

mado Consenso de San Carlos, que establecía que tal decisión quedaría en manos de las mayorías liberales resultantes de las elecciones parlamentarias de ese año; de no ser ello posible, se estipulaba, el candidato no se escogería en una convención



sino por acuerdo entre los distintos grupos liberales.

Ya en el gobierno de Turbay Ayala, se renuevan las críticas al mayor juego otorgado a las fuerzas del mercado en detrimento de la intervención estatal. Ello terminó, se señalaba, desatando una fiebre especulativa y una gran corrupción oficial mientras el salario seguía perdiendo participación en el ingreso nacional y la riqueza se concentraba más.

La recopilación remata con una tercera etapa, en la cual se destaca el Foro de Sochagota (Paipa), realizado en septiembre de 1983. El tema dominante en dicho foro fue el logro de la unión liberal para ganar las elecciones presidenciales de 1986. Se partía del reconocimiento del profundo estado de crisis del país y, consecuentemente, del liberalismo. Apuntábase que la raíz de la misma procedía del predominio del sector "conformista" en las filas liberales y se concluía que el liberalismo debía adoptar "una posición socialista de corte democrático". Algo que salta a la vista en la declaración de Sochagota es el tono crítico con que se alude a las relaciones económicas internacionales. Enfáticamente se advertía la conveniencia de evitar el sometimiento del país a los dictados del Fondo Monetario Internacional. La apertura ante el capital extranjero —que por entonces adelantaba el

gobierno de Betancur—, se advertía, no debía ser indiscriminada. Volvía a insistirse en el fortalecimiento de la intervención económica estatal, la planeación y el control de precios. Se pedían la ampliación del crédito de fomento y restricciones al poder de la banca privada. En otro terreno se defendía la permanencia de Colombia en el Movimiento de los No Alineados, la soberanía nacional sobre la órbita geoestacionaria y la modificación del sistema interamericano.

Las propuestas políticas de Sochagota se revelan fuertemente influidas por el ambiente y los criterios prevalentes relativos al malhadado proceso de pacificación dialogada iniciado por el gobierno de Betancur. Así, se repudia la llamada doctrina de la seguridad nacional y se descarta toda posibilidad de existencia de un "enemigo interno", a la vez que se defiende la reanudación de las relaciones con Cuba. Sobre la violencia política se afirma que proviene directamente de causas económico-sociales y que sólo removiendo las mismas con reformas se alcanzará la paz; se aboga por soluciones "políticas" y "un gran diálogo". A los insurgentes, se dice, debe abrirse la posibilidad de asumir responsabilidades en el seno del liberalismo, de la sociedad y del Estado. Y en cuanto a las reformas, una vez más, se plantea la derogatoria del párrafo constitucional sobre el bipartidismo, el establecimiento del pluralismo ideológico y la abolición del Concordato. Se respalda la adopción del referéndum y la consulta popular, la iniciativa legislativa para los electores y la revocación del mandato. Así mismo, se rechazan las reformas de la legislación laboral que conculquen derechos adquiridos de los trabajadores.

En el "Banquete de la presencia liberal", realizado en febrero de 1985 en el hotel Hilton de Bogotá, distintos oradores previnieron, con una insistencia que resultó premonitrice, contra la especie de cruzada conservadora internacional desencadenada por los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y la Thatcher en Gran Bretaña. Su objetivo, se explicaba, consistía en revivir las tesis del liberalismo económico del siglo XIX para

impugnar la conveniencia de la intervención del Estado en la economía y reimplantar la primacía de las fuerzas del mercado. Por último, en un documento llamado Declaración Liberal de los 100, de noviembre de 1987, se exhorta a emprender reformas de fondo y a largo plazo para defender la supervivencia del régimen democrático, amenazada por una incontrolada violencia. Y, de acuerdo con una socorrida clasificación al uso sobre las fuerzas existentes en el país, se dice que son extremistas de izquierda o de derecha las que buscan derrocar al régimen por la fuerza, y sectores democráticos aquellas otras que impulsan el pluralismo y las reformas.

Tales son, muy resumidamente, los más sobresalientes aspectos de *Encuentros y foros del liberalismo*, texto utilísimo para historiadores, sociólogos, politólogos y políticos y para todo aquel que quiera hurgar en el pasado reciente las raíces del presente y el inmediato porvenir.

PEDRO YUDES

## La pulga y el elefante

La diplomacia de la modernización.  
Relaciones colombo-norteamericanas 1920-1940  
Stephen J. Randall  
Banco Popular, Bogotá, 1990, 241 págs.

La accidentada evolución de las relaciones económicas de Colombia con los Estados Unidos parece haber entrado en una nueva fase de dificultades, luego de las negociaciones emprendidas en los últimos meses de la Administración Barco. En ella incidirán también las condiciones en las que se plantea la apertura de Colombia hacia la economía mundial, la cual tiene antecedentes históricos que deben ser tenidos en cuenta para aproximarse a una comprensión de las fuerzas actuantes y de sus expresiones en la política y en la política

económica. Esta es una de las perspectivas en las que se inscribe el libro de Stephen J. Randall, dirigido a examinar las interacciones entre el gobierno de los Estados Unidos y las empresas privadas de ese país, en torno a la definición de políticas y decisiones sobre las relaciones en Colombia, las posiciones y respuestas del gobierno colombiano y sus elementos sociales más destacados, desentrañando los objetivos de fondo presentes en tales interacciones.

El estudio examina los contenidos de la política del Buen Vecino, partiendo de una aproximación crítica a las apreciaciones ideologizadas de esta etapa de la política exterior norteamericana. Desde esta perspectiva, Randall analiza el desarrollo de las relaciones bilaterales, expresadas en torno al comercio entre los dos países, a las políticas financieras, al desarrollo de las explotaciones petroleras y a la industria bananera, con énfasis en el nivel de las relaciones laborales y por último, a las políticas aeronáuticas. La exposición de esta temática se realiza a partir de la idea de la "continuidad" de la política exterior norteamericana, de su evolución sin modificaciones radicales mediante la aplicación flexible de instrumentos adecuados al cambio de las circunstancias.

Dentro de esta visión, el análisis de Randall da cabida a distintos componentes político-ideológicos, referidos fundamentalmente a las concepciones del desarrollo presentes en los hacedores de la política. Como se aprecia en la exposición, ellas no han constituido objeto de consenso y se definen alrededor de cómo configurar un entorno favorable al "interés nacional" de los Estados Unidos: de una parte, se identifica la vertiente según la cual los países vecinos habrían de buscar su desarrollo persistiendo en la extracción y exportación de materias primas; de otra, la propuesta de la modernización a través de la diversificación económica y la industrialización, viabilizadas por la inversión externa bajo la hegemonía norteamericana.

Sobre estas bases, el autor propone una explicación al sentido de la política del Buen Vecino, la cual no

consistiría en un cambio radical de las concepciones orientadoras de la acción del gobierno norteamericano en sus relaciones internacionales, sino en la escogencia y aplicación de otros medios —en este caso diferentes de los armados— para el logro de objetivos estables de largo alcance.

Además de los señalados, entran otros componentes ideológicos en el análisis: luego de establecer cómo "la defensa del interés nacional", identificado como la búsqueda de la estabilidad y la prosperidad domésticas se constituye en el principio rector de la política exterior, se proponen como ideas correlacionadas la defensa incondicional de la libre empresa, el rechazo al socialismo, al capitalismo de Estado y al nacionalismo en el exterior. En otro nivel se fijan los medios utilizados en la aplicación de estos propósitos centrales, los cuales pueden ser políticos, diplomáticos, militares, económicos y cuyo empleo depende más que nada, de las circunstancias propias de una determinada coyuntura.

En consecuencia, el paso de "la política de las cañoneras" y de las intervenciones militares a la acción diplomática, a las misiones técnicas y a otros medios civiles, representaría la escogencia (reversible) de una opción, más que un cambio en las concepciones políticas y estratégicas. La decisión de no aplicar la intervención armada reflejaría en este análisis, no el abandono de los propósitos hegemónicos hemisféricos, sino la aplicación de otros métodos e instrumentos más idóneos para lograr estos objetivos, dadas las condiciones del contexto mundial y regional. El balance final sobre los logros de esta política hace evidente su éxito en términos de los objetivos de mediano y largo plazo del estado norteamericano, según se verá más adelante.

En efecto, el resultado de numerosas intervenciones militares norteamericanas en el hemisferio estaba muy lejos de afianzar un clima promisorio para la ampliación de las relaciones políticas y la expansión de las inversiones estadounidenses. Por el contrario, los analistas políticos advirtieron cómo la continuidad de dichas acciones solamente acentua-

ría la desconfianza y aún provocaría eventuales represalias contra la presencia norteamericana. A este respecto, el autor considera que la polémica en cuanto a las opciones políticas de la diplomacia norteamericana no se dirimía entre una línea "dura" y una "blanda", sino entre una militarista y otra no militarista, pero identificadas en los propósitos básicos.

El examen de las áreas críticas de las relaciones económicas colombo-norteamericanas se adentra inicialmente en la diplomacia financiera desarrollada en un contexto de crisis que conduce, en últimas, a las decisiones sobre el manejo del endeudamiento externo. Frente a ellas se exponen las iniciativas norteamericanas y las respuestas colombianas, dentro de las cuales se resalta, de una parte, la presión de la opinión nacional a favor de la moratoria y de otra, la actitud y decisiones de los mandatarios. Se destaca la gestión del Presidente Enrique Olaya Herrera, incondicional defensor de los intereses norteamericanos, y su disposición a obrar, por tanto, aún en contra de la



opinión pública colombiana. Estas actitudes contrastan con las de su sucesor, Alfonso López Pumarejo, quien frente al manejo de las empresas petroleras y de la United Fruit Company expresó criterios notablemente distanciados de los de Olaya, sustentados en concepciones diferentes de la sociedad y del "interés nacional".

Una y otra vez salta el contraste entre estos dos dirigentes políticos, inspirado el primero, en una íntima convicción sobre "la capacidad de los Estados Unidos para curar los males



de la economía colombiana” y el segundo en la necesidad de impulsar un desarrollo independiente de la interferencia del Departamento de Estado norteamericano.

El examen de otras áreas de las relaciones bilaterales permite ver la consistencia de la propuesta analítica de Randall. Este es el caso de las políticas aeronáuticas, frente a las cuales los Estados Unidos logran la “desalemanización” de la aviación comercial colombiana, no como objetivo surgido del contexto pre-bélico, sino como requerimiento de su estrategia de hegemonía hemisférica, hostil, por tanto a la interferencia de cualesquiera otros intereses, los alemanes inclusive.

En todos estos frentes se hace evidente cómo los norteamericanos preservaron sus objetivos fundamentales en tanto que Colombia oscilaba en sus posiciones negociadoras, como resultado de sus contradicciones internas, de las motivaciones de sus mandatarios y de las capacidades políticas de los grupos interesados. Ello no excluyó la existencia de contraposiciones entre determinados empresarios y el Departamento de Estado norteamericano; por el contrario, frente a ellas se puso en evidencia la capacidad de la dirección política estadounidense para amoldar las posiciones de las empresas a los objetivos de corto y mediano plazo del “interés nacional”. Así ocurrió con el difícil manejo de la United Fruit Company, cuya intransigencia llegó en determinado momento a ser vista por los funcionarios del Departamento de Estado como peligrosa para la nueva imagen de la diplomacia norteameri-

cana y, de hecho, para sus intereses estratégicos, apreciación que fue enfáticamente manifestada por el gobierno a la empresa bananera (pág. 173).

Al iniciar estos comentarios se llamó la atención sobre la pertinencia del análisis de Randall sobre la diplomacia norteamericana, en la coyuntura de una nueva etapa de las relaciones comerciales y políticas entre los dos países. Dicha pertinencia se proyecta como resultado de la “desideologización” del análisis, el cual no parte de calificar la política exterior sino de identificar los objetivos que la guían. Luego de ello es posible entonces establecer cómo ellos no se corresponden con los intereses colombianos, son naturalmente diferentes de ellos.

De otra parte, el examen de las relaciones entre el Estado norteamericano y las empresas de ese país ilustra otro campo problemático para los analistas colombianos y para quienes definen su política diplomática. Según se señaló, éste no ha sido un espacio libre de contradicciones en el caso estadounidense pero ha encontrado —al menos durante el período de estudio— soluciones favorables al “interés nacional”. En cuanto a la experiencia colombiana se hacen evidentes, en primer término, la propia incapacidad del Estado para construir una doctrina consistente, adecuada para guiar las decisiones coyunturales y específicas con respecto al manejo de sus recursos estratégicos. De otra parte se aprecia, igualmente, la capacidad de determinados sectores particulares para imponer sus intereses —de alcance inmediato— y su visión, igualmente estrecha en las definiciones de la política interna y externa, con efectos nocivos para el conjunto de la sociedad.

En desarrollo del análisis, Randall muestra como balance final, el éxito logrado por los Estados Unidos en el logro de sus objetivos, expresado en cada uno de los frentes específicos de sus relaciones diplomático-comerciales con Colombia. Ellos fueron: la estabilización de la política colombiana como condición favorable para los intereses norteamericanos; el aplazamiento de la moratoria de la deuda externa colombiana; la modi-

ficación de la adhesión de los sectores decisivos en la política colombiana a una actitud nacionalista frente al manejo de los recursos y a la inversión extranjera y, finalmente, el haber socavado la competencia de los inversionistas no norteamericanos, en pro de la hegemonía hemisférica de los Estados Unidos.

Dentro de esta misma perspectiva se destaca cómo “la otra cara de la moneda”, esto es el condicionamiento de la política económica, comercial, laboral, aeronáutica, etc. de Colombia con respecto a los intereses norteamericanos, dependió en el período estudiado no solamente de la consistencia política de la diplomacia estadounidense y de su capacidad de presión en todos los órdenes, sino de las características de las estructuras colombianas del poder, muchos de cuyos representantes se han distinguido por su disposición a plegarse ante intereses ajenos al país, ya por convicción ideológica, ya por el poder igualmente convincente de los sobornos y presiones similares. Ello lo sintetiza así el autor: “La discusión central sobre las relaciones colombo-norteamericanas radica en si Colombia habría de seguir un camino hacia el desarrollo independiente de los Estados Unidos. El que no lo hubiera hecho fue, en parte, consecuencia de las relaciones del poder internacional, en parte resultado de una diplomacia muy exitosa de los Estados Unidos y en parte, expresión de la falta de apoyo a esa directriz por parte de los sectores políticos colombianos”.

Finalmente merece destacarse el comprehensivo ensayo bibliográfico anexo al estudio. Se referencian en él fuentes de archivo poco trabajadas por los investigadores, libros, ensayos y artículos cuya consulta y disposición en las bibliotecas y centros de documentación se hace indispensable para iniciar el estudio sistemático de las relaciones colombo-norteamericanas. En esta tarea, que ha de ser asumida de una vez, para superar las aproximaciones ideologizadas y avanzar efectivamente en la comprensión real de una de las facetas más decisivas de la historia nacional, el estudio de Stephen J. Randall constituye

toda una nueva etapa y se hace, por tanto, obra de consulta obligatoria para los analistas y políticos interesados en la realidad colombiana y en sus futuros desenvolvimientos.

DARÍO FAJARDO M.

## El deber de deber

El manejo de la deuda externa de Colombia  
Luis Jorge Garay  
Fondo Editorial Cerec, Bogotá, 1991, 87 págs.

El libro objeto de esta reseña contiene una síntesis de lo que ha sido la estrategia de endeudamiento externo seguido por Colombia desde los inicios de la crisis de la deuda latinoamericana. En razón a que además contiene un interesante resumen de las distintas alternativas que a nivel regional se han presentado en la última década, permite evaluar en términos relativos la bondad de la experiencia colombiana.

La obra se compone de cuatro capítulos. En el primero se describen en detalle los tres créditos sindicados que el país negoció con la banca comercial a partir de 1984 y hasta 1990; la última sindicación, perfeccionada en 1991, es resumida brevemente en un post-scriptum. Garay comienza por explicitar las razones que llevaron a Colombia a seguir una estrategia (o "forma de relacionamiento") diferente a la adoptada por otros países de la región. En palabras del mismo autor: "Colombia, en 1985, se encontraba en un dilema particular, pues, a diferencia del resto de países de América Latina... tenía no sólo que conseguir crédito 'fresco' de la banca comercial, sino solicitarle, a su vez, que aumentara su nivel de riesgo bancario comercial en el país... Esta fue una de las razones,

quizás la primordial, para que Colombia tuviera necesariamente que adoptar un tipo de relacionamiento particular con la comunidad bancaria internacional...".

Resulta muy interesante la descripción que en este primer capítulo se hace de los detalles que rodearon la negociación de los créditos "Concorde" y "Challenger", y el particular interés que los mayores bancos comerciales de Estados Unidos tuvieron en que resultara exitosa la estrategia de endeudamiento colombiana. De igual forma, conviene destacar la lúcida explicación de por qué al país no le resultaba conveniente reestructurar sus obligaciones con la banca comercial internacional. Hechos objetivos como el monto reestructurable, las características de las entidades deudoras, la calidad de la deuda vigente, la dificultad para que empresas públicas superavitarias canalizaran recursos hacia el gobierno central, priman sobre cualesquiera otros. Aporte fundamental, si se tiene en cuenta que ha sido usual otorgarle gran peso a factores de índole político en la explicación de la estrategia adoptada por el país. En palabras de Garay, "la reestructuración es una alternativa financiera que surge con la misma modali-



dad del crédito y *no hay que imputarle connotaciones ideológicas, políticas y estratégicas que no le competen* (subrayado nuestro).

Finalmente, respecto del primer capítulo, si bien es cierto que el planteamiento general de Garay es correcto en cuanto a que al no reestructurar se evitó concederle garantía oficial a las obligaciones del sector privado, pareciera que se minimizan los posi-

bles costos de mecanismos de salvamento tales como la Resolución 33 de 1984 o las operaciones con algunos importantes bancos del país. Este tema ciertamente requiere de un análisis más detallado.

El segundo capítulo se puede entender como un resumen de un anterior libro de Garay ("La iniciativa Brady en la evolución de la crisis de la deuda"). Se trata de una breve e ilustrativa descripción de la iniciativa en que hoy se enmarcan gran parte de los procesos de negociación de deuda en América Latina. Se precisan sus ventajas y desventajas, y se concluye en que no se trata, por lo pronto, de una alternativa interesante para Colombia. Conviene realzar la secuencia lógica utilizada por Garay y que le permite concluir que los países que se han acogido al Plan Brady corren "el peligro de otorgarle a un reducido núcleo de la burocracia de los organismos multilaterales (en particular del Banco Mundial) un excesivo poder de injerencia en el diseño de las políticas económicas y en la gestión del financiamiento externo de los países deudores". Se deduce entonces que la estrategia seguida por Colombia no sólo debe analizarse sin acudir a elementos ideológicos, sino que es importante recordar que países que adoptaron estrategias ciertamente más confrontacionales han terminado por permitir que se incremente la influencia de la banca internacional en sus asuntos domésticos.

En el tercer capítulo el autor describe el estado actual y las perspectivas inmediatas de las relaciones del país con la banca internacional. Al igual que a lo largo de los dos anteriores, en éste se hace explícito el hecho de que el país no debe despreciar ninguna de las alternativas de relacionamiento con la comunidad financiera. Por lo pronto, y siempre y cuando la refinanciación no resulte más onerosa que una reestructuración, se sugiere continuar con la estrategia vigente.

El gran vacío que encontramos en el trabajo de Garay tiene que ver con el hecho de que no parecen satisfactorias las explicaciones que se dan a por qué la actual forma de relacionamiento con la banca comercial