirse de la nefasta inspiración de Don Marco Fidel Suárez, la del "respi-ce polum" mirar a la estrella de Norteamérica.

Una política internacional progresista y coherente tendría que dar respuesta a los siguientes temas fundamentales:

— El de la no alineación frente a las dos grandes potencias.

— El de responder si es aceptable o no el surgimiento de gobiernos socialistas en América Latina.

Si se logra claridad ante estas dos vitales preguntas, los demás principios que la formen vendrán como consecuencia de las respuestas que se den.

Intentemos analizar estos dos grandes temas.

3.1 La no alineación frente a las dos grandes potencias

La dependencia política de un país en relación con otro es vista universalmente como una disminución de su soberanía. Hay casos en que esa dependencia es inevitable por razones geográficas, como en el caso de los micropaíses: San Marino, Liechtenstein y Andorra en Europa, Lesotto en Suráfrica, los cuales son islotes mediterráneos, que limitan con el país o países de los cuales dependen económicamente.

Menor dependencia forzosa tienen las pequeñas islas localizadas a pocos kilómetros de las costas de países más grandes, como las Antillas Neerlandesas, las cuales llegaron a ser recientemente independientes por el tardío desmonte del colonialismo de los siglos anteriores y tienen con sus vecinos continentales casi todo su comercio de productos agrícolas o industriales.

Alta es también la dependencia de los países mediterráneos frente a aquellos que les dan su salida al mar, como en el caso de Paraguay y Bolivia en Suramérica o Chad y Mali en Africa.

Otra muy distinta es la dependencia de las "áreas de influencia" o los "patios traseros", que no es producto de un determinismo geográfico, sino de una voluntad imperialista, como la de los Estados Unidos en América Latina o la de la Unión Soviética en Europa Oriental. Esta dependencia económica y política contrasta con la situación de países como Corea del Sur, el cual está ubicado a unos cuantos centenares de kilómetros de Japón y nadie ha dicho que su economía o su sistema político sean dependientes de la pujante nación oriental, corregida ahora de sus pasados delirios imperiales.

En resumen, la no alineación, entendida como la búsqueda de máxima independencia frente a las dos grandes potencias mundiales, debería ser uno de los principios orientadores de la política exterior de un movimiento de centro-izquierda.

Pasemos ahora al segundo punto, que es mucho más complejo que el anterior, pero con el que guarda cercana relación.

3.2 Posición frente a los movimientos y gobiernos socialistas en América Latina

Para una detallada explicación de este asunto dividamos los sistemas sociales en tres grandes categorías:

- Capitalismo puro
- Capitalismo socializado
- Socialismo

La clasificación propuesta incluye la categoría capitalismo socializado. Esto quiere significar una economía en la que están socializados los servicios básicos (educación, salud, vivienda, servicios públicos) y en la que existe una importante participación del Estado en la redistribución del ingreso. En algunos países clasificados en esta categoría también están socializadas las empresas más grandes o las de los sectores básicos (bancos, minería, petróleo, etc.).

En el capitalismo puro la socialización es mínima, como ocurre en los Estados Unidos o en los países capitalistas de América Latina (todos con excepción de Cuba y Nicaragua).

Hay países que en un momento dado están en la frontera entre el capitalismo puro o el capitalismo socializado, como Francia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, etc., debido a que hay cierta socialización de las necesidades básicas, pero si el partido de gobierno es conservador trata de desmontar, en la medida que le es posible, esa socialización.

En el socialismo casi toda la economía es estatizada y sólo áreas marginales como producción agrícola excedentaria e industria y comercio pequeños están en manos privadas. Sin embargo ya comienza a aparecer una cuarta categoría que por analogía podríamos llamar "socialismo privatizado", el cual será un interesante modelo a estudiar en los próximos años, si progresan las experiencias de China, Hungría y Yugoslavia, principalmente.

La diferencia principal entre el "capitalismo socializado" y el "socialismo privatizado" no radica en definir cuáles sectores pertenecen al área estatal y cuáles a la iniciativa privada, ya que esto no es lo sustancial. Lo que los diferencia es que el primer sistema acepta pluralidad de partidos, mientras que el segundo admite romper el monopolio estatal sobre la producción pero no sobre la dirección del Estado. Todavía es demasiado prematuro afirmar si se consolidará el "socialismo privatizado", por lo cual lo dejamos fuera de nuestra clasificación.

Políticamente los países se pueden dividir en tres categorías:

- Dictaduras personales
- Regímenes de partido único
- Regímenes democráticos

Los regímenes de partido único en algunos casos permiten a otros partidos presentarse a las elecciones, como en México y Nicaragua. En otros este derecho está prohibido por la Constitución, como en la mayoría de los países de socialismo burocrático y el régimen es abierto y declaradamente monopartidista (también, Argelia, Afganistán, Tanzania, etc.).

En las dictaduras personales lo central es la figura del dictador, aunque en ocasiones se quiera recubrir de ropaje de legalidad, como en el caso del Paraguay, en el que el Partido Colorado se convirtió en títere de Strossner.

En el socialismo burocrático también se dan las dictaduras personales y hasta hereditarias, en que el heredero es familiar del dictador (Corea del Norte, Rumania) o no lo es (Albania). La Unión Soviética fue una dictadura personal bajo Stalin, pero nunca ha sido hereditaria, por la costumbre de los últimos 20 años de mantener al Secretario General del Partido Comunista hasta su muerte, con lo que pierde el poder de elegir sucesor.

Con estas aclaraciones, podemos intentar elaborar el siguiente cuadro, recordando que toda clasificación tiene algo de arbitrario y de incompleto y que sólo debe utilizarse para hacer luz sobre algunos fenómenos oscuros en apariencia.

Lo más resaltante del cuadro es que hemos puesto un signo de interrogación en el cruce de las categorías "socialista" y "democrático". ¿Puede existir en el siglo XX el socialismo democrático? Posiblemente no. Es como alguno de esos elementos químicos recientemente descubiertos, cuya estabilidad como tal sólo dura fracciones de segundos. El socialismo democrático como experimento que se ha intentado varias veces, es inestable por tener que enfrentar un ambiente hostil de origen capitalista y termina en capitalismo o en socialismo no democrático. No es posible citar un solo caso histórico estable de verdadero socialismo y verdadera democracia. Estos experimentos probablemente tendrán éxitos en los próximos siglos, cuando el socialismo no aterrorice a los capitalistas o cuando el capitalismo sea un sistema social en extinción.

Ha sido necesaria esta larga introducción para poder plantear en forma racional y no emotiva, cuál debe ser la posición de un movimiento de centro-izquierda frente a los movimientos y gobiernos socialistas de América Latina.

CLASIFICACION DE LOS PAISES SEGUN SU SISTEMA SOCIAL Y POLITICO EN 1986*				
SISTEMA POLITICO	SISTEMA SOCIAL	CAPITALISMO PURO	CAPITALISMO SOCIALIZADO	SOCIALISMO
DICTADURA PERSONAL		Chile, Paraguay, Taiwán	Etiopía	Corea del Norte, Rumania
REGIMEN DE PARTIDO UNICO		México, Corea del Sur, Suráfrica	Argelia, Nicaragua, Tanzania, Afganistán	Unión Soviética, China, Cuba y la mayoría de los países socialistas
REGIMEN DEMOCRATICO		Estados Unidos Brasil Colombia Venezuela Costa Rica	Suecia Noruega Dinamarca Holanda	?

(*) En cada casilla sólo se colocan algunos países, a modo de ejemplo.

Comencemos por decir que la posición de los partidos tradicionales colombianos ha sido incoherente con los principios que dicen compartir:

—Se acepta tener relaciones diplomáticas con un gobierno socialista que llegó al poder por la fuerza (Cuba), pero se hace todo lo posible para que no ocurra otra experiencia semejante.

—Se acepta el principio de autodeterminación de los pueblos, siempre que esa autodeterminación propugne por una economía capitalista y se acepta violar el principio cuando el resultado puede ser otro país socialista.

—Se mantienen cordiales relaciones con ominosas dictaduras capitalistas, mientras que no existen o existen muy frías con países socialistas o de capitalismo socializado.

Un movimiento de centro-izquierda debe tener claro si seguiría propiciando las relaciones diplomáticas con Nicaragua en el caso de que desaparecieran los partidos de oposición en ese país.

Pero es necesario ir más a fondo: Ante el aborto de los experimentos de socialismo democrático (Chile 1973, Bolivia 1971, etc.), a varios pueblos latinoamericanos no les queda otra opción que la del socialismo a secas para salir de la explotación y la miseria extrema. Ese puede ser el caso de algunos países centroamericanos.

Ese cambio de sistema social no puede darse como un conflicto exclusivamente interno entre grupos nacionales. Cuando una vieja dictadura derechista se siente amenazada por movimientos de tendencia socialista, pide de inmediato el apoyo de la nación tutelar del capitalismo: los Estados Unidos, cuya intervención en los conflictos latinoamericanos es aceptada y aun reclamada, como lo fue por el expresidente Turbay en su gobierno, mientras que la intervención de la otra gran potencia (la Unión Soviética) es rechazada, como una abierta violación a las reglas del juego.

En síntesis, es imposible el tránsito del capitalismo al socialismo como la solución de un conflicto exclusivamente nacional, ya que el gobierno capitalista amenazado es el primero en invocar los tratados militares vigentes para reclamar la protección de la nación tutelar.

El no aceptar la internacionalización encubierta del conflicto equivale a pronunciarse por el mante-

nimiento del statu quo, pues un pueblo desarmado no puede ganar la batalla por el poder a un ejército armado mediante la tradicional "ayuda militar", cuando las vías de transformación democrática están obturadas, como lo han estado en Centroamérica, con excepción de Costa Rica.

3.3 Acercamiento a los movimientos progresistas

Entendemos por movimientos progresistas aquellos que tienen como punto principal de su programa de gobierno el logro de la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, a corto y mediano plazo, las cuales no se dejan postergadas para cuando el crecimiento de los sectores más ricos gotee ingresos sobre los más pobres (desarrollismo).

En América Latina infortunadamente la satisfacción de las necesidades básicas en forma más o menos inmediata sólo ha sido emprendida por movimientos o gobiernos de tendencia socialista: las dictaduras cubana y nicaragüense y el gobierno democrático de Allende. Aparentemente todos los movimientos políticos que aceptan el capitalismo como el sistema social dentro del cual deciden ejercer su acción, también aceptan que la satisfacción de las necesidades básicas es un proceso que sólo puede concluir a muy largo plazo, a pesar del alto costo social de esta postergación.

Un movimiento de centro izquierda debería privilegiar dentro de su programa de gobierno la satisfacción de las necesidades básicas, lo que lleva implícita su preferencia por un capitalismo socializado. Los otros movimientos o gobiernos latinoamericanos que buscan estas metas deben ser interlocutores más cercanos que aquellos movimientos o gobiernos simplemente democráticos, a los que sólo preocupa el mantenimiento de la democracia formal y que tradicionalmente han puesto en lugar muy secundario la satisfacción de tales necesidades.

4. POSICION FRENTE A LOS ESTADOS UNIDOS

Las relaciones de Colombia con América Latina y con Estados Unidos están estrechamente relacionadas en teoría y en la práctica llevada a cabo en las décadas anteriores. El intento de mantener la *relación especial* con los Estados Unidos implicaba secundarizar el acercamiento a los otros países latinoamericanos. Un movimiento de centro izquierda debería invertir esas prioridades. Su objetivo principal de la

política exterior sería el acercamiento y consulta permanente con otros países latinoamericanos. Evidentemente que esto no significa que las relaciones con los Estados Unidos van a ser marginales, no lo podrían ser, dado el poder y tamaño de aquella nación. Pero deben quedar olvidadas las épocas en que nuestro país consultaba con el gobierno norteamericano antes de definir su posición frente a problemas mundiales o regionales. Deben quedar enterradas experiencias tan vergonzosas como las del gobierno colombiano de 1978 a 1982, que le pidió al norteamericano cumplir con su misión de Estado protector del capitalismo en el hemisferio occidental.

La posición propuesta frente a los Estados Unidos se podría resumir así:

a) En lo cultural, se debería desestimular el intercambio con los Estados Unidos, ya que la abierta penetración a que estamos sometidos nos impone un patrón de consumo que lógicamente debe ser satisfecho imitando los productos de origen norteamericano. Esta dependencia cultural debería ser atacada sobre todo en medios de comunicación, colocando barreras arancelarias y no arancelarias a las películas para cine y televisión y a la música norteamericana. En cambio se fomentarían los intercambios de películas y discos procedentes de otros países latinoamericanos y del Tercer Mundo y de otros desarrollados como los europeos.

b) En lo científico el intercambio con los Estados Unidos sigue siendo indispensable, ya que este país aún conservará por algunos años más el liderazgo como primera potencia científica del globo. Sin embargo nuestra política de especialización en el exterior debería dar incentivos para que los graduados colombianos trataran de diversificar el lugar de su postgrado. Se podría adelantar un atractivo programa de becas con Argentina, Brasil y México en América Latina. Un acercamiento a importantes países asiáticos como India, Corea del Sur, China, Singapur, etc., sería altamente deseable como el inicio de una estrategia de acercamiento al Pacífico.

c) En lo tecnológico, deberíamos estar más interesados en adquirir tecnologías de proceso y menos las

de producto. Por tanto se desestimularía la falsa transferencia de tecnología ligada a marcas norteamericanas. Si se es acrítico frente a la entrada de tecnologías de producto, se está importando implícitamente el modelo de vida norteamericano y en esta forma estamos amarrando todos los vértices del fenómeno de la dependencia.

d) En lo comercial deberíamos hacer grandes esfuerzos por desconcentrar nuestro comercio exterior, el cual se ha realizado con los Estados Unidos, por varias décadas, en más de un 50%. Por esta razón los programas de integración deben recibir permanente y activo respaldo, para tratar de que por lo menos el 40% de nuestro comercio se haga con América Latina antes del año 2000.

e) En lo financiero, la dependencia acentuada de la deuda externa, principalmente de origen norteamericano, nos obligará a una negociación permanente con el gobierno y la banca de ese país. Sería conveniente una desconcentración futura de la deuda, buscando fuentes europeas y japonesas.

f) En lo militar, sería aconsejable cortar todo tipo de cooperación con los Estados Unidos. Esto incluiría la denuncia del TIAR, la no participación en el Consejo Interamericano de Defensa ni en operaciones militares "conjuntas", como la UNITAS; la terminación del entrenamiento militar de nuestros oficiales en Estados Unidos, en Panamá o en cualquier otro país donde existan bases norteamericanas. Simultáneamente se debería buscar un acuerdo latinoamericano para evitar el armamentismo.

g) En lo político, las relaciones estarían marcadas por una total neutralidad frente a los bloques mundiales, oposición a la carrera armamentista, beligerancia frente al peligro nuclear, insistencia en el Tratado de Tlatelolco y defensa del principio de autodeterminación, aunque esto conlleve a experimentos socialistas.

En síntesis, nos tenemos que acercar más a América Latina para ser menos dependientes de Estados Unidos y nos tenemos que alejar de Estados Unidos para poder estar más cerca de América Latina.

EL SELA:

Antecedentes y realizaciones

Por Felipe Salazar Santos

NOTA: Por considerar el tema del SELA de gran interés para nuestros lectores, transcribimos a continuación tres capítulos fundamentales de este escrito de nuestro colaborador, Dr. Felipe Salazar, que aparece publicado en su totalidad en la revista "Intal Bid", Buenos Aires 1986 y en la Revista de "Integración Latinoamericana".

ANTECEDENTES

En la década del 60 habían tenido lugar acontecimientos que contenían el germen de una gran crisis. Los grandes déficit comerciales y fiscales de los Estados Unidos de América, ocasionados por el rearme de dicho país y por la guerra de Vietnam, habían acumulado una gigantesca cantidad de dólares en poder de bancos europeos: los llamados eurodólares. De esta manera se creaba un exceso de liquidez en el mercado internacional de capitales y una grave amenaza al sistema monetario establecido en los acuerdos de la post guerra.

El proceso de descolonización había traído consigo el advenimiento de varias decenas de países nuevos, todos ellos subdesarrollados, al escenario mundial. Y no es extraño el estado de subdesarrollo de los nuevos miembros de la comunidad internacional, pues los imperios no se inventaron para beneficiar a las colonias sino para enriquecer a las metrópolis a expensas de sus dependencias de ultramar.

De esta manera, el orden económico internacional que se había organizado en las postrimerías de la II

guerra mundial se había tornado más injusto y desequilibrado de lo que había sido desde su propio nacimiento. La brecha tecnológica, financiera, cultural y social entre los países industrializados que habían diseñado ese orden y las naciones subdesarrolladas de América Latina, África y Asia, se ensanchaba año por año. Y los privilegios establecidos en favor de los primeros en Bretton Woods y en el GATT —privilegios de voto, de control de los organismos financieros y comerciales y de otros órdenes— asumían características cada vez más marcadas e injustas.

Los países en vías de desarrollo reclamaban cada día con más vigor contra dicha situación. Y para atender ese reclamo, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó una Conferencia Mundial sobre Comercio y Desarrollo cuyo propósito era "fijar las bases de una nueva estructura del comercio internacional, capaz de asegurar un crecimiento acelerado, ordenado y continuo de los países en desarrollo". La convocatoria de la Conferencia se fundaba en la teoría de reemplazar la ayuda con el comercio (trade instead of aid). Se suponía que la apertura de los mercados mundiales a los bienes de exportación de los países en desarrollo, inclusive sus productos básicos de exportación tradicional, bienes intermedios y manufacturas de uso o consumo final, provocaría un flujo de recursos suficiente del centro hacia la periferia para impulsar el desarrollo económico y social de los países pobres.

La Conferencia debía reunirse en Ginebra en 1964 y a comienzos del año, bajo los auspicios de la CEPAL y del gobierno de la República Argentina,

los países latinoamericanos se congregaron en la ciudad de Alta Gracia, Argentina, con el fin de acordar "las líneas de una política unificada de comercio exterior para el desarrollo" que habrían de mantener en la UNCTAD. El documento aprobado en aquella ocasión se denominó "Carta de Alta Gracia" y consagraba los principios que, en opinión de los países latinoamericanos, debían regir la nueva estructura del comercio internacional. Esos principios quedaron resumidos en la regla general de "un tratamiento preferencial, generalizado y no discriminatorio, en favor de todos los países en vías de desarrollo".

La Carta de Alta Gracia desarrollaba esos principios con respecto a las diversas materias que serían tratadas en la Conferencia y no se limitaba estrictamente a los aspectos puramente comerciales sino que contenía, además, conclusiones precisas sobre integración regional, financiamiento del comercio y otros temas atinentes al sistema financiero internacional. La Carta de Alta Gracia fue adoptada como documento de trabajo por la totalidad de los países en desarrollo en las reuniones preparatorias de la Conferencia del grupo que desde entonces se conoce con la denominación de "Grupo de los 77".

La experiencia de Alta Gracia y las reuniones que la habían precedido llevó a los países latinoamericanos a crear un mecanismo de coordinación "no sólo con el fin de asegurar un frente común latinoamericano sino también para lograr una acción unificada en beneficio de todos los países en desarrollo". Quedaba, así, establecida la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) como foro en que, en lo sucesivo, habrían de agruparse los países de América Latina con el fin de adoptar posiciones comunes para hacer frente a los problemas que interesaran a todos en sus relaciones con el resto del mundo.

En el hemisferio occidental, aquella década había visto el deterioro progresivo del sistema interamericano que había sufrido una crisis profunda cuando en 1965 la Infantería de Marina había invadido la República Dominicana en virtud de la llamada Doctrina de la Seguridad Continental proclamada por el Presidente Johnson. La invasión tenía por objeto evitar que se estabilizara el gobierno del Presidente Juan Bosch, elegido popularmente, con el pretexto de que sus programas económicos y sociales —reforma agraria, redistribución de la riqueza y del ingreso, reforma educativa— lo hacían sospechoso de simpatía con el comunismo. La OEA no fue consultada sino después de los hechos cumplidos y un régimen militar fue instaurado en el antiguo feudo de Trujillo.

América Latina había puesto en marcha diversos procesos de integración desde fines de la década anterior y ya se observaban signos de decaimiento del entusiasmo original en algunos de ellos. Ante esta situación, el Presidente de Chile, Eduardo Frei, dirigió una carta a los directores y voceros del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CAIP), en que les plantea someramente los principales problemas de la integración, la necesidad apremiante de ésta, la urgencia de tomar decisiones en el más alto nivel para impulsarla y la conveniencia de examinar los problemas institucionales de la nueva etapa, que debería culminar, según el estadista chileno, en la formación del mercado común latinoamericano.

La respuesta de los señores Prebisch, Mayobre, Herrera y Sanz de Santamaría no se hizo esperar. Los cuatro economistas expresaron puntos de vista unánimes "acerca de la muy urgente necesidad de arbitrar los medios que conduzcan a una aceleración del actual proceso de integración económica regional mediante "una acción colectiva, vigorosa y tenaz, dirigida a formar un amplio mercado común latinoamericano que abarque a todos los países de la región". Para tal efecto formularon un conjunto de proposiciones sobre los diversos tópicos planteados por el Presidente Frei, con base en un agudo análisis de la situación internacional y de sus repercusiones para América Latina. Lo que entonces dijeron los ilustres dirigentes latinoamericanos, tiene todavía amplia vigencia, tanto en lo relativo al análisis de las causas del desequilibrio como en lo referente a las medidas necesarias para hacerle frente. Sólo una América Latina unida estará en condiciones de aprovechar plenamente sus grandes recursos naturales y humanos y negociar, en situación de relativo equilibrio, las condiciones del acceso de sus productos al mercado mundial. Sólo en el vasto espacio económico de la región será posible avanzar en el desarrollo técnico de manera de reducir la brecha creciente que en esta área está acentuando todos los días la dependencia de la región y su vulnerabilidad.

Infortunadamente las recomendaciones formuladas en aquél documento histórico no contaron con suficiente apoyo de los gobiernos, no obstante haber sido recogidas, en lo esencial, en la Declaración de los Presidentes de América aprobada por los mandatarios latinoamericanos en Punta del Este dos años más tarde. Por el contrario, en los últimos años de la década comenzaron a manifestarse los primeros síntomas

de crisis en los distintos procesos subregionales de integración económica y solamente, como acontecimiento auspicioso, se registró la iniciación del proceso para crear el Grupo Andino, como una unidad que, formada por países medianos y pequeños, estuviera en condiciones de participar de manera equilibrada en las negociaciones para el futuro mercado común latinoamericano, con los países mayores de la región. Contemporáneamente con la negociación del Acuerdo de Cartagena, se suscribió en Caracas un protocolo que intentaba prolongar la precaria vida de la ALALC y sólo consiguió, a la larga, dilatar la agonía de aquel primer intento de integración.

La década del 70 se inició con malos augurios. En agosto de 1971 el Presidente Nixon declaró unilateralmente la inconvertibilidad del dólar en oro a la tasa que se había convenido en el estatuto del Fondo Monetario Internacional. La moneda estadounidense comenzó a "flotar" y desapareció el sistema de cambios estables, con reglas multilaterales aplicables a todos los miembros del Fondo. Como lo dice algún comentarista, la criatura a cuyo nacimiento y bautizo había contribuido Lord Keynes falleció súbitamente a manos del Presidente Nixon.

Por otra parte, la multilateralidad que había sido el principio cardinal del sistema creado para la postguerra se había ido desdibujando. Las normas propias de la democracia —"un país un voto"— no eran de aplicación en el FMI ni en el Banco Mundial, donde la regla era "un dólar un voto". Y como el país más poderoso y rico era el que más dólares aportaba a entrambos organismos, comenzó a utilizarlos como instrumentos de su propia política internacional. El bilateralismo se comenzó a imponer y los recursos de los organismos financieros multilaterales dieron en utilizarse conforme a las necesidades de la política de "seguridad nacional". Hubo países miembros del fondo y del banco —y los hay todavía— que dejaron de tener acceso a aquellos recursos. Y el trato preferencial y no discriminatorio que se había preconizado en la Carta de Alta Gracia, se vio, a su turno, desterrado de la organización del comercio internacional.

Los países en desarrollo no cejaron en su reclamo en pro de un orden económico internacional más justo. Sometieron a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas proyectos de resolución que fueron aprobados por inmensa mayoría sobre la necesidad de crear un nuevo orden económico internacional y sobre los derechos y deberes económicos de los Estados. La mayor parte de los países miembros de la OCDE se abstuvieron en las respecti-

vas votaciones y, por lo tanto, nunca se han sentido obligados por dichas resoluciones.

Sin embargo, el clamor de los países en desarrollo culminó en la convocatoria de una Conferencia sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo que se reunió en París en 1975. Allí se planteó la necesidad de un diálogo entre los países industrializados del Norte y los países pobres y subdesarrollados del Sur que aspiraban a una rueda de negociaciones globales, es decir, que abarcaran todos los problemas de las instituciones, ya abiertamente obsoletas, que habían sido establecidas al terminar la II Guerra Mundial.

Entre tanto, se agudizaba la crisis del sistema interamericano, en que los países latinoamericanos tenían cada vez más el carácter de socios de segunda o tercera categoría y en que los instrumentos multilaterales se hacían a un lado cuando ello convenía a los intereses momentáneos del socio más poderoso.

La crisis de la integración también adquiría caracteres cada vez más preocupantes. La ALALC seguía en una situación de hibernación; las desigualdades en cuanto al grado de desarrollo de los países miembros de los distintos procesos introducen un factor de conflicto y desacuerdo; el mercado común centroamericano sufría las consecuencias de la llamada "guerra del fútbol" que había estallado en 1968 entre Honduras y El Salvador; y el mismo Grupo Andino, paralizado por las prolongadas negociaciones para el ingreso de Venezuela y luego por el conflicto con el nuevo gobierno chileno desde 1973, comenzaba una etapa de enfrentamientos, incumplimiento de los compromisos originales, modificación de los plazos y otras medidas que no eran sino otras tantas manifestaciones de un proceso que habría de conducir posteriormente al estancamiento.

En diversos medios se preconizaba la necesidad de un enfoque pragmático y flexible, es decir, que estuviera más próximo a la realidad económica, social y política de la región que los altos ideales que habían inspirado el movimiento de integración 15 años antes. Además, se consideraba indispensable evitar compromisos excesivamente rígidos y plazos perentorios que luego no pudieran cumplirse estrictamente.

También se hablaba de la necesidad de buscar soluciones nuevas e imaginativas, distintas de los llamados sistemas clásicos de integración, para adelantar formas variadas y "no convencionales" de cooperación económica, como algo distinto de la integración económica propiamente dicha.

De otro lado, el mecanismo creado en la Carta de Alta Gracia para facilitar la concertación de posiciones entre los países latinoamericanos había caído en desuso. El exceso de informalidad que había presidido su nacimiento fue la causa de su ineficacia. Deliberadamente, los gobiernos se abstuvieron de dotar a la CECLA de mínimas condiciones de formalidad y solemnidad. Tampoco le dieron instituciones adecuadas. No tenía una secretaría técnica que preparara las reuniones. Estas no se celebraban regularmente sino cuando un grupo de países consideraba que había problemas que reclamaban la convocatoria de la Comisión. El país sede desempeñaba la secretaría "pro tempore"

Sin embargo, la CECLA tuvo lo que podría llamarse su momento de gloria en 1969 cuando se reunió en Viña del Mar para examinar el estado de las relaciones económicas de América Latina con los Estados Unidos de América. En aquella memorable reunión se ratificó un conjunto de principios, incorporados de antiguo al derecho internacional latinoamericano y hemisférico: la igualdad jurídica de los Estados; la no intervención de ninguno de ellos en los asuntos internos o externos de otros; el respeto a la solidez de los tratados; el derecho soberano de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales; la norma conforme a la cual la cooperación económica no puede supeditarse a condiciones políticas o militares; la regla en virtud de la cual "ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico o político para forzar la voluntad soberana de otro Estado con el fin de obtener ventajas de cualquier naturaleza". En otras palabras, la democracia internacional, el respeto por la soberanía y la independencia de los Estados, sin consideración a su tamaño o a su poderío económico; el pluralismo en virtud del cual cada uno de los pueblos tiene derecho a buscar su propio camino sin intervención de los demás. Sobre esas bases, el Consenso de Viña del Mar contiene una serie de proposiciones sobre distintos aspectos de las relaciones hemisféricas entre las cuales vale poner de relieve todo lo referente al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la UNCTAD en materia de comercio, la multilateralidad de la cooperación financiera interamericana —abolición, por ejemplo, de los préstamos "atados"—, la reforma del Sistema Monetario Internacional y la adopción de un conjunto de principios sobre la inversión extranjera privada que debe estar "sujeta a las decisiones y prioridades nacionales, debe actuar en favor de la movilización de recursos internos, generar ingresos o evitar egresos de divisas, promover el ahorro y la investigación tecnológica nacional, representar un aporte tecnológico

real y participar como factor complementario en la inversión nacional de preferencia asociada a ésta".

La reunión de Viña del Mar comisionó a su presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdés, para que pusiera en manos del Presidente de los Estados Unidos aquel documento. Así lo hizo, en efecto, el Ministro chileno, en solemne ceremonia en la cual estuvieron presentes los embajadores de los países latinoamericanos acreditados ante la Casa Blanca. Al entregar el documento al Presidente Nixon, Valdés reafirmó de manera admirable la necesidad de una "relación interamericana justa, dinámica, equitativa y creativa", basada en el respeto de los principios básicos que se habían consagrado en Viña del Mar.

El Consenso de Viña del Mar no tuvo ningún reflejo en la realidad de la política exterior estadounidense. Y de otro lado, la CECLA dejó de existir por falta de convocatoria, salvo una reunión celebrada en Buenos Aires en 1970 para examinar las relaciones de América Latina con la CEE.

Por último, en una época en que la política internacional se funda en el ejercicio del poder, los países en desarrollo tratan, ocasionalmente, de utilizar sus propias herramientas de poder. Fue el caso de los países exportadores de petróleo que constituyeron su propia organización para utilizar el recurso natural de que disponían como un arma para hacer frente a los problemas del desarrollo. La OPEP decidió en 1973 aumentar unilateralmente el precio del crudo, con lo cual incrementó muy rápidamente y en forma vertical los recursos para el desarrollo de sus países miembros.

Esta primera acción de la OPEP sobre los precios dio lugar a que se adicionara una nueva masa de dólares a la que ya se había acumulado en poder de la banca internacional. Los países del Golfo Pérsico carecían de la experiencia y el tamaño económico necesarios para administrar los nuevos recursos, que comenzaron a invertirse fuera de sus territorios y a incorporarse al mercado internacional de capitales por conducto de la banca transnacional. Hubo, pues, mucho más dinero barato para prestar a quien lo solicitara.

Pero hubo consecuencias muy negativas también para los países en desarrollo importadores de petróleo, que vieron aumentar sustancialmente la proporción de sus ingresos de exportación que estaban obligados a invertir en importaciones energéticas.

No puede olvidarse, en este momento, que, tal como lo observa Fortunato Brown* mientras los países desarrollados estuvieron entonces y siguen estando, muy lejos de cumplir sus compromisos de destinar un determinado porcentaje de su producto bruto a la ayuda internacional, los países petroleros han dado muestras sobresalientes de solidaridad con los países en desarrollo en las más diversas formas.

LA CREACION DEL SELA

Los antecedentes que se dejan relatados y la situación predominante en el mundo y en América Latina en 1974 ponían de manifiesto una vez más, en forma evidente, la necesidad de la acción concertada de los países latinoamericanos. Así lo entendió el Presidente Luis Echeverría de México cuando en junio de aquel año formuló su llamamiento a crear un organismo propio de América Latina que constituyera "un foro permanente para analizar por sí mismo sus problemas y adoptar acciones concretas para solucionarlos".**

El llamamiento del Presidente Echeverría fue apoyado por el Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez. De inmediato se procedió a la creación de una comisión mixta que, con gran dinamismo, recorrió América Latina y logró provocar el interés de otros mandatarios, en forma tal que el 17 de octubre de 1975 se pudo suscribir el Convenio de Panamá, en la misma ciudad donde se había reunido siglo y medio antes, para propósitos semejantes, el Congreso Anfictiónico que había sido convocado por el Libertador Simón Bolívar.

La rapidez con que fructificó la idea, la facilidad con que veinticinco países de América Latina se pusieron de acuerdo en la negociación del Convenio es un reflejo de esa necesidad a que se refieren Alejo y Hurtado. Como ellos lo afirman, los estadistas que impulsaron el proceso interpretaron "fuerzas profundas de la realidad latinoamericana". En otras palabras, "la idea ya estaba en la realidad" como ellos mismos lo observan.

En la declaración conjunta que suscribieron los Presidentes Echeverría-Pérez para poner en marcha el proceso de creación del SELA, los dos mandatarios expresaron "su convicción de que los pueblos latinoamericanos deben contar con un organismo de consulta y cooperación económica, propio y permanente, complementario de otros ya existentes, con funciones y ámbito de operación que respondan real y eficazmente a sus necesidades y aspiraciones comunes".

Entre los rasgos originales de esta nueva concepción de la identidad latinoamericana está la incorporación de todos los países en vías de desarrollo del hemisferio occidental en un esfuerzo común. Por primera vez, los países angloparlantes del Caribe, recién llegados a la vida independiente, entran a formar parte de la comunidad latinoamericana, entendiendo por tal el conjunto de países independientes en vías de desarrollo situados al Sur del Río Grande y en la Cuenca del Caribe, sin discriminación de ninguna naturaleza.

Los países que habían sido escenario de episodios memorables de la vida del Libertador, los que habían contribuido con sus hombres y sus recursos a la lucha por la independencia de las antiguas colonias de España, se incorporaban a la comunidad latinoamericana.

Por otra parte, desde el propio momento en que la idea comenzó a concretarse hubo dos líneas de acción en las consideraciones de los estadistas y expertos que la pusieron en marcha: por una parte, la necesidad de un foro permanente en el cual se coordinaran las posiciones de los países latinoamericanos ante los problemas comunes y en sus relaciones con el resto del mundo y, particularmente, con sus principales socios comerciales. Es decir, cumplir la función que se le había asignado a la CECLA y que ésta no había podido cumplir sino de manera parcial y fragmentaria. Y, además, buscar caminos para la cooperación regional con la idea, entre otras, de contribuir al afianzamiento y convergencia de los esquemas de integración. A este respecto es interesante la observación de Alejo y Hurtado en el sentido de que es necesario evitar que las subregiones se aislen las unas de las otras y tengan la tendencia a "hacerse autocontenidas y excluyentes". La búsqueda de intereses comunes entre países de toda la región y de todos los sistemas de integración, con el fin de crear un conjunto de relaciones estables entre ellos, alrededor de intereses compartidos, podría contribuir eficientemente a contrarrestar las tendencias a la fragmentación, que sólo sirve para acentuar las causas de la dependencia.

* Fortunato Brown, "El SELA y el drama económico latinoamericano", Caracas, 1984, pág. 27.

** Francisco Javier Alejo y Héctor Hurtado, "El SELA: un mecanismo para la acción". Fondo de Cultura Económica, México, Enero de 1976. Los autores han relatado con precisión y lucidez el proceso que culminó en la creación del SELA, comenzando por un análisis de la urgente necesidad del nuevo organismo.

Como se verá en el punto siguiente de este capítulo, el Convenio de Panamá recogió este planteamiento y dio al SELA su fisonomía definitiva.

No es pertinente hacer aquí un relato pormenorizado de cada uno de los pasos que se dieron entre el momento en que se produjo la primera declaración del Presidente Echeverría, con el apoyo del Presidente Carlos Andrés Pérez, y la firma del Convenio de Panamá el 17 de octubre de 1975.

Basta subrayar una vez más que nunca antes había sido posible aunar las voluntades de veinticinco países latinoamericanos alrededor de un ideal común ni mucho menos negociar en breve tiempo un tratado multilateral complejo, trascendental y llamado a desempeñar un papel de importancia decisiva, no sólo en la historia de América Latina sino del conjunto de los países en desarrollo.

Pero sí conviene hacer algún comentario de ciertas orientaciones básicas que inspiraron todo el proceso de negociación y quedaron reflejadas en el texto del Convenio.

Se recalcó frecuentemente la necesidad de que era indispensable actuar con pragmatismo. El pragmatismo es una escuela filosófica cuya escala de valores se funda en la utilidad práctica de los principios científicos o técnicos que se apliquen a cualquier situación. Es bueno y verdadero lo que es útil. Es lo contrario de las doctrinas idealistas de distintas vertientes que han inspirado el pensamiento occidental a lo largo de los siglos y según las cuales son otras las normas que deben emplearse para medir lo verdadero o lo bueno. Por supuesto, lo práctico, lo útil, deben ser considerados siempre en las decisiones de política pues, de lo contrario, se corre el riesgo de divorciarse de la realidad y caer en especulaciones teóricas sin norte definido. Pero el alejamiento total de las grandes ideas, de los objetivos fundamentales de toda acción política, puede conducir a un utilitarismo estéril y de horizontes limitados.

Un buen ejemplo de lo que estoy diciendo es la vida del más grande americano de todos los tiempos. Bolívar no fue un pragmático, en el sentido filosófico de la palabra. Desde el comienzo de su carrera estuvo inspirado por altos y nobles ideales, que todavía están vigentes. Ni las derrotas, ni las acechanzas, ni la calumnia corrosiva, ni los fracasos —que fueron muchos y muy grandes— lo arredraron. Por el contrario, siempre asombró a sus compañeros por la manera como en los momentos más sombríos, cuando

todo parecía perdido, planteaba objetivos cada vez más altos para su acción. No huyó de la realidad; por el contrario, las leyes, proclamas y decretos del Libertador están plenos de fórmulas para dar solución a los problemas más graves de cada momento y aun a los más menudos. No olvidaba ni las herraduras de los caballos cuando se preparaba para emprender una campaña, pero lo útil y lo práctico valían para él en la medida en que pudieran contribuir al logro de sus grandes ideales.

Se ha dicho que el SELA es, conforme al título del libro de Alejo y Hurtado, "Un mecanismo para la acción". Y ciertamente, debe ser eso. Pero no para la acción por sí misma sino para aquellas acciones que puedan contribuir al logro de los grandes objetivos que se han planteado para América Latina. No se trata solamente de encontrar pequeños o grandes intereses comunes alrededor de los cuales puedan congregarse los esfuerzos de grupos de países. Se trata de que esos esfuerzos contribuyan a encontrar esa "elusiva identidad" de América Latina de que hablan los autores varias veces citados; a fortalecer su capacidad de negociación en un mundo poblado de gigantes; a eliminar los factores de dependencia que han frenado su desarrollo y restado autonomía a sus decisiones; y, sobre todo, a contribuir eficazmente al bienestar de los pueblos subdesarrollados de este hemisferio.

La otra regla de oro en que se inspiraron los protagonistas del proceso y los autores del Convenio, fue la flexibilidad.

Como se dijo arriba, la crisis de la integración en América Latina se ha atribuido, entre otras causas, a lo que se ha considerado excesiva rigidez de los compromisos adquiridos en los respectivos tratados y de los plazos para cumplirlos. A esa rigidez se opone la noción de flexibilidad. También en este caso conviene encontrar un justo medio en que el exceso de flexibilidad no conduzca a la inacción. Es evidente que si no se adquiere ningún compromiso no hay riesgos de incumplimiento. El que no se propone alcanzar un objetivo no está expuesto al fracaso y, como dice el viejo proverbio castellano, "el que no se arriesga, no pasa la mar".

El fracaso de la ALALC se debió, según algunos comentaristas, a que los compromisos adquiridos en el Tratado de Montevideo de 1960 y el objetivo final de crear el mercado común latinoamericano eran demasiado ambiciosos. A lo cual podría replicarse que la

ALADI no puede fracasar porque el Tratado de Montevideo de 1980 no crea ningún compromiso para ninguno de los Estados miembros ni obligaciones para nadie.

De todas maneras, debe haber un mínimo de obligaciones, así sean muy generales, para los Estados que se comprometen en un proceso de cooperación económica y coordinación de sus políticas.

El reparo que se hace a este enfoque es el riesgo que puede significar para la soberanía de los países comprometidos en el proceso la adopción de compromisos que limiten su capacidad de acción autónoma. Quienes así piensan olvidan que las limitaciones se deben a la dependencia y a la falta de una acción común. Y que la mejor manera de afirmar y ejercer la soberanía individual es mediante la combinación de los esfuerzos de los pequeños países en pro de los intereses colectivos.

También se planteó durante la negociación la tesis de que el SELA habría de ser un organismo estrictamente técnico-económico y de ninguna manera político. Por algo se le bautizó con el nombre de Sistema Económico Latinoamericano.

Piensa el autor de estas líneas que hay un grave error de perspectiva en esta pretensión de separar lo económico de lo político, como si pertenecieran a dos universos diferentes.

En el mundo contemporáneo nada tiene mayores repercusiones políticas, en el sentido más amplio y comprensivo del concepto, que las decisiones relativas a los problemas económicos. Lo fundamental de las relaciones internacionales gira alrededor de lo económico, lo estrictamente político es una entelequia que casi carece de correspondencia con la realidad. En el fondo de cualquier conflicto —o de cualquier acuerdo— entre dos o varios países, hay intereses económicos. No se libran las guerras ni se celebran los tratados únicamente para afirmar una soberanía decimonónica abstracta sobre un trozo de territorio. La paz y la guerra se hacen y se terminan en busca de objetivos económicos y sociales.

De ahí que resulte ilusorio crear un organismo que se ocupe solamente de los asuntos económicos, sin tocar para nada los intereses políticos. Ilusorio porque es imposible debatir problemas económicos y encontrarles soluciones que no tengan repercusiones políticas de mayor o menor envergadura.

CONCLUSIONES

1. Al terminar la primera década del SELA, la situación de América Latina ha desmejorado considerablemente con respecto al momento en que la nueva organización se puso en marcha. Son bien conocidas las estadísticas sobre comercio internacional, evolución del producto interno bruto, tanto en términos globales como por habitante, las tasas de inflación y desempleo, los niveles gigantescos del endeudamiento externo, la corriente perversa de transferencia de recursos, la ausencia, en los últimos años, de financiamiento externo representado en recursos frescos y otros indicadores de la situación económica y social, para no hablar de las amenazas a la paz internacional que representa la explosiva situación de Centroamérica.

Durante estos años, el SELA ha sido un catalizador de los esfuerzos comunes y ha tenido la virtud de convocar la solidaridad latinoamericana en los momentos de crisis, ya sea desde el punto de vista de la región en su conjunto o de algunos países en particular. Y no cabe duda de que su presencia ha servido muy eficazmente para afirmar la identidad latinoamericana, para contribuir a la búsqueda de soluciones y para mantener con firmeza los principios e ideales en que se ha inspirado tradicionalmente la política de la región.

Ha puesto en marcha numerosas acciones de cooperación regional aunque no siempre con el éxito que de ellas se esperaba. Y ha promovido intensamente el examen de problemas nuevos y la adopción de posiciones comunes frente a los desafíos de la crisis, al proteccionismo que afecta sus exportaciones y a las nuevas y antiguas formas de dependencia que amenazan su proceso de desarrollo.

En otras palabras, estos diez años han demostrado que el SELA es necesario y que constituye una herramienta sumamente útil desde el punto de vista de los propósitos y objetivos que le dieron vida.

2. Sin embargo, es evidente que el balance es diferente, según se haga el análisis desde el punto de vista de la cooperación regional o de la consulta y coordinación.

En efecto, hay resultados mucho menos positivos en el campo de la cooperación regional que en el de la coordinación. Y bien vale la pena hacer un análisis de las posibles causas de este hecho. Análisis que no debe, por supuesto, limitarse a los resultados aparentes de los esfuerzos respectivos sino que debe emprenderse en función de las actitudes de los principales protagonistas del proceso, que son los Estados Miembros.

Ya se vio, al analizar someramente algunos de los principios básicos del Convenio de Panamá, que los compromisos que se refieren a la cooperación regional son obligatorios para los países que participan en él, según el Artículo 18 del Convenio. También se subrayó, al estudiar los antecedentes del Convenio y el Convenio mismo, la posición expresamente contraria a toda forma de supranacionalidad por parte de los Estados Miembros.

Predomina en América Latina una concepción excluyente y profundamente nacionalista de la soberanía nacional. Existe una renuencia muy marcada a adquirir compromisos que limiten la autonomía de los gobiernos en la adopción de decisiones relativas a aspectos importantes de sus políticas nacionales. El Artículo 19 del Convenio, ya analizado, prohíbe al Consejo Latinoamericano adoptar decisiones que afecten las políticas nacionales de los Estados Miembros. También se vio cómo si esta disposición se aplicara rígidamente, en su estricto tenor literal, conduciría a la parálisis del Sistema y a la inacción del Consejo Latinoamericano. Pero representa el punto de vista extremo sobre el tema que se está analizando: la soberanía.

Enfrentados a su situación de dependencia y a la brecha creciente que los separa de los países desarrollados en todos los órdenes, y sometidos a las profundas repercusiones de la crisis mundial, los países latinoamericanos fluctúan entre dos actitudes, a mi juicio incompatibles: la que consiste en reconocer la necesidad de la acción común, de la cooperación, de la utilización cooperativa de los vastos recursos de todo orden que la región posee y del mejoramiento de su conducción mediante la coordinación de sus políticas. Es la actitud que dio origen a la creación de la CECILA, a los procesos de integración económica, al establecimiento del SELA mismo, al proceso que condujo a la Conferencia Latinoamericana de Quito y a las decisiones que allí se adoptaron. La otra actitud es la de una defensa a todo trance de los fueros irrenunciables de la soberanía, entendida como se dijo arriba, y, como consecuencia, al aislamiento.

Así, mientras se proclama solemnemente la necesidad de la acción conjunta y de la reactivación del comercio intralatinoamericano, hoy en franco retroceso, en la práctica se erige una barrera infranqueable o casi insuperable a las exportaciones originarias de países de la misma región, en forma incompatible con los propósitos de cooperación. Basta recordar a este respecto, los menguados resultados de los compromisos de Quito en materia de restricciones no arancelarias, de preferencia arancelaria regional y de mejoramiento y ampliación del Sistema de Pagos Recíprocos.

En mi opinión, esta actitud ambivalente, verdadera *contradictio in terminis*, es la causa profunda de los resultados poco satisfactorios en el área de la cooperación regional. Si se examina en profundidad el proceso de cooperación, se verá cómo las acciones respectivas se concentraron, con muy contadas excepciones, en actividades de carácter marginal o, cuando recayeron en otras de mayor envergadura, recibieron poco apoyo real o tuvieron éxitos solamente parciales. Todavía está por verse si el ambicioso proyecto de cooperación implícito en el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional dará frutos suficientes en un tiempo razonable. Algunas de las organizaciones permanentes creadas por los Comités de Acción están todavía por iniciar sus trabajos o tienen una vida precaria ya sea por el escaso número de países participantes —caso de la RITRA—, o por el poco uso que se hace de ellas —caso de MULTIFERT—. Solamente OLDEPESCA parece dotada de una vitalidad suficiente para augurarle éxitos razonables. Sin embargo, es de observar que sus trabajos no repercuten de manera directa sobre las políticas nacionales, como no sea en campos técnicos o en la defensa solidaria de recursos comunes.

En cambio, las tareas de consulta y coordinación no conducen a decisiones que limiten la autonomía de los países sino a acuerdos flexibles y a estudios que son útiles para orientar a los países, sin obligarlos a seguir un determinado camino. Es explicable, por lo tanto, que los gobiernos se muestren más propensos a acciones de esta naturaleza que a la adopción de compromisos obligatorios como los que traen consigo los acuerdos de cooperación regional.

Hay un ejemplo muy dicente en esta materia: el tratamiento del tema de la deuda externa. Las investigaciones y estudios que la Secretaría Permanente puso a disposición de los gobiernos y las sugerencias de los Secretarios del SELA y la CEPAL en su respuesta a la carta del Presidente Hurtado fueron recibidas de manera positiva, en la medida en que cons-

tituían un aporte significativo al esclarecimiento de la naturaleza profunda del problema y del camino que los países deudores podían seguir para encontrarle solución. Pero, como ya se observó arriba, el problema de la deuda tuvo un cambio cualitativo al convertirse en materia sustancialmente política en virtud de su gigantesco tamaño. Y en ese momento, cuando los gobiernos se dieron cuenta de este cambio, resolvieron tomar la iniciativa por fuera de los organismos internacionales, en un foro creado ad-hoc en el cual ni siquiera están todos los Estados Miembros del SELA: el Consenso de Cartagena. De este modo, los gobiernos afirmaron su voluntad de asumir de manera excluyente el control del tema cuando comprendieron su profunda significación política y la magnitud de sus repercusiones al nivel nacional.

Y no fue extraño a esta actitud el temor de algunos gobiernos de verse comprometidos en posiciones o actitudes que pudieran provocar represalias por parte de algunos países desarrollados o de la comunidad financiera internacional. En otras palabras, tomadas del folklore latinoamericano, "mataron el tigre y se asustaron con el cuero".

3. Capítulo especial merece el tema del apoyo político. Con frecuencia se oye hablar de la necesidad de esta forma de respaldo como una de las medidas básicas para reactivar los procesos de integración o para dar vida a ciertos organismos internacionales, como el SELA. Y, con frecuencia también, se expresa profunda satisfacción ante discursos y declaraciones de los altos personeros del Estado en que se otorga explícitamente ese "apoyo político".

Pero las declaraciones individuales o personales de los jefes de Estado, los discursos de los ministros y otras manifestaciones externas de un supuesto apoyo político no son suficientes ni significan que en la realidad el respaldo de los gobiernos se está otorgando. Para que ese respaldo sea cierto, debe concretarse en acciones específicas que demuestren realmente el interés de los gobiernos en llevar adelante uno u otro proceso.

Comenzando por el nivel de las representaciones, tanto a las reuniones del Consejo Latinoamericano como a las de expertos gubernamentales.

En cuanto a las reuniones del Consejo, debe recordarse que el Artículo 11 nunca se ha cumplido por todos los países en cuanto dispone que las reuniones ordinarias anuales serán "a nivel ministerial". Nunca ha habido una reunión ordinaria anual del Consejo en

que todos los Estados Miembros hayan participado a nivel ministerial y son escasas aquellas en que esa participación fue mayoritaria.

La presencia de los ministros y aun de los jefes de Estado es frecuente en otras organizaciones internacionales como la Comunidad Económica Europea, la OCDE y el CARICOM, para sólo mencionar algunos ejemplos. En el SELA no ha habido reuniones —con la sola excepción de la que se celebró en Panamá sobre las relaciones económicas de América Latina con los Estados Unidos de América— en que la mayoría de las representaciones hubiera sido de nivel ministerial.

Esto tiene sus consecuencias. No es lo mismo la participación directa en las tareas del Consejo Latinoamericano, con un conocimiento inmediato de los problemas, de los planteamientos de la Secretaría y de los demás Estados Miembros, que el conocimiento de lo ocurrido, *a posteriori*, por conducto de los funcionarios que asistieron a las reuniones.

Una de las formas de dar apoyo político al SELA sería la participación de los Estados Miembros, al nivel ministerial, en las reuniones ordinarias del Consejo Latinoamericano.

Más insatisfactoria aún es la manera como muchos de los Estados Miembros participan en las reuniones de expertos gubernamentales sobre temas especializados. Si se examinan las listas de participantes de esas reuniones, se verá que, sin excepción, en la mayoría de los casos los "expertos" son funcionarios de las embajadas acreditadas ante el gobierno de Venezuela.

Es evidente que esta modalidad de participación resulta muy ineficiente. No quiere decir lo anterior que se dude de la competencia o versación de los secretarios o consejeros de las embajadas que asisten a las reuniones, a título de expertos. Pero es evidente que en esa forma no se cuenta con la presencia del funcionario o funcionarios que tienen a su cargo, de modo especializado, el tema respectivo en cada país. Lo cual conduce a que no se conozca en la reunión la posición verdadera de los gobiernos respectivos con respecto a la materia de que se trate o a que los resultados del evento sólo lleguen de modo indirecto y tardíamente al conocimiento de las correspondientes reparticiones de los gobiernos.

Otra vez el apoyo de los gobiernos debería traducirse en una participación adecuada en las reuniones de expertos que ellos mismos piden celebrar y que, en

lo que respecta a las REGAN (Reuniones de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel), es una de las medidas que se consideraron necesarias para dar nuevo ímpetu y contenido a la cooperación regional.

4. Una de las medidas necesarias para asegurar un éxito razonable sería un examen breve, en la forma de un estudio de prefactibilidad técnica, financiera y política de los proyectos de cooperación regional. Habría necesidad de indagar a fondo si los países están verdaderamente interesados en llevarlo a cabo, pues solamente así le darán el apoyo indispensable y esa indagación debe llevarse a cabo en los niveles donde se toman las decisiones y se manejan los recursos. Además de esta factibilidad política, es preciso tener una certeza razonable de que el proyecto es viable técnicamente y podrá financiarse en forma oportuna y eficiente. Se habló desde el comienzo de la necesidad de un fondo o sistema de prefactibilidad que proveyera los recursos indispensables para los efectos de este estudio previo. Este fondo debería funcionar de manera independiente y ser administrado por la Secretaría Permanente, con base en los mandatos generales del Consejo. No sobra recalcar, en este momento, la necesidad de un procedimiento semejante, que aseguraría un mínimo de seriedad y viabilidad a los trabajos de los Comités de Acción.

Y otro tanto debe decirse en relación con los programas bienales o de otra naturaleza de cooperación regional. Como se vio al examinar el tema en detalle, ni el primer programa de trabajo del SELA ni los dos programas bienales se han podido cumplir siquiera en forma fragmentaria, como tampoco se ha puesto en marcha el largo catálogo de acciones derivadas de la Declaración de Panamá.

Hay falta de precisión, ausencia de un orden de prioridades debidamente establecido y de un juicioso examen de las posibilidades, siempre limitadas, de la cooperación. Es preferible concentrar los esfuerzos y los escasos recursos de que se dispone en unos pocos proyectos viables gama de acciones comprendidas en los mencionados programas.

5. Algunas palabras conviene decir sobre la inadecuada estructura que ha tenido la Secretaría Permanente en virtud de hábitos que se adquirieron desde

un comienzo y se han consolidado con el tiempo. Me refiero a la falta de comunicación adecuada y de coordinación eficiente a los trabajos de cooperación regional y los de consulta y coordinación. En la práctica es como si hubiera dos secretarías que trabajan por separado. La cooperación regional y la consulta y coordinación son complementarias entre sí y deben adelantarse en forma coordinada y conforme a un plan coherente y a un orden de prioridades, dado, por supuesto, por los mandatos del Consejo.

Y no se puede dejar de observar que esta estructura se refleja en la organización tradicional del Consejo, el cual está dividido siempre en dos comisiones: la de cooperación regional y la de consulta y coordinación. Estas dos comisiones sesionan separadamente y llevan sus conclusiones a las reuniones plenarias donde no se discuten sino aspectos formales de los respectivos proyectos.

En mi opinión, este sistema debería eliminarse con el fin de que el Consejo discuta en pleno todos los proyectos y conozca todos los informes, de manera de llegar a conclusiones que estén de acuerdo con las orientaciones básicas.

6. También se observa una tendencia a convertir las reuniones del Consejo Latinoamericano en un ejercicio rutinario en que dicho órgano debe pronunciarse todos los años, por medio de Decisiones, sobre todos y cada uno de los temas que se han venido examinando tradicionalmente. Hay, así, una serie de Decisiones con respecto a cada uno de los Comités de Acción y de los organismos permanentes creados para llevar adelante la cooperación regional, así como sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) o sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), para citar algunos ejemplos.

Probablemente se obtendría una mayor eficiencia y suscitaría un mayor interés entre los gobiernos, un procedimiento que dejara al Consejo los temas básicos, mediante agendas concentradas en los problemas más importantes del momento y acudir a otros mecanismos para los asuntos de detalle.

7. Otra de las manifestaciones del escaso apoyo de los gobiernos es la crónica crisis financiera, cada vez

más aguda, de la Secretaría Permanente. Hay países que no han pagado todavía el primer aporte, en diez años de existencia del SELA, al presupuesto de la Secretaría. Muy pocos son los que cumplen sus obligaciones financieras con la puntualidad indispensable. Y muchos los que registran considerables atrasos que son fuente de problemas frecuentes, muchas veces agudos, para el funcionamiento de la Secretaría.

La Secretaría Permanente se ha mantenido en los límites que quisieron los gobiernos desde el comienzo, desde el punto de vista burocrático.

Sus presupuestos son minúsculos en comparación con los de otros organismos y en los últimos años se han reducido considerablemente en términos reales. Sin embargo, ha desempeñado sus funciones con mucha eficiencia, en medio de las más incómodas dificultades financieras.

Otra manera de expresar eficientemente su apoyo político al SELA sería el cumplimiento oportuno de las obligaciones financieras de los gobiernos con la Secretaría Permanente.

platicultura: f. Nueva ciencia desarrollada por Delta Bolívar para que su inversión sea rentable y le produzca muy buenos frutos.



**INVERSIONES
DELTA BOLIVAR**
Compañía de Financiamiento Comercial



**PLANES GANADORES
PARA GENTE GANADORA**

Res. Superbancaria 0397
de Febrero 15 de 1974

El Concordato: ¿Actualización o Derogatoria?

Por Aurelio Tobón Mejía

INTRODUCCION

El preámbulo del Concordato celebrado entre el Gobierno de Colombia y la Santa Sede el día 12 de julio de 1973 y cuyo canje de ratificaciones tuvo lugar el 2 de julio de 1975 (*cf. A.A.S., vol. LXVII (1975), pág 421, que es la Ley 20 de 18 de diciembre de 1974*) es un desenvolvimiento del artículo 53, último párrafo del título IV de la Constitución Política de Colombia. Su vigencia reemplazó el anterior Convenio suscrito entre las mismas partes del día 31 de diciembre de 1887, tras un largo recorrido que se inició con el nacimiento de la República como Estado Soberano e independiente de la Corona Española. En ese primer convenio brilló la participación de próceres y patricios de los dos partidos tradicionales. Reemplazó igualmente el Concordato de 1975 la Convención Adicional de 20 de Julio de 1892 cuya materia (fuero eclesiástico y cementerios) se reglamentó en mejor forma y reemplazó además la nota No. 27.643 de la Secretaría de Estado de Su Santidad que dio origen a la Ley 54 de 1924 llamada Ley Concha, de 5 de diciembre del citado año a través de la cual se reglamentó la forma de acceso al matrimonio civil de los apóstatas (o los colombianos bautizados que se separaban de la Religión Católica).

Sabido es que la reforma concordataria del 22 de abril de 1942 que alcanzó a convertirse en Ley de la República (ley 50 de 1942) no entró en vigencia por no haberse efectuado luego el indispensable canje de ratificaciones.

Finalmente, el último convenio de 1975 se ocupó de dar nueva forma y contenido al Convenio sobre Misiones que el día 20 de enero de 1953 suscribieron en Bogotá el Nuncio Apostólico y el Ministro de Relaciones Exteriores, convenio que nunca fue sometido a la aprobación del Congreso de la República.

En los trámites y conversaciones que precedieron a la mayoría de los citados convenios intervinieron prestantes figuras de los dos partidos tradicionales. Como lo ha probado magistralmente el eminente jurista doctor Antonio Rocha, el Partido Liberal no ha sido en su historia un partido contrario al mantenimiento de una respetuosa relación entre el Estado y la Sede Apostólica. Desde el gobierno del doctor Olaya Herrera hasta hoy, los presidentes y cancilleres liberales han tenido brillantes actuaciones en el campo del Derecho Público Concordatario.

Ya con anterioridad a las posiciones fijadas por los conductores del Partido Liberal, había sido misión confiada por los ex presidentes Alfonso López Pumarejo y Eduardo Santos al doctor Darío Echandía la de buscar una actualización de las materias objeto del Concordato con la Santa Sede. Conocidas son las actuaciones de los en su momento Cancilleres Gabriel Turbay y Antonio Rocha. Posteriormente, bajo el gobierno liberal del doctor Carlos Lleras Restrepo y el entonces Ministro de Relaciones Exteriores doctor Alfonso López Michelsen, el Gobierno acudió de nuevo en búsqueda de la colaboración del ex presidente doctor Darío Echandía para volver sobre el mismo tema de la actualización concordataria.

Una memoria sobre los hechos anteriores fue escrita precisamente por el profesor doctor Antonio Rocha, por esos días embajador de Colombia ante la Santa Sede y uno de los comisionados por el Gobierno para adelantar las negociaciones que culminaron con el pacto suscrito en 1975. (cf. *ROCHA ANTONIO, Matrimonio, Educación y Actualización Concordataria, Bogotá, 1975*). En la obra citada nos es dado a leer lo siguiente:

“Estos (los partidos políticos), que han hecho la historia, las constituciones y las Leyes, le han dado de común acuerdo un tratamiento excepcional a la Iglesia y reflejándolo en la Carta y en las leyes que regulan las materias mixtas. Más aún, hasta parece que el Partido Liberal, mientras más hegemónico su gobierno, más deferente ha sido con aquellas. Atrayendo al Partido Conservador y cortejando a la Iglesia (como en la redacción del plebiscito de 1957), registrando el hecho sociológico de la gran mayoría católica del pueblo colombiano, que de estas tres cosas hay mucho testimonio del liberalismo, lo cierto es que las grandes piezas constitucionales, las leyes y documentos administrativos, están influidos por esa preocupación. De tal manera que si el Partido Liberal quisiera establecer en Colombia la separación de las dos potestades, tendrá que empezar por modificar la política que la historia registra y adaptar aquellos papeles a la etapa de la nueva vida, aduciendo para el cambio alguna razón suficiente y convincente” (Cf. *opus citatum*., pág VI).

Y baste con lo hasta aquí escrito y citado para entender el fondo real de lo que ha sido y es política liberal unánimemente reiterada desde los Gobiernos, no obstante algunas voces en contra que no han faltado en el Parlamento o en los foros ideológicos. Pretender convertir este tema en una bandera política de oportunismo electoral, es grave error de personas que desconocen el fondo de las materias mixtas en un medio como el colombiano y el valor de los tratados públicos que las reglamentan. La materia concordataria, como toda materia que se refiere al derecho público colombiano, debe ser estudiada sin sectarismos, sin apasionamientos, teniendo en cuenta por sobre todo el bien común de la Patria y las circunstancias siempre cambiantes que el correr de los días impone en el mundo contemporáneo.

Hecha la anterior afirmación, se ha de atender, cuando de examinar el Concordato colombiano con la Santa Sede se trata, como base de cualquier consi-

deración, la existencia de los principios reguladores o informadores de la relación Iglesia-Estado.

Así las cosas, se ha de entender como sustento de toda ley positiva la fundamentación en la Carta Constitucional que ha ordenado la libertad de conciencias (cf. Artículo 53), la libertad religiosa o de cultos (cf. art. citado) y de asociación (cf. Artículos 44 y 47). Una ley que desconozca estos principios sería una norma inconstitucional. A los anteriores, se pueden y se deben añadir otros de no menor trascendencia, tales como *el principio de cooperación entre los poderes públicos* y las confesiones religiosas entre las que se cuenta en primer lugar la Iglesia Católica, por el número de fieles que ella tiene en Colombia y por la marcada, definitiva e innegable influencia que ella ha tenido en la formación cultural y religiosa de nuestro pueblo, desde los orígenes de nuestra vida como colonia de España y luego en el correr de toda la vida republicana hasta el presente. El *principio de no confesionalidad* del Estado es otro punto básico que se ha aplicado recientemente en los convenios suscritos entre la Santa Sede y el Gobierno de España y el Gobierno de Italia y su enunciado es el siguiente: “que ninguna confesión tenga carácter estatal”. La aplicación de este novísimo postulado tiene fundamento importante en el número 6 de la Declaración del Concilio Vaticano II denominada “*Dignitatis Humanae*”.

Siguiendo el análisis de este principio de la confesionalidad del Estado, entendiéndole la doctrina que un Poder Civil rectamente constituido no puede ni debe ser confesional. Si entendemos esa confesionalidad en un sentido formal, nos hallamos ante el reconocimiento expreso de una determinada confesión por parte de un Estado; en sentido material tendríamos el compromiso por parte de un Estado acoger dentro de su ordenamiento jurídico el contenido de una determinada doctrina a confesión religiosa; si lo consideramos en un sentido sociológico tendremos la pura y simple comprobación de hechos reales sobre las mayorías y minorías de unas determinadas confesiones religiosas dentro del territorio de un Estado determinado. Y esta es la fundamentación de donde ha de emanar como de fuente propia, el principio de cooperación entre las potestades, que se ha de reglamentar adecuadamente cf. *FORNES Juan, El Nuevo Sistema Concordatorio, Pamplona, 1980, pág. 37*).

Otro aspecto importante que a menudo es descuidado o confundido por comentaristas de las relaciones Iglesia-Estado es el señalar que un Convenio entre un determinado Gobierno y la Autoridad Religiosa

denominada Santa Sede (con personería innegable en el campo del Derecho Internacional Público) difiere sustancial y radicalmente de un Convenio celebrado entre un determinado Estado y el Estado Ciudad del Vaticano. Colombia no ha requerido jamás ni parece que requerirá en el futuro este segundo tipo de tratado, como sí lo requieren a diario el Gobierno de Italia y el de Suiza. Por ello, es indispensable entender "a limine" que los Convenios que ha celebrado el Gobierno de Colombia los ha celebrado es con la Santa Sede, con el Romano Pontífice como Jefe de Supremo de la Iglesia Católica cuyo gobierno central universal es la Santa Sede. Del entendimiento de este punto se desprenden consecuencias importantes: ante todo, el sentido de universalidad de la Iglesia que por lo mismo se denomina "Católica", operante por doquier; la jurisdicción única del Romano Pontífice ejercida a través de los obispos en todo el orbe; el carácter de las sentencias y decretos de los Tribunales de la Iglesia y de las Congregaciones de la Curia Romana, que no pueden predicarse como de jueces o funcionarios "extranjeros" para reconocerles el correspondiente valor jurídico o administrativo dentro de la jurisdicción de un Estado con régimen concordatario.

Temas como este y otros han sido magistralmente expuestos por la Honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia en innumerables fallos; la sentencia de 5 de mayo de 1954 cuyo ponente fue el entonces magistrado doctor Darío Echandía (cf. *G. J.*, tomo LXXVII, pág. 581) se refirió a la recepción formal de la legislación canónica dentro del ordenamiento del Estado, en los casos y materias que fueron concordados; en sentencia de 5 de abril de 1956 (cf. *G. J.*, tom. LXXXII, pág. 564) se admite el sentido universal de la Iglesia Católica para entender que ella no tiene jueces "extranjeros"; en sentencia de 8 de septiembre de 1962 de la que fue ponente el magistrado doctor José Hernández Arbeláez (cf. *G. J.*, tom. C., pág. 40 y segs). Se reconocen efectos civiles en Colombia o un rescripto pontificio que disolvió un vínculo natural válido por la potestad vicaria del Sumo Pontífice.

La recepción formal de las normas canónicas dentro de la legislación del Estado, el reconocimiento de fallos judiciales proferidos por un Tribunal Eclesiástico de cualquier sitio o territorio, el valor que se da a un rescripto pontificio dentro de la ley del Estado, son aspectos que merecen especial atención en el campo del Derecho Público. Agréguese a esto que las designaciones hechas por el Romano Pontífice para proveer cargos eclesiásticos tampoco pueden tener el carácter de "extranjeras", dada la jurisdicción universal de la Iglesia, que es Católica.

Al carácter de tratado público que tiene el Concordato y al reconocimiento de la personería en el campo internacional que compete a la Iglesia, se opuso en el Senado de Colombia el doctor Germán Zea Hernández (cf. *ZEA Germán, El Concordato ante el Senado, Bogotá, 1974, pág. 41*) no obstante haber sido él mismo uno de los redactores del texto del plebiscito de 1957, en el que se reconoció personería y valor al elemento religioso católico del pueblo colombiano.

Tras estas elementales consideraciones a guisa de preámbulo, es del caso ocuparnos concretamente de todos y cada uno de los temas que hacen necesario el régimen concordatario en los tiempos actuales, no sin dejar de indicar antes que esos temas que hasta hace poco se conocieron con el nombre de "materias mixtas" también evolucionado, y que a ellos se agregan otros, impuestos por las necesidades contemporáneas.

Mas surge aquí la necesidad de hacer otras consideraciones fácticas antes de proseguir con el tema singular de la materia concordataria, que en el momento presente son indispensables para la recta intelección de los temas que pueden y deben ser concordados.

La vigencia del actual Concordato suscrito entre el Gobierno de Colombia y la Santa Sede venció el 2 de julio de 1985. No obstante el conocimiento que de esta fecha han tenido las altas partes contratantes, no se constituyó con la suficiente anticipación una comisión para que asumiera el estudio de las relaciones Iglesias-Estado y determinara dentro de una clara política internacional, que era lo conveniente ante la inminente caducidad del instrumento.

Al vencimiento de un plazo estipulado en un tratado público procede o la *denuncia* del mismo por una de las partes, o la *derogatoria* o la *continuación* del pacto solemne de modo expreso o tácito. En el caso de nuestro Concordato, las partes optaron por la última fórmula, con algunos leves y oportunos —aunque tímidos— retoques.

Es evidente que ante la actual situación social que vive Colombia, ante el cúmulo de problemas por resolver que se encuentran en el temario del Gobierno a un año escaso de su iniciación y ante el recargo de proyectos de ley que cursa en las Cámaras Legislativas, el simple canje de notas realizado en julio 2 de 1985 con las tímidas modificaciones anotadas, era un sistema prudente para mantener vigente el Concordato de 1975. Será función del Gobierno buscar una modernización del actual sistema Concordatario con la Santa Sede.

Porque sin lugar a dudas, hay razones de fondo que hacen indispensable una revisión concordataria, partiendo de la base de que el sentimiento religioso de los colombianos y la posición de la Iglesia Católica y su desenvolvimiento y presencia en Colombia exigen una sana relación entre ambos poderes. A esa revisión deben mirar igualmente las experiencias concordatarias recientes de otros países que han celebrado acuerdos con la Santa Sede.

Veamos las materias objeto de trato concordatario en detalle.

I. EL MATRIMONIO

El país exige con urgencia un replanteamiento legislativo en materia matrimonial. Bien puede pensarse en el llamado "*matrimonio civil obligatorio*" — cuya "obligatoriedad" ya es algo que hiere la ideología liberal—, el llamado "*matrimonio facultativo*", vale decir, civil para quienes lo deseen y religioso para quienes opten por esa forma, con efectos civiles ambos naturalmente o el llamado "*reconocimiento de efectos civiles a un matrimonio religioso*".

El sistema del matrimonio civil obligatorio sería la solución que uniformaría la legislación civil colombiana con la de la inmensa mayoría de los países del mundo contemporáneo. Sería además el remedio definitivo para terminar con los innumerables fraudes a la ley civil colombiana que se cometen con divorcios y matrimonios en el exterior sin que medie la solución a la problemática legal en Colombia. Terminaría además con la burla de que viene siendo objeto el matrimonio canónico no disuelto, sujeto en el exterior a sentencias de divorcio civil que autorizan nuevos matrimonios. Terminaría además el caos que se ha creado en la doctrina con las teorías de nulidad e inexistencia de los matrimonios civiles de colombianos en el exterior. Unificaría la validez de los matrimonios conforme al principio de "*locus regit actum*" y aclararía de una vez por todas igualmente la validez o nulidad de los divorcios en el exterior, conforme al citado principio.

Si el Estado colombiano impone como única forma válida de celebración de matrimonio civil —dejando a voluntad y conciencia de las partes el contraer inmediatamente después del vínculo religioso que a bien tengan— compete igualmente al Estado determinar en mejor forma las causales de nulidad del matrimonio civil y las del divorcio vincular y establecer simultáneamente los procedimientos legales para el ejercicio de las acciones inherentes. En este evento las sen-

tencias civiles de nulidad del matrimonio o de divorcio serán las únicas válidas ante el ordenamiento legal colombiano, dejando también en esta materia al campo de la conciencia de los cónyuges el valor de las sentencias de nulidad proferidas, *verbi gracia*, por los Tribunales Eclesiásticos.

El *matrimonio facultativo* existe actualmente en Colombia, al dejar el legislador a voluntad de los contrayentes la escogencia de la forma de celebración del contrato matrimonial, que bien pueden realizar ante el juez civil municipal competente o ante el ministro eclesiástico competente: en esta segunda situación, por virtud del Concordato, el matrimonio canónico surte efectos civiles por el hecho de su sola celebración.

Dentro de esta forma de celebración facultativa del matrimonio, el sistema vigente en los Estados Unidos de América y en Panamá consagra un amplio margen en la escogencia del ministro y de la forma, pero restringe sabiamente en favor del poder civil la capacidad de conceder la licencia para la celebración de cada matrimonio; obtenida por los contrayentes esa licencia en la Corte Civil competente, las partes celebran su matrimonio ante un Notario Público, ante un Juez de Paz o ante un Ministro Religioso de su agrado; en este último evento, el ministro religioso hace las veces de notario o de Juez de paz; para los católicos, tal ministro es el competente de acuerdo con la respectiva legislación. En el momento de ser preciso un divorcio o una declaratoria de nulidad matrimonial, es únicamente competente el Juez Civil. Los fallos de los tribunales religiosos deben ser posteriores a esa decisión civil y carecen de efectos ante el Estado, quedando su validez únicamente en el campo de la conciencia.

Ya hemos indicado que el sistema de *reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico* es el pactado en los concordatos de 1887 y 1975 y que por ende, ha sido el régimen vigente en Colombia, con la doble excepción que nació de la corta vigencia de la Ley de 20 de junio de 1853 promulgada bajo el gobierno del general Obando, que fue derogada por la Ley de 8 de abril de 1856, puesta en vigor durante el gobierno de don Mariano Ospina Rodríguez. Con la promulgación de la Constitución de Rionegro en 1863 bajo Mosquera, cada Estado Soberano reglamentaba todo lo referente al derecho privado en forma autónoma y así lo relativo al matrimonio se volvió tema de cada Estado Federal. En el de Cundinamarca se equiparó el matrimonio civil al matrimonio canónico. Afirman que en el de Antioquia era válido solamente el canónico (el celebrado de conformidad con las disposiciones del Concilio de Trento); en los demás Estados sólo se

reconoció valor al matrimonio civil; en unos imperó el divorcio civil, en otros se mantuvo en vigencia el principio de la indisolubilidad como propiedad esencial del vínculo. Esa disparidad de legislaciones tocó fin cuando Núñez declaró muerta la Constitución de 1863, tras la derrota del radicalismo en la Humareda. La Ley 57 de 1887 adoptó como ordenamiento civil de la Nación el que regía en los territorios nacionales desde el 26 de mayo de 1873, vale decir, en aquellos territorios que no formaban parte de ninguno de los Estados Soberanos. En tal Código se reconocía solamente con valor legal al matrimonio civil. Y esta circunstancia hizo necesario el Artículo 12 que reconoció validez "para todos los efectos civiles y políticos" a los matrimonios "que se celebren conforme al rito católico". Pero como tal artículo creaba al mismo tiempo dudas de carácter legal frente a otros matrimonios celebrados con anterioridad, vino el Artículo 50 de la Ley 157 del mismo año de 1887 a disponer: "los matrimonios celebrados en la República en cualquier tiempo conforme al rito católico, se reputan legítimos y surten, desde que se administró el sacramento, los efectos civiles y políticos que la ley señala al matrimonio, en cuanto este beneficio no afecte derechos adquiridos por actos o contratos realizados por ambos cónyuges, o por uno de ellos con terceros, con arreglo a las leyes civiles que rigieron en el respectivo Estado o Territorio antes del 15 de abril de 1887".

Surge aquí un aspecto digno de ser subrayado y es cómo el Estado colombiano a través de su rama legislativa da valor jurídico al matrimonio católico, sin que fuera precisa norma concordataria alguna. Esto hace ver que el régimen matrimonial del año de 1887 era bueno. Ello, sin señalar que los radicales de entonces, mientras impugnaban el matrimonio católico, eran los primeros en acudir a su forma, porque —como dice la fórmula popular antioqueña, "para conservadores, los liberales de Rionegro"...

Debemos referirnos aquí al *Sistema Procesal Matrimonial*.

Es evidente que si se estudia una modificación de la ley sustantiva, se requerirá simultáneamente una modificación de la ley procesal o adjetiva.

Si se establece el régimen del matrimonio civil obligatorio —con la consabida libertad para que los contrayentes celebren inmediatamente después el matrimonio por la forma religiosa que deseen— será indispensable reformar y actualizar el sistema matrimonial en los Códigos Civiles para revisar y modernizar el contenido y forma de las causales de nulidad matri-

monial y de divorcio vincular; dentro de los actuales esquemas legales es difícil, si no imposible en muchos caos, lograr una declaratoria de nulidad o de divorcio vincular.

Naturalmente, la anterior materia no es objeto de concordancia, pero valorarla y ponderarla parece indispensable en un estudio y en una revisión del sistema matrimonial en Colombia.

El Artículo IX del Concordato vigente había roto el sistema de acceso a la Corte Suprema de Justicia al consagrar la vía de apelación en la tramitación de las causas de separación conyugal en segunda instancia. Sabido es que a la Corte se llega por la vía de la casación, no por la apelación. La primera instancia competía para las mismas causas de separación conyugal a las Salas Civiles de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial. Era urgente e indispensable revisar esa situación —como de hecho se revisó en la reciente nota de canje el 2 de julio de 1985— para atribuir la competencia en tales procesos a los jueces civiles del circuito y la segunda instancia a las Salas Civiles de los Tribunales Superiores; llevar a la Corte estas causas por vía de apelación había roto nuestro sistema procesal. Llevarlas a los Tribunales Superiores en primera instancia, creó en ellos enorme dificultad para su tramitación por el enorme recargo que crearon. Ponerlas en la primera instancia en manos de los jueces del circuito en lo civil, es darle mayores facilidades a los cónyuges para tramitar sus procesos: pero al cabo de un año y medio de la tímida reforma, este protocolo adicional al Concordato vigente no ha sido sometido a los Cuerpos Colegiados y el sistema de competencia sigue como se pactó en 1975.

Además, no se ha uniformado el sistema procesal vigente para los matrimonios civiles con el vigente hoy para los matrimonios canónicos; la discrepancia en el trato no es justa ni equitativa.

Acerca de estos hechos se había llamado oportunamente la atención de la Cancillería colombiana ya desde el lejano año de 1974 cuando el suscrito, en su carácter de consejero de la Embajada de Colombia ante la Santa Sede conoció el proyecto de Concordato; pero en esa fecha, la observación no fue atendida. De tales observaciones hay constancia en la Cancillería colombiana y en la Embajada de Colombia ante la Santa Sede.

En 1984 la Corte se pronunció contra el tratamiento procesal que se estaba dando a las causas de separación conyugal, según se refiriesen a matrimonios civi-

les o canónicos y finalmente, el anterior gobierno dio instrucciones a su embajador ante la Santa Sede, para que enderezara el error.

En este tema de la competencia y del reconocimiento de efectos civiles es importante volver los ojos al texto concordatario suscrito ante el gobierno de Portugal y la Santa Sede el día 23 de abril de 1975, a escasos tres meses del canje de notas entre Colombia y la Santa Sede. El gobierno Portugués quiso asumir el conocimiento de procesos de divorcio de sus súbditos casados bajo la forma canónica; mas no podía hacerlo sin violar el Artículo 24 del Concordato suscrito entre él y la Santa Sede el 7 de mayo de 1940. Sin haber perdido vigencia este instrumento, la reforma del citado Artículo 24 hizo posible la nueva posición del gobierno de Portugal; dice así la nueva norma concordataria:

“El Artículo XXIV del Concordato de 7 de mayo de 1940 se ha modificado así:

“Celebrado el matrimonio católico, los cónyuges asumen por el mismo hecho la obligación de atender a las normas canónicas que lo rigen, y en particular, la de respetar las propiedades esenciales”. “La Santa Sede, a la vez que reafirma la doctrina de la Iglesia Católica acerca de la indisolubilidad del vínculo matrimonial, recuerda a los cónyuges que han celebrado el matrimonio canónico el grave deber que les incumbe de no valerse de la facultad civil para pedir el divorcio”. A.A.S., vol. LXVII (1975), págs. 435-436).

Fue este un antecedente en materia de Derecho Público Concordatario que lamentablemente e inexplicablemente no se tuvo en cuenta para haber buscado fórmulas pactadas antes del canje de notas, para haber abierto el cauce a muchas soluciones jurídicas dentro de nuestro ordenamiento legal.

Mal puede decirse que la aceptación de un principio semejante al Concordato con Portugal es ofensivo para el sentimiento católico; hay que establecer qué bautizados practican la religión católica y qué bautizados son apenas católicos de nombre. También para estos últimos se ha de legislar y han de tener puerta abierta dentro de los marcos legales para solucionar sus problemas en la forma que les plazca. Función propia de la Iglesia Católica es mantener la firmeza de su doctrina y la fidelidad de sus miembros a la misma dentro de su finalidad suprema, la “salus animarum suprema lex esto”; del mismo modo que en función

del Estado velar por el bien común de todos sus miembros dentro del análogo y cardinal principio “salus populi suprema lex esto”.

En Italia, la Ley de 10. de diciembre de 1970 No. 898 autoriza a los jueces para que pronuncien sentencia de disolución de matrimonios civiles y se pronuncien sobre la cesación de efectos civiles de los matrimonios canónicos debidamente registrados; es la Ley conocida con los nombres de sus actores y ponentes Fortuna Baslini. El Artículo 2 de tal ley ha suscitado honda polémica y la Corte Italiana en sentencia de 5 de julio de 1971 declaró constitucional la citada norma diciendo que no infiere modificación al Concordato de 1929 porque en este no se estipuló la indisolubilidad del matrimonio. En el plebiscito del 19 de mayo de 1970 el legislador primario había ratificado la Ley de divorcio en Italia. Es del caso anotar finalmente que la Santa Sede en documentos distinguidos con los números 5.902 de 1966, 1.180 de 1967 y 735 de 1970 (los dos primeros de la Secretaría de Estado de su Santidad y el último del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia) manifestó —particularmente en el último— que la ley Fortuna - Baslini era una interpretación unilateral del Artículo XXXIV del citado Concordato de 1929 (cf. *TOBON MEJIA Aurelio, la Legislación Colombiana sobre el Divorcio en el Hecho Religioso en la Nueva Constitución Española*, pág. 238 nota 15, Salamanca, 1979).

Cuando la ley italiana fue un hecho, no se ha conocido protesta formal ni reclamación por parte de la Santa Sede. Los artículos pertinentes de la citada Ley mandan:

“10. El Juez pronuncia la disolución del matrimonio según el Código Civil, cuando realizado inútilmente el intento de conciliación, confronta que la comunidad espiritual y material entre los cónyuges no puede ser mantenida o construida por la existencia de una de las causas previstas en el Artículo 30.”.

“20. En los casos en que el matrimonio haya sido celebrado por el rito religioso y regularmente registrado, el Juez, esperada inútilmente la tentativa de conciliación prevista en el Artículo 40., se cerciora de que la comunidad espiritual y material entre los cónyuges no puede ser mantenida ni reconstruida por la existencia de una de las causales del Artículo 30., y pronuncia la cesación de los efectos civiles consiguientes a la transcripción del matrimonio”.

Una solución: La Rama Jurisdiccional de Familia. Si bien es cierto que en el campo de la justicia civil colombiana pueden existir fallas en cuanto a la preparación de jueces y de personal subalterno y si admitimos con igual evidencia que aun en la misma legislación hay materias susceptibles de modernización en el renglón del derecho de familia, para superar tales dificultades debemos admitir la urgencia y necesidad de implantar en Colombia una rama jurisdiccional especializada y ágil; su ausencia viene imponiendo entre nosotros la necesidad de acudir en búsqueda de solución para muchos conflictos, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que tiene funciones importantes pero netamente administrativas; para la solución de otras situaciones conflictivas, es preciso acudir a la justicia de menores cuyas funciones son, como su nombre lo indica, eminentemente judiciales.

Una recta estructuración de la rama jurisdiccional de familia que ampare por igual dentro de su competencia todo el régimen matrimonial y el de menores, será la solución ideal para que la justicia se administre pronta y cumplidamente conforme al imperio constitucional, en un campo en el que esa prontitud y cumplimiento tienen mayor validez, por cuanto a menudo están de por medio situaciones afectivas, sentimentales y jurídicas que exigen inmediata atención.

Bien oportunamente debería solicitar el gobierno colombiano en nuevas conversaciones con la Santa Sede, la idónea preparación de los jueces eclesiásticos que juzgan hoy en día en materia de nulidad matrimonial, toda vez que no todos ellos —con honrosísimas excepciones— tienen la indispensable preparación académica y la experiencia para el recto cumplimiento de sus funciones. Fácil será comprender que a ninguna autoridad le es dado excusarse en este aspecto de la administración de la justicia.

II. ENSEÑANZA Y ASUNTOS CULTURALES

La presencia en Colombia de una mayoría católica hizo que aquí surgieran universidades pontificias católicas y muchos centros de educación a todos los niveles, manejados por entidades eclesiásticas; ello impone la necesidad de mantener un trato concordado sobre el tema educativo, v.gr., para el reconocimiento de títulos académicos, para la adaptación de programas, exigencias de idoneidad en el cuerpo docente y para los asuntos que de aquí emanan. Muchos Estados europeos y americanos tienen suscri-

tos convenios con la Santa Sede para reglamentar esta materia.

Cabe dentro de este mismo título lo inherente al patrimonio artístico y cultural que reposa en el territorio nacional y cuya conservación, preservación y aprovechamiento debe estipularse jurídicamente en tratado o concordato. Sabido es —sin perjuicio del régimen canónico aplicable a los bienes eclesiásticos— que hay un inmenso patrimonio artístico y cultural que reposa en templos, casas religiosas y museos y sabida es la ayuda del Estado para esa conservación, mantenimiento y exposición de valores que dicen relación a nuestra cultura.

Por otra parte, en esto de la educación cabe igualmente revocar al principio de la libertad religiosa. Colombia ha celebrado pactos internacionales a través de la O.N.U. y de la O.E.A. y ha suscrito declaraciones en los mismos foros para reconocer el derecho que asiste a los padres de familia para escoger la forma de instrucción religiosa que han de recibir sus hijos. Por ello, es indispensable en casos concretos respetar esa libertad de conciencia y religiosa. El Estado está en la obligación de facilitar la educación religiosa, nunca ha de imponerla.

Otro aspecto fundamental en materia educacional es el referente a los territorios misionales, en donde la instrucción pública se mantiene a través de contratos con los respectivos jefes eclesiásticos de esos territorios, en donde la contratación de profesorado, la adquisición de material de enseñanza y la misma facilitación de locales para los estudiantes no son asuntos simples. Tales jefes eclesiásticos son los vicarios y los prefectos apostólicos, que dependen del Romano Pontífice. En el Concordato vigente se habla con demasiada impropiedad de “zonas marginadas” para designar a tales territorios de misión; esta es una terminología genérica: zonas marginadas puede haber a pocos metros de la plaza principal de las grandes ciudades y en los territorios de misión podríamos hallar igualmente “zonas no marginadas”; debería-se precisar el concepto jurídicamente.

El tema de la educación en los territorios de misiones presenta aristas difíciles, según los puntos de vista desde donde se le considere. Mala es para muchos la “occidentalización” de las tribus primitivas sometidas según ellos a “lavados de cerebro”. Buena es para otros la oportunidad de que se dé a la juventud de los territorios misionales la oportunidad de tener profesorado idóneo en los centros docentes manejados por la Iglesia Católica. Hay una tendencia, particularmen-

te en los países de América Latina, a preservar y a rescatar los valores indígenas de nuestro medio, la cual debe manejarse con particular cuidado para no herir tales valores y para a la vez facilitar los avances de la vida moderna a las comunidades autóctonas de cada región.

Exagera el doctor Germán Zea Hernández (cf. *op. cit.* pág 87) al afirmar que "son 900.000 kilómetros cuadrados de territorio colombiano con más de 3 millones de habitantes los que hoy están sometidos al régimen misional". Basta con mirar un mapa geográfico colombiano para detectar en esa inmensa extensión, zonas inhabitadas e inhóspitas sobre las cuales cualquier jurisdicción en materia educativa será inútil. Un régimen y un sistema de educación tienen validez cuando se establecen sobre personas, no sobre territorios; están cobijados todos los territorios ciertamente por la noción de la soberanía.

III. CEMENTERIOS

Lugar común y clásico en el marco de las materias mixtas fue en el pasado el régimen aplicable a los cementerios. Hoy en día, dentro del concepto de libertad religiosa, se ha de garantizar a cada culto el libre ejercicio de sus funciones litúrgicas en la inhumación de los cadáveres.

El actual ordenamiento y posesión de tumbas o sepulcros en campos privados que ni son de la Iglesia ni son del Estado, es susceptible de una reglamentación especial, ajena por completo a la que se conoce para los cementerios que son de propiedad eclesiástica o civil. Es apenas natural que en todo cementerio se mantenga el reconocimiento de los derechos adquiridos legítimamente, tales como en los de Bogotá, Cartagena y Mompós que son estatales. Compete igualmente al Estado la vigilancia sanitaria en todos los cementerios del territorio nacional, cualquiera que sea su pertenencia.

Se va volviendo inusual este régimen, hasta el punto de poder afirmar sin peligro grave de equivocación, que bien podría suprimirse en futuras conversaciones concordatarias.

Pero hay otros que han sido tradicionalmente objeto de concordato, no solamente con Colombia sino con muchos otros Estados. Veámoslos en detalle.

IV. NOMBRAMIENTO DE OBISPOS Y CIRCUNSCRIPCIONES ECLESIASTICAS

Fue este un tema candente y molesto cuando la pasión política dominaba el escenario nacional y cuando la jerarquía y la guerra así llamada de los setecientos púlpitos tenían como verdad segura que el Partido Liberal era anticlerical y que estaba fuera de toda salvación. Hoy en día, superados estos tiempos en que la jerarquía del Partido Conservador se confundía con la Jerarquía Eclesiástica en muchos territorios, este aspecto del nombramiento de obispos y arzobispos y demás dignidades eclesiásticas es algo que no ofrece ninguna dificultad; ni el Estado tiene interés en exigir juramentos de fidelidad como otrora, ni en intervenir en la elección de los jerarcas, la que se entiende potestativa del Romano Pontífice. Sí hay una limitación de soberanía y consiste en que los obispos residenciales y ojalá todos los demás, sean ciudadanos colombianos.

Por lo demás, en la práctica que se viene repitiendo hace unos años, a la provisión de sedes vacantes atiende la Autoridad Eclesiástica mediante la designación de obispos auxiliares, nombrados anteriormente como tales y, por lo mismo, no sujetos a la prenotificación oficiosa que se exigía en concordatos anteriores.

La delimitación de las circunscripciones eclesiásticas seguía de un modo relativamente constante los límites civiles del territorio; este sistema no se mantiene y es frecuente ver que una diócesis tiene territorio en varios departamentos. Se habló de la necesidad de buscar una adecuada armonía en esos límites, pero a la postre nada se ha concretado.

Como se señaló anteriormente, una extensa región de nuestra geografía aparece cobijada por la denominación de tierras de misión; gran parte de esos territorios goza en lo civil del régimen departamental y no se compadece por ello esa "capitis deminutio" en lo eclesiástico. Bien valdría la pena que territorios como la Guajira, el Chocó, Buenaventura en el Valle para citar varios de idéntica condición, fueran promovidos al régimen diocesano. La reciente elevación de algunos territorios a la categoría diocesana (Florencia y Arauca) fue una parcial y leve modificación al extenso dominio de nuestros territorios nacionales.

V. MATERIAS ECONOMICAS

También este tema perdió la beligerancia y el interés que tuvo en otras épocas, cuando se debatía la desamortización de bienes de manos muertas. Actualmente las formas de ayuda mutua entre las dos potestades se prestan en el campo educativo, de conservación de obras de arte, en ayuda para el desenvolvimiento de labores sanitarias y hospitalarias en tierras de misión, etc.

Sí cabe aquí dejar sentado —como consecuencia de los dos numerales anteriores— que cuando se suscribió el Concordato de 1975 se acordó la creación de una comisión mixta compuesta por representantes del gobierno y de la Conferencia Episcopal como representantes delegados de la Santa Sede para que determinara muchos puntos que genéricamente fueron concordados; que se tenga conocimiento, tal comisión, si acaso se constituyó no se ha reunido y si se ha reunido no se conocen sus conclusiones. Tuvo tal comisión la misma lamentable suerte de todas las que en los últimos años se crearon en Colombia. Sea lo que fuere, es lo cierto que el tratamiento que se dé por las altas partes contratantes a esta colaboración en lo económico es un tema de mucha importancia que incluye, entre otros, lo relativo a la buena marcha de la educación en las tierras de misiones.

VI. DEROGACION DE PRIVILEGIOS

Conforme a la doctrina del Concilio Vaticano II, la Iglesia no hace hoy en día valer los privilegios que antaño eran intocables. Por lo demás, el privilegio del fuero no parece necesario en estos tiempos: en efecto, ni los obispos ni demás dignidades eclesiásticas son personas dadas a la comisión de delitos, sino que son personas intachables y de elevadas dotes morales; además, la Santa Sede tiene en sus manos los medios necesarios para restablecer en un momento dado el orden jurídico alterado o lesionado por una persona que le esté sujeta directamente; si algún obispo —por gracia de ejemplo— se desmanda imprudentemente en su conducta o es adicto a formas de comportamiento ajenas a la ley o es dado a emitir imprudentes declaraciones o comentarios o juicios lesivos para los demás, es la misma Autoridad Eclesiástica la primera en restablecer el orden jurídico lesionado o en poner coto a imprudentes comportamientos. Sobra por ende en la vida moderna el privilegio del fuero.

En cuanto al *ejercicio de cargos públicos* por eclesiásticos, es el Artículo 54 de la Constitución Nacio-

nal coto suficiente para evitar que fuera de la instrucción pública o de la beneficencia sea mezclado el ejercicio de las funciones sacerdotales con aspiraciones políticas o burocráticas.

Diremos en el numeral siguiente cómo se pueden concordar formas sustitutivas a la *prestación del servicio militar* por parte de los eclesiásticos; con ellas, se lograría una mayor colaboración y eficiencia en el campo de la educación en los territorios misionales. Hay diócesis y arquidiócesis que deberían facilitar a los territorios de misión a los sacerdotes recién ordenados, para que por un lapso a convenir entre las dos potestades, presten sus servicios en las zonas escasas de personal culto y preparado.

El privilegio relativo a la no *confiscación* de los bienes necesarios para que un clérigo pueda subsistir decorosamente ya no es tal porque las legislaciones de la mayoría de los países ha vuelto principio general lo que antes era beneficio de pocos.

Y para rematar este tema, vale la pena recordar que en libro II, Cap. II del Código de Derecho Canónico, cánones 273-289 se reglamentan modernamente las obligaciones y derechos de los clérigos (este ordenamiento canónico fue promulgado en 1983, cf. A.A.S., vol. LXXV (1983) pars. II), sin utilizar el término de "privilegios" que sí se usó en los cánones 613-625 del anterior ordenamiento canónico.

VII. EL CLERO CASTRENSE

En otras épocas, cada comandante de cuartel o de brigada designaba libremente el Capellán para sus tropas. Hoy en día se ha venido organizando esta atención pastoral y la Santa Sede ha creado dentro de su organización a nivel mundial, una Comisión Pontificia que la vigile, asesore y actualice en cada país. La Constitución apostólica "Spirituali Militum curae" del 21 de abril de 1986 ha equiparado a la categoría de diócesis en todo el mundo a los anteriormente llamados "Ordinariatos" castrenses. Ya el 25 de marzo de 1985 un decreto de la Congregación de Obispos había separado el cargo de Vicario Castrense del Arzobispo de Bogotá y Primado de Colombia; este decreto de la fecha indicada se conoce con la arenga "Magno Studio".

Atender religiosamente a la tropa por parte de un capellán castrense no es lo mismo que obligar a la tropa a que sea necesariamente atendida por ese capellán católico; se ha de entender a la base de este acuer-

do la libertad religiosa de los soldados, oficiales y familiares de ambos, para acudir o no a este servicio no obligatorio, no lesivo de la libertad religiosa. Darle a este tema otro alcance, es ir más allá de la realidad.

Si los miembros de las Fuerzas Armadas solicitan asistencia religiosa, les ha de ser brindada conforme a sus pretensiones y principios. Tan importante es esta materia, que muchos países concuerdan la prestación de esta asistencia con la Santa Sede: España en 1950, con revisión y actualización en el actual Concordato; Bolivia en 1961; el Salvador en 1968 y para no abundar demasiado, en Perú en fecha reciente.

Hay modos y maneras para encuadrar dentro de este tema, la prestación equivalente del servicio militar para los eclesiásticos, lo mismo que en el tema de la educación, en los territorios de misión, sin que en ninguno de ellos vean menoscabada la dignidad eclesiástica, sino que por el contrario, se acerquen a los reales problemas del país en zonas que requieren mayor atención que otras.

CONCLUSIONES

Qué decir del Concordato de 1975:

Este instrumento que fue levemente retocado pero que continúa en vigencia, fue y es un Concordato que pasará a la historia diplomática colombiana, como cumplidor de una misión que en su momento fue necesaria y que no se limitó solamente a poner fin al vetusto Concordato de 1887. El principal mérito del actual sistema radica en haber puesto fin al odioso sistema concordado en 1924 y que pasó a conocerse con el nombre de "Ley Concha". Puso fin igualmente este nuevo Concordato al criticado convenio de Misiones suscrito en el año de 1953. No superó en cambio muchas de las posiciones que ya se habían concordado en el año de 1942, sin que con ello se quiera significar que el de 1975 haya sido reproducción de aquel.

Empero, con los tiempos que corren y conociéndose como se conoce la evolución del derecho concordatario y al examinarse el contenido y la forma de los nuevos y recientes convenios (el de España de 28 de julio de 1976 y de 3 de enero de 1979; el de Austria de 9 de enero de 1976; el de Suiza de 2 de mayo de 1978; el de Baviera de 27 de septiembre de 1979; el de Mónaco de 30 de julio de 1981; el de Italia de 1984), se ve que es indispensable y urgente la reforma y actualización de nuestro sistema Concordatario Colombiano.

CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta los factores conocidos en el medio colombiano y dada la tradición de mutuo respeto y deferencia entre las potestades eclesiástica y civil, es aconsejable mantener un régimen concordatario moderno acorde a las necesidades del momento que vive Colombia.

Una actualización de los textos concordatarios, basada en la experiencia que se ha tenido en otros países de condiciones similares o análogas a nosotros, hará indispensable la aplicación de mayor técnica jurídica para evitar artículos tautológicos o de importancia menor, comprendidos sus principios en otros generales: la verdad es que sobra demasiado articulado en el actual texto concordatario.

Otro punto adjetivo: ¿por qué la Santa Sede ha abandonado la lengua latina en los últimos convenios con varios países? Si sigue siendo el latín el idioma oficial de la Santa Sede, es preciso utilizarlo a la par con la lengua oficial del país con el que se pacta. La lengua italiana no es la lengua oficial de la Santa Sede.

Y para rematar estas ideas, considero del caso transcribir como voz autorizada la del profesor doctor Antonio Rocha en su citada obra "Matrimonio, Educación y Actualidad Concordataria" en cuya página 82 y siguientes podemos leer:

"Vuelvo ahora a tocar el tema de la política liberal concordataria en Colombia para ver si su sistematización como tendencia, algo más, como común consenso, puede tenerse por demostrada, en oposición al sistema más radical de que las relaciones Iglesia-Estado no se regulen por las dos potestades sino que se dejen flotar dentro de la mutua libertad de ambas.

No me refiero desde luego a la política conservadora porque para esta la opción es el Concordato.

De esa política liberal concordataria vengo ocupándome en esta nota desde la primera vez cuando traté ordenadamente de la actitud del partido alrededor del presidente López Pumarejo en la campaña que precedió a su elección en 1934 y en su programa como presidente electo en mensajes al Congreso de la Nación. Antes de él no fue posible el tema durante la concentración nacional del Presidente Olaya Herrera".

Y prosigue el distinguido autor citado:

“Razonada y documentalmente he recorrido pues el tema hasta la fecha. He pasado por Alfonso López, Eduardo Santos, Darío Echandía, Jorge Soto del Corral, López de Mesa, Gabriel Turbay, Carlos Lozano y Lozano y varios Congresos de la República. Aun la gran prensa liberal como “El Tiempo” y “El Espectador”.

No he visto aflorar ni menos asentarse como opinión pública la política contraria de la separación de la Iglesia y del Estado, estilo Cavour. De este panorama no hay otra excepción aunque respetabilísima en sí misma, que el gran pensador y científico Luis Zea Uribe. Las mismas brillantes y progresistas administraciones de los liberales integérrimos, Carlos y Alberto Lleras, no pensaron y no quisieron tocar siquiera el tema concordatario, menos aún la política de la Iglesia libre en el Estado libre. Hay que tener, pues, cierto, como afirmación sociológica que el partido liberal ha preferido gobernar con otras preocupaciones más urgentes y que el enfrentamiento con la Iglesia queda ya como un desafortunado ensayo político del siglo XIX”.

Hasta aquí la voz autorizada del exministro y exrector del Colegio Mayor del Rosario y exembajador ante la Santa Sede. Agrega él en su tratado cómo en el plebiscito de 1957, los jefes liberales suscribieron la necesidad de la buena relación Estado-Iglesia, al hacer confesión de catolicismo, y cómo la clásica cláusula del Derecho Internacional Público “rebus sic stantibus” basada en el hecho de la catolicidad del pueblo colombiano, no ha cambiado. No se conocen hechos nuevos en este campo.

De allí que no es fácil digestión para la ideología liberal colombiana, por contraria a toda tradición en este siglo, la tesis de dar por terminada toda relación entre el gobierno de Colombia y la Santa Sede, según programa político conocido y aprobado por la última Convención del Partido Liberal en 1986. La misma en que advertimos cómo para sus asistentes resultó de mayor importancia la tristemente célebre táctica de mecánica política, que el plan doctrinario del partido.

El Nuevo Liberalismo a contrario sensu, ha proclamado reiteradamente en cuanta ocasión se le ha presentado, la necesidad y conveniencia de mantener sanas las relaciones con la Santa Sede a través de un instrumento moderno ajustado a las exigencias del país y ceñido a la técnica Jurídica. Esta sí es una tesis del partido liberal.

SI EL SERVICIO CERTIFICADO DE ADPOSTAL, LE SIRVE A LAS ENTIDADES FINANCIERAS, CON MAYOR RAZON LE SIRVE A USTED!

Ponga su correspondencia en manos de expertos. En Adpostal su correo tradicional y de "Servicio Certificado" le llega seguro y rápido! Nosotros se lo garantizamos!

CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y a tiempo!