

Colombia: potencia regional en crisis de endeudamiento

Rodrigo Pardo
García-Peña

***E**l presente artículo analiza el gobierno de Belisario Betancur, con base en tres elementos estrechamente relacionados: sus medidas económicas, su política exterior y el proceso de pacificación con los grupos alzados en armas. Pese a la sólida posición cambiaria del momento en que se inicia su periodo (1982), Colombia no pudo sustraerse a la crisis de endeudamiento que tan duramente golpeó a Latinoamérica. Ello, a juicio del autor, minó la independencia del país en su carácter de incipiente "potencia regional", y afectó su política de paz, tanto a nivel nacional como internacional.*

* * *

DESDE LA LLAMADA "DOCTRINA NIXON", el concepto de Potencias Regionales o Potencias Medias se ha utilizado en América Latina para designar el papel desempeñado en el contexto continental por algunos países que han adquirido una dotación de recursos de poder que les permite adelantar acciones de política exterior "autónomas" e influyentes en el área.

En la crisis actual de América Central, las potencias regionales (México, Venezuela, Cuba y un poco más tarde, Colombia) han desempeñado un papel muy activo, lo que ha llevado a diversos analistas a intentar una profundización del concepto "Potencia Regional" y una mejor descripción de su funcionamiento a nivel internacional.

Según Guadalupe González son tres las características definitorias del concepto: 1) La ocupación de una posición intermedia en la estructura de poder mundial en términos de recursos y capacidades. 2) La magnitud relativa y la calidad de las dimensiones de poder internas. 3) La voluntad política de ampliar los márgenes de participación internacional y la adopción de un comportamiento activo, diferenciado y autónomo¹.

Con posterioridad a la "Doctrina Nixon", que transfería a los poderes regionales parte de la responsabilidad en la contención del comunismo, la administración Reagan convocó un "Club de Potencias Regionales" en 1981: el "Grupo de Nassau", compuesto por Canadá, México, Venezuela y Estados Unidos, cuyo fin era lograr una mayor coordinación de los programas de ayuda otorgados por estos países. Colombia negoció su entrada al Club en marzo de 1982, con el compromiso de ampliar sus programas de ayuda económica².

IV TRIMESTRE 1986

Aunque el ingreso de Colombia al grupo de Potencias Regionales fue el resultado de un proceso de negociaciones, el de México y Venezuela no ofreció ninguna duda. Luego, la mayor vinculación de Colombia con los asuntos regionales desde comienzos de los ochentas y su sólida situación cambiaría de entonces le dieron mejores pergaminos para aspirar al título de potencia regional, hasta el punto de que, en enero de 1983, ingresó al Grupo de Contadora y adoptó un papel de liderazgo. Esta agrupación reúne también a las potencias regionales centroamericanas pero, contrariamente al Grupo de Nassau y a la Doctrina Nixon, responde a una iniciativa propia, tendiente a buscar una mayor autonomía con respecto a Estados Unidos, y maneja un diagnóstico sobre la crisis centroamericana opuesto e irreconciliable con el de la administración Reagan.

A pesar de su *status* de potencias regionales, el comportamiento de estos países varía de acuerdo con las cambiantes circunstancias políticas y económicas que afectan sus relaciones internacionales. Además de los factores determinantes del poder regional, una política exterior "propia" o "autónoma" depende del tipo de relación que se tenga con las superpotencias. Entre mayor sea el equilibrio que se mantenga con respecto a ellas, mayor será también la posibilidad de adelantar acciones exteriores independientes.

Puesto que Estados Unidos desempeña un papel preponderante en la crisis centroamericana, sus relaciones con las potencias regionales constituyen una variable especialmente importante de la política internacional dentro del área y en lo referente al papel que desempeñan aquellas. Por esta razón, su comportamiento debe examinarse a la luz de los acontecimientos recientes, entre los cuales habría que destacar dos: la renovada voluntad de la administración Reagan de consolidar la hegemonía norteamericana en la zona y la crisis de la deuda externa que pone de presente la dependencia de los países latinoamericanos con respecto a los recursos financieros del mundo desarrollado.

Cuando en 1982 estalló la crisis de endeudamiento externo, Colombia tenía una sólida posición cambiaria. Sin embargo, más adelante esta se deterioró notablemente y el país estuvo también al borde de una crisis de deuda, circunstancia que alcanzó a afectar su política exterior.

En el presente ensayo se analizará cuál fue la reacción de Colombia ante su desequilibrio de balanza de pagos de 1984 y se intentará precisar los efectos de este último sobre sus acciones de política exterior.

¿Pudo haberse evitado la crisis cambiaria? ¿Fueron los errores en el manejo de los asuntos económicos los que la propiciaron? ¿Es esta la *Nova Dependencia* descrita por Celso Furtado? ¿Implica el desbalance cambiario la imposibilidad de adoptar una política exterior "propia"? En la respuesta a estos interrogantes se centrará el análisis de las páginas siguientes.

1/ Guadalupe González, "México". En Gerhard Drekonja y Juan Tokatlán, (eds.) *Teoría y práctica de la Política Exterior Latinoamericana*. Bogotá: CEREC-CEI, 1983, págs 309-313.
2/ Bruce Bagley, *Regional Powers in the Caribbean Basin: México, Colombia and Venezuela*. Washington: Central American and Caribbean Program, Occasional Paper No. 2, SAIS, 1983. Ver el "forward" y el capítulo sobre Colombia.

Potencia regional y política de paz: tres piezas, un objetivo

CUANDO EL MOVIMIENTO NACIONAL DE BELISARIO BETANCUR llegó al poder el 7 de agosto de 1982, Colombia adoptó un comportamiento de potencia regional que luego se vio refrenado por la difícil situación económica de mediados de 1984. Dicho comportamiento era fundamental dentro de un proceso estimulado "desde arriba" para negociar la paz con los grupos alzados en armas¹.

Durante los años previos, estos grupos habían adquirido especial relevancia. Por primera vez en Colombia, país con amplia tradición guerrillera, la lucha subversiva se había desplazado a la ciudad como consecuencia del nacimiento del Movimiento 19 de Abril, cuyo punto de partida había sido el proceso electoral de 1970. Este grupo adelantó sus más atrevidas acciones a mediados y finales de la misma década, y a ellas respondió la administración liberal de Turbay Ayala con la mayor dosis de represión de que se haya hecho uso en la historia reciente de Colombia.

El resultado obtenido fue contradictorio. Mientras las fuertes medidas adoptadas a la luz del "Estatuto de Seguridad", promulgado en septiembre de 1978 por decreto de Estado de Sitio, desplazaban al M-19 de las ciudades a los campos, este y otros grupos guerrilleros respondieron con un mayor compromiso con la lucha armada.

El país observó cómo eran emprendidos actos de inusual osadía por cuenta de quienes empuñaban las armas en busca de un cambio: fueron robadas cerca de cinco mil armas del propio depósito del Ejército, mediante la construcción de un túnel; la embajada de la República Dominicana fue tomada por el M-19 y fueron aprehendidos como rehenes 17 embajadores; grupos guerrilleros tradicionalmente rurales consolidaron notablemente su presencia en algunas zonas, como en el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en el Magdalena Medio; el M-19 intentó una invasión por el sur del país luego de que sus integrantes recibieron durante varios meses entrenamiento en Cuba y adquirieron armamentos con el dinero obtenido por el rescate de los rehenes capturados en la embajada dominicana. El secuestro y la extorsión, según la información disponible, llegaron a su apogeo como principal medio de financiación de los distintos movimientos guerrilleros².

Ante la intensa campaña iniciada por la izquierda en la búsqueda de mecanismos de entendimiento, el gobierno respondió con dos leyes de amnistía. Una de ellas fue aprobada por el Congreso y la otra fue decretada por el propio gobierno. Ambas, sin embargo, exigían como contraprestación al perdón la entrega de las armas. El resultado fue la persistencia en la lucha de la mayor parte de la guerrilla, en medio de la creciente petición de una amplia amnistía³.

3/ Para la inter-relación entre la política exterior y la política de paz ver Fernando Cepeda, "Contadora: el proceso de paz en Colombia y Centroamérica". En *Revista Nacional de Agricultura*. No. 870 (marzo de 1985), SAC, págs. 80-102.

4/ Ver Ricardo Santamaría y Gabriel Silva, *Proceso Político en Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec, 1984, págs. 53, 55.

5/ La administración Turbay Ayala adoptó otras medidas de conciliación. Ver Fernando Cepeda, "Contadora..." *op. cit.*, pág. 83.

Como reflejo de lo que se producía en la opinión pública, en la campaña electoral de 1982 todos los candidatos acogieron en sus plataformas la elaboración de una política doméstica de paz y ofrecieron generosos programas para vincular a la vida legal a los ciudadanos alzados en armas.

Al llegar al poder, Belisario Betancur utilizó esta coyuntura favorable. Su política doméstica se propuso atraer al sistema a los guerrilleros, ofreciéndoles incentivos para dejar las armas. Paralelamente, su gobierno adoptaría una política exterior de mediación en el conflicto centroamericano, pues percibía que el recrudecimiento de los enfrentamientos militares del istmo podría eventualmente internacionalizarse y alcanzar a Colombia, en la medida en que este país no lograra contener el incremento de los combates entre el Ejército y la guerrilla.

Para lograr este objetivo, se requería entonces de una política exterior activa en la zona, que además mantuviera distancia con respecto a Estados Unidos, por cuanto implicaba la búsqueda de una paz que se definía en forma diferente al concepto manejado por la política de la administración Reagan hacia la región. En consecuencia, a la política de paz propiamente dicha había que sumarle una determinada política exterior.

Para que las dos políticas fueran viables, era preciso introducir una tercera pieza en la delicada maquinaria: la política económica. Una sólida situación cambiaria facilitaría una acción de alto perfil en la política exterior. Solamente en la medida en que el gobierno pudiera contar con suficientes recursos podría adelantar programas que hicieran atractiva la vida a la "luz pública" para los alzados en armas. Una economía sana, con posibilidades de empleo y con sólido crecimiento, era igualmente condición necesaria para el funcionamiento de la política de paz: sin ella los amnistiados estarían llamados a engrosar las filas del desempleo.

El terreno abonado

LA MAQUINARIA DE TRES PIEZAS diseñada para producir la paz política en Colombia, contó al comenzar la administración Betancur con todas las condiciones necesarias para ser puesta en marcha.

La búsqueda de la paz con la guerrilla se había convertido en un propósito nacional. Un amplio consenso se dio como resultado de una campaña en la que todos los candidatos coincidieron en ofrecer un "ramo de olivo" a los guerrilleros. Al contrario de lo que había sucedido durante la administración Turbay, cuando las leyes de amnistía encontraron serios reparos por parte de diversos sectores de la sociedad, la ley de amnistía aprobada inmediatamente después de la inauguración de la administración Betancur contó con amplia aceptación.

Un Congreso de mayoría liberal aprobó el proyecto presentado por el excandidato presidencial de la izquierda, Gerardo Molina, en tiempo récord y con el apoyo del Presidente Betancur, representante del Partido Conservador.

Por otra parte, existían las bases para una política exterior de alto perfil. Desde mediados de los setenta, durante la administración López Michelsen (1974-1978), Colombia había emprendido una política exterior acti-

va. Durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) el país entró a mediar en la crisis centroamericana, con el objetivo de actuar como fiel aliado de Estados Unidos⁶. Las relaciones con Cuba se habían suspendido al comprobarse que en la isla se habían entrenado guerrilleros del M-19 y las relaciones con la Junta Sandinista de Nicaragua se encontraban en franco deterioro como consecuencia del reclamo que ésta había realizado sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, reconocida posesión colombiana⁷.

Dentro de esta "relación especial" entre Bogotá y Washington, Colombia entró en marzo de 1982 a formar parte del Grupo de Nassau, convocado por la administración Reagan con el fin de coordinar la ayuda económica prestada por las potencias regionales a los países de la zona⁸.

Además de la incipiente proyección exterior de Colombia, en el momento de la llegada de Belisario Betancur al poder el país tenía las condiciones económicas necesarias para actuar en dicho campo. Al contrario de lo que sucedía en el resto del continente, que se encontraba en los albores de la crisis de deuda externa, Colombia tenía uno de los niveles de reservas internacionales más altos de su historia. Algunos síntomas de desaceleramiento se notaban en los sectores productivos pero, considerada en el contexto continental, la economía colombiana parecía todo un oasis⁹.

A mediados de la década de los setenta el incremento de los precios del café se reflejó en altos ingresos de divisas. La política económica de los gobiernos liberales de López Michelsen y Turbay Ayala, acorde con los lineamientos generales tradicionales de la historia del país, había sido cautelosa y moderada. En lugar de incrementar el gasto agregado y vivir la holgura de la *bonanza*, la administración López Michelsen adelantó programas de estabilización monetaria que permitieron la acumulación de reservas internacionales. Posteriormente, durante el gobierno de Turbay Ayala, dicho nivel continuó elevándose, a pesar de la "destorcida" cafetera y de la adquisición de nuevos créditos¹⁰.

En síntesis, todo parecía indicar que estaban disponibles todas las herramientas para montar la maquinaria que generara la paz doméstica, al tiempo que la coyuntura económica propiciaba el escenario adecuado para ello. Actuando en consecuencia, la administración Betancur adoptó las políticas que consideró necesarias a nivel externo, interno y, específicamente, en el terreno económico.

* * *

EN EL PLANO DOMÉSTICO, LA ESTRATEGIA DE PAZ ESTIMULADA por el gobierno incluyó varios elementos. El primero de ellos fue la aprobación por parte del Congreso, como ya se mencionó, de una amplia ley de amnistía para los ciudadanos alzados en armas¹¹. Al mismo tiempo, una Comisión

6 / Bruce Bagley, "Colombia en el Caribe: ¿el nuevo aliado norteamericano?", En Juan Tokatlán y Klaus Schubert (eds.), *Relaciones Internacionales en la Cuenca del Caribe*. Bogotá: Biblioteca de la Cámara del Comercio, 1982, págs. 371-390.

7 / Gerhard Drekonja, *Retos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec, 1983, pág. 105.

8 / Bruce Bagley, "Regional Powers..." *Op. Cit.*, pág. 63.

9 / "Colombia: un oasis". *Semana*, No. 20, (septiembre 21-27 de 1982), pág. 41.

10 / César Gaviria, *Deuda Pública Latinoamericana*. Bogotá: Contraloría General de la República, 1984, pág. 118.

11 / Santamaría y Silva, *Op. Cit.*, pág. 59.

de Paz, nombrada desde la administración anterior, fue ampliada en el número de sus miembros y en las tendencias políticas que representaban estos, y por medio de ella se entabló una dinámica negociación entre el gobierno y los grupos ahora ex-subversivos.

En tales negociaciones se confirmó la sentida necesidad de llevar a cabo algunas reformas dentro del sistema político institucional, para dar cabida a estos grupos. El ministro de gobierno de Betancur, Rodrigo Escobar Navia, propició una reunión con representantes de los diversos grupos y partidos políticos y la guerrilla, en la cual formuló la propuesta de una "Reforma Política" de diez puntos básicos¹², todos ellos encaminados a cumplir el objetivo de garantizar el desempeño de un papel político a los guerrilleros que se vincularan al sistema legal.

Posteriormente, el gobierno presentó varios proyectos de ley al Congreso, incluida la iniciativa de Escobar Navia¹³. Las negociaciones prosiguieron y culminaron con la firma, entre el Gobierno y los grupos guerrilleros, de acuerdos que contemplaban un "cese al fuego" y una "tregua", luego de los cuales dichos grupos se constituirían en partidos políticos¹⁴.

* * *

TODO EL PROCESO ANTERIOR SE ADELANTÓ dentro de lo que aquí se ha caracterizado como el primer elemento del proceso de paz. El segundo, como se dijo atrás, estaba representado por la política económica. También en este campo, la administración Betancur intentó darle un "new look" a la gestión de su gobierno. A pesar de haber heredado una situación cambiaria inmejorable, algunos síntomas de estancamiento económico estaban presentes en el aparato productivo y el sector financiero se encontraba en medio de una profunda crisis que había explotado durante los últimos meses del gobierno de Turbay Ayala y que había llevado hasta la intervención de una institución crediticia por parte de la Superintendencia Bancaria, en junio de 1982. Comienzos de pánico, caída de captaciones y el destape de prácticas irregulares llevadas a cabo por agentes del sector financiero, obligaron a la nueva administración a ocuparse con actitud de bombero, uno a uno, de varios de estos casos. El diseño de la política económica propiamente dicha fue postergado hasta que los "incendios" se hubieran acabado¹⁵.

Cuando finalmente logró normalizar la situación en el sector financiero, el Presidente recurrió en términos generales al estructuralismo cepali-

no como fuente de inspiración¹⁶. Se impusieron restricciones a algunas importaciones, se reforzaron los mecanismos de fomento a las exportaciones mediante subsidios del Estado, y se intentó una política de ingresos y salarios destinada a controlar la inflación y propiciar la reactivación industrial mediante la caída que se generaría en los salarios reales. Al mismo tiempo, se propuso un programa masivo de construcción de vivienda popular que serviría como motor para jalonar todo el aparato productivo¹⁷.

Como ya se señaló, estas medidas tuvieron su efecto sobre la política de paz. Una reforma tributaria fue igualmente propuesta, con la mira de detener el creciente déficit fiscal y de otorgarle al Estado la capacidad de invertir en programas de rehabilitación para las zonas de violencia¹⁸.

Finalmente, el tercer engranaje de la maquinaria que conduciría al país hacia la paz, la política exterior, se puso en marcha¹⁹. Con el fin de evitar una regionalización del conflicto centroamericano, Betancur buscó distanciarse de Estados Unidos para intervenir en la crisis de la región con un enfoque teórico diferente al de la administración Reagan.

Betancur identificó los intereses de su país en el área con la necesidad de controlar la regionalización del conflicto. El desarme era entonces el principal objetivo que debía buscarse. Colombia entraría al Grupo de Contadora a tratar de alcanzar, desde una perspectiva contraria e incompatible con la política de la Casa Blanca, una solución a la crisis que afectaba sus intereses vitales.

Debido a la anterior situación, y a que su participación en esa agrupación implicaba un viraje de 180 grados con respecto a la tradicional actitud de Colombia frente a Washington, Betancur desempeñó durante los primeros meses del proceso diplomático de Contadora un cierto papel de liderazgo. Al contrario de los otros tres integrantes del grupo, Colombia participaba en éste encaminándose por un rumbo diferente en su política exterior, en el sentido de distanciarse de Washington, buscando una mayor autonomía.

Desde su mismo discurso de posesión, Betancur anunció su decisión de afiliar al país al movimiento de los No Alineados. En diciembre de 1982, durante una visita del Presidente Ronald Reagan a Bogotá, con fuerte lenguaje crítico la política tradicional de Estados Unidos frente al continente y anunció, según lo informó la revista *Newsweek*, que Colombia no quería ser satélite de dicho país²⁰.

12/ *Ibid.*, pág. 60.

13/ Una descripción de los proyectos se encuentra en CEREC, *La Reforma Política*. Medellín: Documento El Mundo, No. 71, agosto 17 de 1984.

14/ El 28 de mayo de 1984 el Estado Mayor de las FARC-EP ordenó el cese al fuego a todos los jefes de sus 27 frentes. En diciembre de ese mismo año, las FARC comenzaron un "año de tregua" y en abril de 1985 anunciaron su conversión en partido político con el nombre de UP, Unión Patriótica. Las FARC-EP cobijan a un 80% de la guerrilla colombiana. Otros grupos, como el M-19, EPL y una facción de ADO, firmaron acuerdos de "cese al fuego" el 24 y 25 de agosto de 1984. El M-19 solicitó un "Diálogo Nacional" y el gobierno constituyó una comisión para ese fin que se reunió en sub-comisiones, sin muchos avances. En ellas participaron inicialmente representantes del EPL pero luego dejaron de asistir.

15/ Jorge Ramírez Ocampo, "Los objetivos de la política económica". *Semana*, No. 29, (nov. 23-29 de 1982), pág. 34.

16/ Salomón Kalmanovit, "¿El retorno del estructuralismo cepalino?". *Semana*, No. 15, (agosto 17-23 de 1982), pág. 34.

17/ Guillermo Perry, "La política económica de la administración Betancur". *Coyuntura Económica*, octubre de 1984, pág. 143.

18/ Estas medidas fueron tomadas por decreto de Emergencia Económica que luego fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Los proyectos fueron llevados entonces al Congreso Nacional, en donde fue aprobada la mayoría de ellos con un retraso que permitió un mayor deterioro del agobiante déficit fiscal.

19/ Ver Fernando Cepeda Ulloa, Comentarios a la ponencia "El interés nacional y el ingreso a los No Alineados". En Marco Palacio (ed.), *Colombia No Alineada*. Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1983, págs 80 y ss.

20/ Citado por Jorge Bustamante, "Una nueva política exterior colombiana?" *Carta Financiera* (Bogotá ANIF), No. 55, febrero de 1983, págs. 35-53.

Una posición de "tercermundismo" entró a caracterizar la política exterior de Colombia, en cambio de su histórica cooperación con Estados Unidos. La mediación en Centroamérica, así como la perspectiva teórica sobre la que se había construido el Grupo Contadora, obligaron así mismo al gobierno de Betancur a rediseñar las relaciones de Colombia con Cuba (suspendidas desde 1981) y Nicaragua (afectadas por el reclamo sandinista sobre San Andrés) y, al mismo tiempo, darle a Estados Unidos un nuevo tratamiento al reemplazar la "relación especial" por una entre Estados maduros, con elementos de convergencia y de desacuerdo.

Entre estos últimos figuraba en un lugar especialmente importante el problema del tráfico de drogas. Betancur consideró que el Tratado de Extradición, firmado durante el gobierno Turbay Ayala, no podía utilizarse, en aras de preservar la autonomía nacional. Las diversas solicitudes de extradición realizadas por la Casa Blanca fueron rechazadas durante casi dos años por el gobierno colombiano.

Proceso de paz y crisis económica

A MEDIADOS DE 1984, AL CUMPLIRSE DOS AÑOS de la elección de Betancur y su ascenso al poder, comenzaron a presentarse síntomas claros de que la maquinaria de la paz, con sus tres piezas claves, no funcionaba del todo bien. Durante los meses que siguieron a dicho aniversario, los tres componentes del proceso siguieron deteriorándose aún más.

En lo que se refiere al proceso de negociaciones con los alzados en armas, algunas dificultades aparecieron en el horizonte. Los acuerdos de paz fueron irrespetados en numerosas ocasiones y los combates entre los guerrilleros y el ejército aumentaron en frecuencia e intensidad. Los opositores al proceso de paz comenzaron a cuestionar cada vez menos ocultamente los beneficios de "entregar el país al comunismo internacional".

Los proyectos de la "apertura democrática" encontraron serias dificultades para su aprobación en el Congreso. La legislatura de 1983 dejó a la mayoría de ellos al borde del abismo y la de 1984 solo alcanzó a salvar unos pocos. La política de paz tuvo cada vez más enemigos y escépticos.

La persistencia de prácticas como el secuestro, la extorsión y las amenazas, algunas veces adelantadas por delincuentes comunes que se encubrían con nombres de organizaciones guerrilleras, y otras realizadas por grupos disidentes de la guerrilla que no aceptaron los acuerdos de paz, lo mismo que por la guerrilla misma, le abrieron oportunidades políticas a los argumentos de quienes se oponían a la negociación con los alzados en armas.

Los sectores dentro del propio gobierno que abogaban por un cambio en el trato con los "subversivos", así como las fuerzas militares, afianzaron sus posiciones de influencia. Fue así como se empezaron a adoptar algunas medidas represivas, pedidas por ellos de tiempo atrás. En el mes de marzo de 1984,

por ejemplo, no fue permitida la realización en "Los Robles" de un Congreso Público del M-19²¹.

Hacia mediados de 1985, ya era evidente que el balance entre los obstáculos y los logros del proceso de paz favorecía a los primeros. El Diálogo Nacional había resultado en un sonoro fracaso, los combates entre el M-19 y el Ejército se habían incrementado y el rompimiento de los acuerdos de paz entre el gobierno y esta organización eran serios indicios de que los meses siguientes serían el marco temporal para una guerra a sangre y fuego.

El proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, ofrecía, en cambio, algunas esperanzas. La relación con esta fracción de la guerrilla (mayoritaria, por cierto) obtuvo nuevas perspectivas mediante la creación por parte de ella de un nuevo partido político: la Unión Patriótica. Con este hecho, las FARC demostraron su voluntad de continuar el proceso con el fin de participar en las elecciones de 1986 y buscar así mejores instrumentos, pacíficos y más efectivos, para llegar al poder.

Por otra parte, dentro de las FARC, surgieron desde un comienzo grupos disidentes que se opusieron a la decisión del Estado Mayor en el sentido de acoger el "ramo de olivo" ofrecido por el gobierno. Organizaciones como el frente "Ricardo Franco" concretaron su desacuerdo mediante la declaratoria de guerra a quienes habían "traicionado los ideales guerrilleros".

La violencia, en consecuencia, se hizo presente en nuevas formas. A la guerra entre el ejército y el M-19 se sumaron las venganzas entre grupos internos de la guerrilla, así como el incremento de los crímenes comunes y de los inspirados por actividades ilegales como el tráfico de drogas. Todo ello llevó a que los opositores al proceso de reconciliación aumentaran en cantidad y elevaran el tono de sus quejidos. La opinión pública entró en forma creciente a aceptar sus argumentos, especialmente en lo referente a las críticas al M-19, y el problema guerrillero resurgió como tema central del debate público²².

* * *

LA SEGUNDA PIEZA DE LA ESTRATEGIA DE PAZ, la política económica, comenzó a sentir también un deterioro de marca mayor hacia mediados de 1984, cuando la administración Betancur se aprestaba a cumplir sus primeros dos años en el poder.

Un gran déficit fiscal acompañado de un desbalance cambiario y de serios obstáculos para la adquisición de créditos externos, comenzó desde el mes de julio a insinuar la existencia de amplias posibilidades de que explotara una crisis cambiaria²³.

21 / Al cumplirse, el 19 de Abril, un nuevo aniversario de la creación del movimiento M-19, las más grandes ciudades del país fueron militarizadas, dentro de una serie de "medidas de seguridad". Ver "Acuarteladas FFAA por aniversario del M-19". *El Tiempo*, abril 19 de 1985, pág. 3-A. En los meses siguientes se dio una cruenta guerra entre el M-19 y el Ejército, que culminó con el rompimiento de los acuerdos de cese al fuego por parte del grupo guerrillero. El anuncio fue realizado por Alvaro Fayad el 21 de junio de 1985.

22 / "Severas críticas de López a proceso de paz". *El Tiempo*, abril 27 de 1985, pág. 1-A.

23 / Luis Jorge Garay, "El proceso de endeudamiento en Colombia". *Controversia*, No. 121, (Bogotá, CINEP), 1985.

El 20 de julio hubo relevo en el Ministerio de Hacienda y el nuevo titular, Roberto Junguito Bonnet, no tardó en anunciarle al Congreso que, muy al contrario de lo que habían repetido su antecesor y otros voceros del gobierno, Colombia se encontraba al borde de una crisis cambiaria.

El país hasta entonces modelo por su moderación en el manejo de los asuntos económicos, el oasis en la crisis de la deuda externa de 1982, tuvo que entrar en un complejo proceso de negociación con el Fondo Monetario Internacional en la angustiosa búsqueda de recursos frescos de crédito.

El 29 de octubre de 1984, la prensa divulgaba un *memorandum* secreto que el Ministro de Hacienda le había enviado al Presidente de la República, en el cual le informaba que como resultado de sus gestiones adelantadas recientemente en Washington y Nueva York, se deducía que Colombia no tenía salida diferente a la de entrar en un acuerdo formal e inmediato de contingencia con el Fondo²⁴.

En el mismo documento, el Ministro sostenía que la realización inmediata de negociaciones con el FMI le permitiría al país utilizar su mejor capacidad negociadora. El deterioro creciente de las reservas internacionales acercaba cada vez más a Colombia a una crisis cambiaria, por lo cual esperar a que esta última fuera inminente no dejaría otra posibilidad que acoger sin reparo todas las condiciones impuestas por el Fondo²⁵.

A pesar de lo anterior, el equipo económico de la administración Betancur adoptó una estrategia encaminada a evitar el acuerdo con el FMI²⁶. Luego de cinco meses de conversaciones, el Fondo aceptó la propuesta de Colombia según la cual ésta se comprometía a realizar medidas de ajuste desde una perspectiva ortodoxa, a cambio de lo cual el Fondo daría un concepto favorable para que la banca privada otorgara nuevos créditos²⁷. Para ello, el FMI haría una "monitoría" de la política económica colombiana cada tres meses.

Con este esquema, considerado exitoso por parte de Betancur y su equipo al haber logrado "esquivar al FMI" (es decir, evitar un acuerdo de contingencia), el gobierno argumentó que había conservado la autonomía en el diseño de la política económica. "Colombia sabe lo que tiene que hacer para solucionar (su problema económico)", dijo Betancur a la nación, "y está dispuesta a hacerlo por sí misma, sin que nadie se lo imponga"²⁸.

24/ "Acuerdo formal con FMI y emergencia económica sugirió Junguito a BB". *El Tiempo*, octubre 29 de 1984, pág. 1-A.

25/ Decía el documento: "... la no adopción inmediata de los ajustes requeridos conduciría inexorablemente, en la medida en que sigan cayendo las reservas internacionales, a que en los primeros meses de 1985 Colombia tenga que firmar el mencionado acuerdo (formal de contingencia) con el FMI en condiciones negociadoras precarias con respecto a las que tiene en la actualidad". *Ibid.*

26/ En comunicado de prensa publicado el 25 de noviembre el Ministro Junguito dijo: "Se solicitará a la banca internacional su concurso financiero libre de compromisos formales con el FMI".

27/ Hay que anotar que para evitar la erosión de la capacidad negociadora de Colombia, el gobierno adelantó por su cuenta drásticas medidas de ajuste económico entre octubre de 1984 y abril de 1985. Ver "Colombia si puede obtener crédito sin pacto con el Fondo". *El Tiempo*, marzo 24 de 1985, págs. 1-A y 8-A.

28/ "Se abren paso sin acuerdo formal con el FMI: Betancur". *El Tiempo*, abril 8 de 1985, págs. 1A- y 15-A.

El país se comprometió entonces a profundizar en la ejecución de medidas de ajuste que implicaban altos costos sociales en el futuro inmediato y que iban en veloz contravía del proceso de paz²⁹.

Las medidas, que implicaban una subordinación tanto de la política económica como de la política exterior a la meta de reabrir los créditos externos, tuvieron en su momento una considerable oposición³⁰ por parte de los economistas nacionales, pues se consideraba que en sí mismas no contenían el remedio para solucionar la crisis cambiaria sino que, por el contrario, al fomentar la liberación de importaciones, creaban incentivos para el aumento de los gastos de divisas.

* * *

FINALMENTE, LA TERCERA PIEZA DEL PROCESO de paz, la política exterior, al igual que las dos anteriores comenzó a fallar desde mediados de 1984. En respuesta al atroz asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, perpetrado por supuestos narcotraficantes el 30 de abril de 1984, el Presidente Betancur rectificó su actitud con respecto al Tratado de Extradición con Estados Unidos y anunció su pronta utilización dentro de la guerra que le declaró a los contrabandistas de droga.

Desde entonces Betancur, no solamente entró a aceptar varias extradiciones de colombianos a Estados Unidos, sino que colaboró estrechamente con dicho país en todo lo relacionado con la lucha contra el narcotráfico. Tanto es así que el Presidente Reagan expresó públicamente su beneplácito por la "nueva" actitud, en carta pública al primer mandatario colombiano³¹. Además, el comunicado oficial publicado por los dos gobernantes luego de su encuentro en Washington el 6 de abril, se limitó a referirse al problema del narcotráfico y a hacer votos por su pronta eliminación. Una breve alusión a la necesidad de combatir el consumo en los Estados Unidos constituyó la modesta victoria de Betancur³².

Durante la visita del primer mandatario a Washington, el Presidente Reagan formuló además su propuesta de paz para Centroamérica, en el sentido de calificar la financiación a los "contras" del FDN como "ayuda humanitaria" con el fin de lograr su aprobación por parte del Congreso. Sorpresivamente, Betancur afirmó que la propuesta criticada por los sandinistas y por algunos demócratas en el propio Congreso norteamericano, era "positiva y constructiva"³³.

Como era de esperarse, la sorprendente declaración fue recibida con manifestaciones de apoyo por parte de algunos presidentes centroamericanos, algunos de los cuales aprovecharon la oportunidad para acercarse a la

29/ Jesús A. Bejarano, "Colombia, el FMI y las políticas de ajuste: ¿quién paga los costos?" Ponencia presentada a nombre del CEREC en el Foro Regional de Medellín, noviembre 20 de 1984.

30/ Fenalco, "Colombia y el FMI: ¿Quién resuelve los interrogantes?" Ponencia para el foro "Aproximación de Colombia al FMI" organizado por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Fenalco y Fedesarrollo, el 16 de abril de 1985.

31/ Carta del Presidente Ronald Reagan al Presidente Belisario Betancur, marzo de 1985.

32/ Comunicado conjunto luego de la entrevista Reagan-Betancur en la Casa Blanca, abril 6 de 1985.

33/ "Betancur vs. Reagan". *Semana*, No. 153, abril 9-15 de 1985, págs. 22-26.

posición de Washington. Belisario Betancur, enfrentado a los altos costos políticos de su declaración, intentó rectificar su posición en entrevista concedida al *New York Times* en Bogotá³⁴, lo que ocasionó una fuerte respuesta por parte del Departamento de Estado norteamericano.

Por otra parte, simultáneamente con el viaje de Betancur a Washington, Colombia suscribió el convenio internacional de la OPIC (Overseas Private Investment Corporation), con lo cual se comprometió a aceptar la aplicación de las leyes estadounidenses y la mediación de jueces de la misma nacionalidad, o de tribunales internacionales de arbitramento, en las disputas entre inversionistas norteamericanos y particulares colombianos.

Esta actitud tan contradictoria con respecto a la renuencia inicial de la administración Betancur a aplicar el Tratado de Extradición, era reflejo del deterioro de la situación económica del país. En efecto, ésta constituía la pieza clave del andamiaje tri-partita, dentro del cual el éxito de cada uno de los componentes era condición necesaria para que marchara toda la maquinaria, la cual evidentemente ya no funcionaba³⁵.

La obligación de acoger "informalmente" al FMI y de aceptar el convenio de la OPIC demuestra que la respuesta dada por el gobierno colombiano a la crisis económica implicó una subordinación del proceso de paz y de la política exterior del mismo mandato. En el primer caso, porque las medidas "sugeridas" por el FMI constituyeron un desestímulo para los grupos guerrilleros que quisieron ingresar a la vida institucional. Y en el segundo, debido a que alteró las relaciones *vis a vis* Estados Unidos, haciéndolas más favorables para este último.

La política económica interna de Colombia, especialmente en lo que respecta a las medidas adoptadas para corregir la deteriorada situación del sector externo, debe examinarse con sumo cuidado para entender mejor las posibilidades reales con que cuenta una "potencia media" (o al menos un aspirante a tal condición) para adelantar una política exterior propia, de alto perfil y de independencia con relación a Estados Unidos, en medio de las cambiantes circunstancias de la economía mundial.

La respuesta de Betancur a la crisis económica

COMO YA SE MENCIONO, LA COYUNTURA ECONOMICA prevaeciente cuando el gobierno de Belisario Betancur fue inaugurado era favorable desde el punto de vista de la situación del sector externo. Sin embargo, no podía decirse lo mismo con respecto a los sectores productivo y financiero.

El aspecto central del presente estudio es precisamente el sector externo, como quiera que este fue el que obligó al gobierno a negociar con el FMI al entrar en crisis.

34/ "Betancur aclara su posición ante Reagan". *El Tiempo*, abril 18 de 1985. En la misma edición, "Texto de la entrevista de Belisario Betancur con el *New York Times*", pág. 8-A.
35/ Ver Gabriel Silva Luján, "La dinámica del sector externo, la política exterior y la estrategia de paz". *Estrategia*, agosto de 1984, págs. 44-48.

En julio de 1982, el nivel de las reservas internacionales de Colombia se hallaba en US\$ 5.185.3 millones, cantidad que, vista desde una perspectiva histórica, era considerablemente alta. Sin embargo, había evidencias de que la situación del sector externo tenía altas posibilidades de deterioro durante los meses siguientes. La balanza comercial se hallaba en déficit desde 1981 y éste presentaba una clara tendencia al aumento³⁶.

Las reservas internacionales comenzaron a mermarse. En el primer año de gobierno su nivel cayó en 1.214.3 millones de dólares, lo que en parte se debió a devaluaciones realizadas en 1983 por Venezuela y Ecuador de sus respectivas monedas. Ello creó una compleja situación que afectó notoriamente el comercio fronterizo, obviamente en perjuicio de Colombia, para la cual las importaciones provenientes de los países vecinos se abarataron en pesos colombianos.

El gobierno de Betancur no respondió con las contramedidas necesarias para evitar la disminución vertical de las reservas³⁷. En buena medida, esto se debió a que las políticas necesarias para hacerlo implicaban altos costos sociales que le hubieran restado credibilidad al proceso de paz en momentos en que el debate interno comenzaba a tomar cuerpo. Las recomendaciones (elevar aranceles y subsidios a las exportaciones, elevar levemente el nivel de devaluación, control a importaciones, entre otras) se adoptaron en forma tardía. Al mismo tiempo, las medidas de reactivación fueron equivocadas. Una política de ingresos y salarios, con aumento de los segundos por debajo del nivel de inflación, mermó la demanda agregada precisamente cuando la falta de esta ocasionaba la recesión. En forma paralela y desconociendo la realidad del sector externo (un déficit con consecuencias monetarias contraccionarias), el gobierno aplicaba una política monetaria de contracción de los medios de pago que, al darle un exagerado énfasis al control inflacionario, también actuaba en el sentido de obstaculizar la producción³⁸.

En 1983, algunas de estas políticas fueron cambiadas en su orientación general y tuvieron cierta repercusión en el campo de la producción. La política monetaria se hizo más laxa, y la industria comenzó a reactivarse, logrando una aceptable tasa de crecimiento en 1984. La balanza comercial, por su parte, también comenzó a mostrar el efecto del control a las importaciones, y su déficit comenzó a descender³⁹.

Esto último, sin embargo, no fue suficiente para evitar la caída vertical de las reservas internacionales, agravada por una intensa fuga de capitales⁴⁰. Este hecho, sumado al cierre de créditos a Colombia por parte de la banca internacional, llevó al gobierno a iniciar las negociaciones antes mencionadas con el FMI con miras a lograr una monitoria trimestral de la política económica por parte de esta institución, que sirviera a los bancos como garantía para aprobar nuevos recursos crediticios al país.

36/ César Gaviria, *Op. Cit.*, pág. 122.

37/ Guillermo Perry, *Op. Cit.*, pág. 146.

38/ *Ibid.*, pág. 142.

39/ César Gaviria, *Op. Cit.*, pág. 122.

40/ La fuga de capitales fue incentivada por la mayor laxitud con que se manejaron las variables monetarias mientras se aumentaba el ritmo de devaluación y las tasas de interés en el mercado internacional permanecían en niveles altos.

En octubre de 1984, al hacerse inminente la crisis cambiaria, la administración Betancur inició por su propia cuenta la adopción de medidas de ajuste. La política económica quedaba así subordinada al objetivo prioritario de reabrir las fuentes de nuevos créditos⁴¹, y el incipiente proceso de reactivación del sector real, que empezaba a registrarse en las estadísticas del sector industrial, encontró obstáculos en las políticas "sugeridas" por el FMI.

Desde el punto de vista de la inversión de capital y del endeudamiento, la política económica de la administración Betancur igualmente dio un giro de 180 grados. Luego de optar por una política de bajo endeudamiento externo, el gobierno buscó como alternativa la creación de incentivos para la inversión privada, para lo cual apeló a extraños malabares legales tendientes a salvar los controles que impone la legislación colombiana al respecto. Esta última fue inspirada por la Decisión 24 del Pacto Andino que paulatinamente ha sido abandonada.

"Preferimos socios y no acreedores", repitió varias veces el Presidente Betancur, reconociendo que las fuentes de capital que se requieren para mantener el proceso de crecimiento productivo, en medio de una situación generalizada de escasa disponibilidad de créditos en el sistema internacional, obligan a dar la bienvenida a los fondos privados. El entierro real dado a la Decisión 24, lo mismo que el llamamiento a los inversionistas norteamericanos a través del ingreso a la OPIC y la aceptación de las medidas del FMI, abrieron avenidas para un nuevo tipo de relación entre el capital doméstico y el capital internacional.

Podemos señalar a manera de síntesis, y sin desconocer la presencia de algunos elementos de la coyuntura internacional, que la política económica de la administración Betancur, más por omisión que por acción, precipitó un desequilibrio en el sector externo, lo que finalmente llevó al gobierno a adoptar ciertas medidas en desmedro del conjunto de elementos con que contaba el gobierno para adelantar el proceso de paz⁴².

* * *

DESDE FINALES DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, cuando se consolidó la hegemonía de Estados Unidos como gran potencia de Occidente, las relaciones entre dicho país y Latinoamérica han cambiado fundamentalmente. Hoy en día tal hegemonía se encuentra en proceso de erosión⁴³.

Diversos autores señalan como prueba de lo anterior la incapacidad de los actuales dirigentes norteamericanos para poner a marchar a los go-

41 / José A. Ocampo. Ponencia al Foro "Aproximación de Colombia al FMI", Bogotá, abril 16 de 1985. También ver Eduardo Lora, "Entre el ajuste fiscal y la crisis cambiaria", *Economía Colombiana*, febrero de 1985, pág. 56.

42 / Salomón Kalmanovitz y Fernando Tenjo, "De cambio con equidad a ajuste con crecimiento", *Economía Colombiana*, febrero de 1985, pág. 49. Según estos autores, "... ante las presiones de los prestamistas internacionales y la necesidad de apresurar el ajuste de la economía, el gobierno ha tenido que redefinir los lineamientos de su estrategia económica, social y política para enfrentar la realidad que le impone una crisis general del proceso de acumulación".

Hay que anotar que el gobierno colombiano, en los acuerdos de paz firmados con la guerrilla, se comprometió a adelantar una serie de "planes de rehabilitación" y reformas económicas en favor de los amnistiados. La precaria situación fiscal obstaculizó el cumplimiento de estos compromisos.

43 / Laurence Whitehead, *Debt, diversification and dependency: Latin America's changing international political relations*. Washington: The Wilson Center, Latin American Program, Working Papers No. 159, 1984, pág. 17.

biernos latinoamericanos al ritmo que aquéllos desearían. Un evento tan trágico como la guerra de las Malvinas hubiera podido evitarse años atrás mediante la intervención oportuna del Secretario de Estado norteamericano. El presidente Carter no logró en 1979 acuerdo en la OEA para enviar a Nicaragua una fuerza de pacificación. La invasión a Granada encontró fuerte oposición entre las naciones del "patio trasero norteamericano", en tanto que la de Nicaragua no se ha llevado a cabo por la única razón de que su costo político es demasiado elevado. Es claro que dicho costo no existía entre 1909 y 1933, tiempo durante el cual los infantes de marina estadounidenses permanecieron en el suelo nicaragüense.

Por su parte, la situación económica muestra un viraje hacia una mayor autonomía latinoamericana. Las importaciones y exportaciones del subcontinente se han diversificado en cuanto a su procedencia y a su destino. El porcentaje del comercio con Estados Unidos, dentro del total del comercio del continente, muestra una clara tendencia a la baja.

El sistema interamericano ha entrado en crisis. Incapaz de actuar en el conflicto centroamericano, en el problema de la deuda externa y en la guerra del Atlántico sur, sus instituciones han visto el surgimiento paralelo de nuevos foros en donde autónomamente se tratan los temas por parte de los países latinoamericanos, sin la camisa de fuerza pro-norteamericana, que tienen en sus principios estructurales la OEA y demás organismos regionales. Dentro de este contexto surgieron el Grupo de Contadora y el Consenso de Cartagena. Igualmente se han escuchado voces que abogan por la adopción de políticas exteriores propias por parte de las naciones latinoamericanas, entre las cuales sobresalen las de aquellas que han alcanzado una estructura económica menos dependiente de Washington, ya sea por sus recursos naturales o por su proceso de industrialización. Estos países, cuya economía es cada vez más importante para Estados Unidos, han podido respaldar con ella acciones de política exterior propias, en acuerdo o en desacuerdo con la Casa Blanca, pero adoptadas en forma autónoma.

La crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982, marcó un retroceso en tal sentido. Los países latinoamericanos se hicieron súbitamente más dependientes del crecimiento económico del mundo desarrollado y de los recursos frescos de sus entidades financieras. Dentro de esta realidad, "la crisis de la deuda ha renovado de súbito la dependencia de América Latina con respecto a Estados Unidos"⁴⁴.

Independientemente de sus recursos naturales o de sus políticas económicas, todos los países latinoamericanos fueron cayendo en la crisis de endeudamiento. El caso de Colombia, que contaba con las mayores posibilidades de esquivarla, demuestra cómo la inserción de las economías tercermundistas en el sistema económico internacional implica restricciones inevitables a la autonomía doméstica. ¿Quién recuerda ahora los parámetros de "riesgo político" con que se clasificó a los prestamistas soberanos latinoamericanos de acuerdo con la capacidad crediticia? En 1980 el país mejor

44 / "The debt crisis has suddenly renewed Latin America's "dependence" on the United States". *Ibid.*, pág. 2.

clasificado, tanto por *Euromoney* como por *Institutional Investment*, fue México, que después precipitó la crisis. El tercer puesto en ambas clasificaciones lo ocupó Argentina, cuya situación económica se vio prontamente deteriorada como consecuencia de la guerra del Atlántico sur. El segundo lugar lo ocupó Venezuela, actualmente también con dificultades extremas⁴⁵.

Tal como se anotó al comienzo, Colombia contaba con los mayores recursos para hacer frente a la crisis hemisférica. Más aún, los organismos internacionales que han intervenido en la crisis, tanto en su gestación como en su solución, tenían suficientes motivos para "premiar" el manejo tradicionalmente ortodoxo y disciplinado de la economía latinoamericana, mediante el apoyo a la aspiración de Betancur de negociar un esquema de solución al problema de la deuda distinto al que había concertado la mayor parte de los países del continente.

Aún así, el logro del acuerdo informal con el FMI fue modesto y excesivamente costoso. La política económica se modificó radicalmente con relación a los principios que el gobierno inicialmente había propuesto. La austeridad adoptada implicó una reducción drástica de los instrumentos con los que contaba el gobierno para adelantar el proceso de paz. De una parte, porque implicaba depositar en las espaldas de los menos favorecidos buena parte de la solución a la crisis, y de otra, porque el gasto gubernamental se vio frenado. Además porque el ambiente de disciplina y de "cinturón abrochado" era el menos propicio para que los guerrilleros encontrarán incentivos para ingresar a la vida legal.

La crisis de endeudamiento y la negociación con el Fondo Monetario Internacional también obstaculizaron la nueva orientación que la administración Betancur intentó introducir en lo que respecta a la política exterior. El problema de la deuda subió al primer lugar en cuanto a las prioridades del manejo de las relaciones exteriores y de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Colombia tuvo que aceptar el ingreso a la OPIC y el modelo de ajuste, reconocer la importancia del problema de las drogas⁴⁶ y respaldar, aunque en extrañas circunstancias, la propuesta de Reagan para cambiar el carácter de la ayuda de su país a los contras nicaragüenses.

Sin embargo, la relación entre la política exterior y la situación económica no puede exagerarse. Esta constituye solo uno de los aspectos determinantes de aquella. La diplomacia multilateral, la voluntad política, así como una dotación de poder suficiente, son condiciones necesarias para llevar a cabo políticas exteriores autónomas, independientes y de alto perfil. De acuerdo con las cambiantes circunstancias de la política internacional, unos u otros

de estos elementos adquieren una mayor preponderancia y solamente mediante un adecuado manejo se puede maximizar la capacidad negociadora de un país. Como ya se señaló, la crisis de la deuda externa afectó considerablemente la política exterior de Colombia entre mediados de 1984 y 1985.

Examinemos ahora brevemente cuál es el carácter de esta crisis. En primer lugar, hay que anotar que se trata de una crisis del sector externo. Y en segundo lugar, que la comunidad de naciones adoptó un esquema de solución, entre muchos teóricamente posibles, con una naturaleza muy específica. Básicamente, el peso de la solución del problema se ha depositado sobre los países endeudados, contrariamente a lo ocurrido en ocasiones anteriores, cuando crisis parecidas se atendieron mediante una distribución más equitativa de los costos⁴⁷. Dentro de dicho esquema, además, Estados Unidos tiene que desempeñar un papel importante por medio de algunas agencias de su propio gobierno y valiéndose de su condición de votante mayoritario en el FMI y en otros organismos multilaterales de crédito. Finalmente, al FMI se le asignó la función de intermediario entre las naciones endeudadas y las entidades acreedoras, además de sus funciones institucionales de otorgar créditos de corto plazo para solucionar situaciones de desequilibrio de balanza de pagos.

A la situación antes descrita habría que agregar otro hecho que resulta del problema mismo de la crisis de endeudamiento: las instituciones crediticias están concentradas en Estados Unidos y los países deudores lo están en América Latina. Aquellas reflejan una asimetría en la estructura internacional de poder que Norteamérica intenta mantener y reforzar.

En último término, la razón que explica la limitación de las posibilidades de innovar en materia de política exterior para algunos países como Colombia es el problema de la crisis de endeudamiento que afectó las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Este país adquirió elementos de manejo adicionales debido al papel que desempeñaron el FMI y el director del *Federal Reserve System* en los procesos de negociación de los países latinoamericanos con los bancos acreedores para buscar mecanismos de pago. La relación de recursos aumentó en favor de Washington, que contó con nuevas y mejores condiciones en las negociaciones bilaterales.

En pocas palabras, la crisis de la deuda externa afectó las políticas exteriores de potencias regionales como Colombia, a pesar de que estas habían aumentado en forma considerable su capacidad de negociación frente a Estados Unidos durante la década de los setenta.

45 / "Who now remembers the "political risk" evaluations used to rank Latin American sovereign borrowers according to credit worthiness? Highest ranked in 1980 by both *Euromoney* and *Institutional Investor* was Mexico, the nation that precipitated the crisis. Third in both rankings was Argentina, an earlier casualty because of the South Atlantic war. Second came Venezuela, currently also in extreme difficulties". *Ibid.*, pág. 1.

46 / Ver la presentación de Fernando Cepeda Ulloa en el Seminario "Aproximación de Colombia al Fondo Monetario Internacional", organizado por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Fenalco y Fedesarrollo, el 16 de abril de 1985.

47 / Rudiger Dornbush, "The Debt Problem, 1980-1984 and Beyond" (Mimeo).