

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

PAÍSES VECINOS

## COLOMBIA Y SUS VECINOS: ESCENARIOS DE RELACIONAMIENTO

### RESUMEN

Este *policy paper* examina los temas de interés más relevantes para las relaciones de Colombia con sus vecinos, y plantea posibles escenarios futuros. Los primeros con diferentes matices y particularidades, hacen parte a su vez, de elementos comunes a las crisis de la región andina ampliada: drogas ilícitas, conflicto interno colombiano, seguridad fronteriza, integración comercial, y migraciones. Estos temas inciden en la inserción de Colombia en sus vecinos, y a su vez ocupan gran parte de las negociaciones tanto bilaterales como multilaterales. Partiendo de un contexto general y del tratamiento de dichos elementos temáticos, el documento plantea tres escenarios: El primero, de cooperación e integración; el segundo, de inmovilidad y turbulencia; y, el tercero, de tensión y conflicto. Todos ellos se encuentran afectados por la hegemonía de Estados Unidos en la región.

### INTRODUCCIÓN

La hegemonía global de los Estados Unidos constituye el rasgo distintivo del actual sistema internacional. Independiente de su durabilidad y permanencia como potencia unipolar y de la pérdida de interés en América Latina, temas centrales en su política exterior, la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo, inciden directamente en la región andina ampliada (Comunidad Andina con excepción de Bolivia, pero incluyendo a Brasil y Panamá). Además, existe la tendencia a desconocer la competencia de organismos multilaterales como las Naciones Unidas, y a obrar con criterios unilaterales en la política exterior.

En los países vecinos se presencian una serie de situaciones, que en algunos aspectos se asemejan a las del resto de América Latina, relacionadas con el desarrollo de problemáticas transnacionales que han afectado las relaciones interestatales en temas como terrorismo, migración, tráfico ilegal de estupefacientes, de personas y de armas.

Así mismo, la aplicación de políticas económicas inspiradas en lo que se ha llamado el Consenso de Washington, ha generado una creciente inconformidad social y política. Esto último explica, de alguna manera y en parte, la presencia de nuevos (y menos nuevos) jefes de Estado con proyectos políticos diferentes a los de sus antecesores. No obstante esta muy breve generalidad, se presencian elementos comunes a las crisis de los países andinos.

### PROBLEMÁTICA Y ELEMENTOS COMUNES A LAS CRISIS DE LOS PAÍSES ANDINOS

A simple vista, parecería que la crisis del área andina ampliada resulta ser tanto política como económica, guardando entre ambas una estrecha relación. Una crisis que tiene sus matices según el país al que se haga referencia, pero que en términos generales incluye elementos como la debilidad del estado, los altos niveles de corrupción, los problemas de gobernabilidad de



mocrática, la debilidad de las instituciones políticas, la polarización y el debilitamiento y la pérdida de legitimidad de algunos de sus jefes de Estado. Estas crisis han sido inducidas sobre todo por los problemas en el modelo de desarrollo, particularmente su fracaso en lo social, y por problemas de gobernabilidad. Así mismo, esas dificultades se reflejan en la crisis de los sistemas de partidos políticos y en el auge de la antipolítica en muchos de estos países. Esta crisis (o múltiples crisis) tiende (n) a afectar la inserción de Colombia en sus vecinos y de ellos en general.

Los temas prioritarios afectan la relación de Colombia con sus vecinos, y hacen parte de lo que se ha llamado la nueva agenda internacional. Son ellos las drogas ilícitas, el conflicto interno colombiano, la seguridad fronteriza, el comercio y las migraciones. También es importante considerar el tema ambiental, que reviste especial interés por lo que significa la Amazonía para el mundo y de manera especial para Brasil y los países andinos.

### 1. DROGAS ILÍCITAS

Desde la década de los noventa y con la creciente narcotización de las relaciones internacionales colombianas, principalmente con los Estados Unidos, Colombia se empeñó en construir una política global e integral basada en el principio de la corresponsabilidad y la cooperación internacional. A su vez, lideró iniciativas encaminadas a crear instancias multilaterales que, como el mecanismo multilateral de evaluación creado en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos -OEA, buscan soluciones conjuntas a los problemas creados por políticas de los Estados Unidos, como el llamado proceso de Certificación que ha venido operando desde 1986.

No obstante lo anterior, Estados Unidos ha continuado fomentando estrategias antidrogas, como el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, que han alterado las relaciones de Colombia con sus vecinos. Así por ejemplo, las fumigaciones han ocasionado desplazamientos poblacionales hacia Ecuador, especialmente a la Provincia de Sucumbíos, afectando el territorio de ese país. A su vez, el presidente venezolano Hugo Chávez ha cuestionado el desequilibrio en el balance militar regional que pudiera oca-

sionar la asistencia de seguridad que Colombia recibe. El gobierno brasileño, por su parte, teme la injerencia que la presencia estadounidense en la frontera con Colombia amenace eventualmente la Amazonía.

En Colombia son muchas las actividades afectadas por las drogas ilícitas y grande es el costo que el país ha debido pagar. Esta actividad se ha extendido a diferentes países y bajo diversas modalidades, en virtud de los recursos monetarios involucrados y de la facilidad con que se capta y se mueve en el sistema financiero internacional.

La participación de Colombia en el enorme negocio ilícito de las drogas parte del cultivo de la hoja de coca y se extiende hasta llegar a manejar áreas como la producción, elaboración de pasta y *gramaje* (cobro por permitir el tránsito de cocaína), haciendo posible en el campo el encuentro entre la población y los actores armados. Desde los inicios de la guerra contra las drogas el tema se ha definido como una amenaza a la seguridad, en tanto se le ha relacionado con el conflicto interno.

Si bien la acción del gobierno colombiano parece haber afectado a los actores armados ilegales, éstos parecerían estar buscando apoyo en los países vecinos. Ese apoyo parece muy difícil de conseguir, tanto por la relación de esos grupos con el negocio de las drogas ilícitas, como por la calificación de terroristas que se les ha dado por parte de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. A partir del 11 de septiembre, la lucha contra el terrorismo se convirtió en el tema más importante de la política exterior norteamericana, situación que ha llegado a afectar el de las drogas ilícitas, al que se le ha dado el carácter de financiador de los grupos considerados como terroristas.

### 2. CONFLICTO INTERNO COLOMBIANO

Con la agudización del conflicto interno, los Estados Unidos, los vecinos y el gobierno colombiano, han señalado al conflicto nacional como una amenaza a la región andina, magnificando la situación según los intereses de cada actor. La idea según la cual el conflicto colombiano es el único o el principal causante de la inestabilidad en el área andina ampliada, oculta otras dinámicas negativas globales, hemisféricas, regionales y locales, como la crisis del modelo de desarrollo, los efectos que ha generado la estrategia norteamericana en la lucha contra el narcotráfico a nivel internacional, el desarrollo de problemáticas transnacionales, y la creciente in-

**Los temas prioritarios afectan la relación de Colombia con sus vecinos, y hacen parte de lo que se ha llamado la nueva agenda internacional. Son ellos las drogas ilícitas, el conflicto interno colombiano, la seguridad fronteriza, el comercio y las migraciones.**

conformidad social. Vale insistir en que ni el conflicto armado ni sus actores internos pueden llegar a generar un efecto negativo tan propagador y desestabilizador como se ha sugerido. En cambio, se han minimizado situaciones dramáticas de otros países como la crisis política y sus diversas manifestaciones y particularidades en cada uno de ellos.

Los actores armados han aprovechado la ausencia del Estado en las fronteras para afianzar su poder, tratando de controlar territorios limítrofes constituidos como corredores estratégicos para el tráfico de drogas, armas y precursores químicos. La debilidad del estado colombiano ha llevado a una mayor vulnerabilidad de sus fronteras y su soberanía, en tanto que la percepción de los países vecinos sobre la situación del país los ha llevado a denunciar también amenazas a su soberanía como consecuencia de las acciones de actores externos armados. Esto se refleja, especialmente, en los riesgos que corre su población, el peligro de la difusión o contagio del conflicto interno y la *securitización* de temas y agendas, el desplazamiento de sus tropas a la frontera, los problemas ambientales, y la obligación de desviar recursos económicos nacionales para atender crisis humanitarias que no se originan en sus territorios.

Las interacciones del conflicto colombiano con los países vecinos presentan sus particularidades a nivel local y fronterizo, nacional y binacional. Estas dependen en primer lugar del carácter y la extensión de la zona y de los ámbitos fronterizos, de la presencia del Estado, de los recur-

sos con los que el centro político integra sus poblaciones, del grado institucional alcanzado y del poder y entramado local e ínter fronterizo.

A su vez, los grupos guerrilleros han impulsado su propia diplomacia, no sólo en Europa sino también en los países vecinos. El caso más claro es el de Venezuela respecto al cual se han construido diversas versiones en torno al apoyo y negociaciones del vecino país con la insurgencia colombiana. Al mismo tiempo, algunas fuentes indican que la guerrilla utiliza como santuario zonas fronterizas, contando en muchos casos con apoyo de la población local. Es por ello que el gobierno del presidente Uribe se ha empeñado en que los gobiernos vecinos reconozcan a los grupos alzados en armas como terroristas. No obstante tan sólo en el seno de la OEA, a raíz del acto terrorista de las Farc en el club El Nogal, se logró un rechazo de los países miembros del órgano interamericano.

Ante el temor de la “expansión” de los efectos del conflicto interno colombiano, desde antes de llegar a la Casa de Nariño el presidente Uribe ha planteado la necesidad de buscar una mayor participación de la comunidad internacional, de manera particular de las Naciones Unidas. Sin embargo, expertos opinan que ello podría demostrar no sólo de-

**Ni el conflicto armado ni sus actores internos pueden llegar a generar un efecto negativo tan propagador y desestabilizador como se ha sugerido. En cambio, se han minimizado situaciones dramáticas de otros países como la crisis política y sus diversas manifestaciones y particularidades en cada uno de ellos.**



**E**l tema de seguridad, que ha recobrado importancia en el mundo a partir del 11 de septiembre, pasó al primer plano en Colombia desde el rompimiento del proceso de paz.

bilidad política sino que también, al involucrar nuevos actores externos, podría significar que el caso de Colombia llegue al Consejo de Seguridad. Aunque varían las opiniones, se tiende a pensar que lo más conveniente sería continuar con la facilitación y los buenos oficios que hasta el momento se han brindado por parte de actores externos. Sin lugar a dudas, la reunión entre las Farc y un representante de las Naciones Unidas que se planea realizar en Brasil, será indicador del futuro que Colombia adoptará frente a la participación de este organismo multilateral y de un país vecino en la solución del conflicto interno colombiano.

A pesar de las intenciones de vincular a este organismo multilateral, en el ámbito fronterizo se cuenta con organismos propios como los bilaterales, como las Comisiones Bilaterales de Frontera, COMBIFRON, donde los mismos vecinos han pedido la militarización de las fronteras al identificar enemigos comunes como guerrilla, narcotráfico, tráfico de armas y de personas, entre otros.

### 3. SEGURIDAD FRONTERIZA

El tema de seguridad, que ha recobrado importancia en el mundo a partir del 11 de septiembre, pasó al primer plano en Colombia desde el rompimiento del proceso de paz. Las relaciones con los vecinos, sobre todo en su dimensión fronteriza, se han visto afectadas por esa preponderancia de la seguridad, en lo que algunos llaman “*securitización*” o “*securización*”.

La dinámica generada por el conflicto ha llevado a la permeabilidad de la frontera no sólo por la ilegalidad de los negocios en pasos clandestinos, sino también por las migraciones de colombianos que buscan en el otro país seguridad, tranquilidad y trabajo. Sin embargo, en las zonas en donde existen fuertes lazos entre los actores fronterizos se amortigua más fácil el conflicto y se encuentran mayores niveles de seguridad. Así se demuestra, cómo lo local puede influir positivamente en el desarrollo de las relaciones fronterizas, pero al mismo tiempo cómo cualquier decisión política, económica o de seguridad, determinada desde el nivel central, influye en el ámbito binacional. Es decir, una determinada política llega a ser para las regiones de frontera una política exterior vecinal, la

cual dependiendo del énfasis de la misma redefine las dinámicas sociales y económicas propias de la frontera.

En tal sentido, la *securitización* de la agenda bilateral, si bien busca restablecer la presencia territorial y soberanía del Estado, generando sensaciones de pertenencia, autoridad y hasta estabilidad, no resuelve por sí sola el problema del bienestar y la consonancia nacional. Por el contrario, dicho énfasis puede ocasionar fracturas en las dinámicas locales, binacionales y bilaterales, conduciendo a establecer nuevos muros limítrofes al ignorar las diversidades y necesidades de las regiones binacionales. Así, el tema fronterizo debe ser visto desde la óptica binacional fronteriza, nacional y por supuesto, de la Comunidad Andina, CAN.

De esta manera, se hace urgente hacer una reflexión renovada sobre las zonas de frontera, considerando que las iniciativas adelantadas, tanto en el marco de la CAN como en el de las políticas nacionales de los distintos países, no han producido hasta el presente los resultados esperados.

### 4. INTEGRACIÓN COMERCIAL

El escenario natural para la integración comercial de Colombia con sus vecinos lo constituye la región andina ampliada, dentro de la cual podemos diferenciar: la Comunidad Andina-CAN en su conjunto, Venezuela y Ecuador como los más activos en ese esquema, Brasil y Panamá como los países con las que se tiene el menor intercambio comercial, y Perú en un lugar intermedio. No obstante, tanto Brasil como Panamá tienen una importancia geoestratégica, siendo el último uno de los 10 inversionistas más activos en Colombia y el primero en recibir inversión del país, principalmente en el sector financiero.

A su vez, la CAN brinda un marco institucional y una proyección externa, así como la posibilidad de tratar y concertar dentro del mismo aspectos relacionados con los temas que resultan prioritarios para la relación de Colombia con sus vecinos y del grupo con el nivel hemisférico e internacional.

En cuanto a los miembros de la CAN, Venezuela ha sido el país con mayor peso en materia de intercambio comercial, ya que las exportaciones a ese país son casi las mismas que hace al resto de la CAN. En la década de los noventa se notó un incremento del comercio recíproco y empezó el proceso de corrección de la revaluación



del peso, al tiempo que el Bolívar comenzaba a revaluarse nuevamente. Entre 1998 y 2001 el comercio bilateral siguió creciendo, y a partir de ese año la crisis económica de los dos países comenzó a afectar el comercio bilateral.

Durante varios años, Colombia y Venezuela ejercieron un liderazgo en la CAN que se ha ido debilitando, afectando tanto su institucionalidad como su legitimidad, sobre todo si se tiene en cuenta que sus miembros tienen visiones distintas sobre los temas comerciales y de integración. Colombia y Perú privilegian relaciones bilaterales, mientras que Venezuela y Brasil apoyan una integración por etapas y la conformación de una zona de libre comercio suramericana. A su vez, Venezuela se acerca a Brasil y MERCOSUR, mientras Colombia lo hace a los Estados Unidos.

Aquí es importante recordar que Colombia goza de ventajas por su ubicación geográfica y su pertenencia a la CAN, tales como las preferencias comerciales de los Estados Unidos (ATPDEA), y Europa (SGP-Régimen droga). Además, posee zonas con regímenes especiales de comercio exterior como la zona cafetera, los departamentos del Cauca y Huila, las zonas francas, las zonas fronterizas, y las zonas económicamente especiales de exportación.

Con las dinámicas de liberalización que vienen desde la década de los noventa, bien fuese por la vía unilateral o por la de la eliminación de obstáculos del comercio en el marco de la CAN, el comercio colombiano ha avanzado en la diversificación de su oferta exportable, aunque no así en lo geográfico, pues se mantiene la concentración en dos áreas: Estados Unidos y los países de la Comunidad Andina.

Finalmente, resulta relevante resaltar que durante muchos años el sector empresarial estuvo al margen y se mostró temeroso de los procesos de integración. Hoy en día este sector se muestra más participativo, pero otros actores pertinentes de la sociedad civil permanecen marginados de iniciativas y las discusiones en esta materia.

En lo que se refiere a Brasil, es necesario buscar vías para desarrollar el comercio bilateral y superar los temores que surgen de la percepción de que no hay complementariedad, sino que por el contrario, ese país compite en muchos renglones de la oferta exportable y la producción nacional. De ahí el temor que empresarios manifiestan frente a este “gigante regional”.

## 5. MIGRACIONES

Las migraciones han adquirido una mayor importancia dentro de la agenda internacional, así como la relación de Colombia con sus vecinos. El conflicto interno colombiano y la crisis económica del país han provocado movimientos poblacionales que han cambiado los patrones tradicionales de migración de la población colombiana.

Hacia Ecuador y Venezuela, principalmente, se ha dirigido el desplazamiento irregular procedente del sector rural, el cual se ha facilitado por las características de estas dos fronteras. La emigración por razones económicas muestra una preferencia por Ecuador, particularmente en razón de la dolarización, caso contrario al venezolano en donde el bolívar ha experimentado una fuerte devaluación. Los retos políticos asociados con este fenómeno podrían enfrentarse a través de los instrumentos de política migratoria existentes al interior de la CAN, como la Comisión Especial del Migrante Andino, creada recientemente en el marco del Vigésimo Segundo Periodo Ordinario del Parlamento Andino, realizado en Bogotá durante el mes de abril del presente año.

## 6. MEDIO AMBIENTE

Con el impulso mundial que se le ha dado al tema del medio ambiente, y la diversidad en recursos naturales de Colombia, nuestro país ha mostrado interesarse en el tema, en especial desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 y posteriormente la Conferencia de Río en 1992, logrando avances por medio de procesos de negociación con diversas áreas regionales y con países, dentro de los que se encuentran sus vecinos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de negociación Brasil, Venezuela y Panamá, entre otros, el tratamiento del tema se ha mostrado tímido y algunas veces retórico, tanto por la cantidad de acuerdos por escrito como por la calidad y cantidad de acciones y resultados identificados en los últimos años.

La tarea de lograr consensos binacionales y aún más, regionales, no ha sido fácil. En lo multilateral cada uno de los países ha intentado proteger sus intereses particulares obstaculizando resultados conjuntos. Sin embargo, organismos

**En lo que se refiere a Brasil, es necesario buscar vías para desarrollar el comercio bilateral y superar los temores que surgen de la percepción de que no hay complementariedad, sino que por el contrario ese país compite en muchos renglones de la oferta exportable y la producción nacional.**

**P**ara todos los escenarios posibles, independiente de por cuál se opte, se hace indispensable comprender que las relaciones con los vecinos no sólo se pueden ver como relaciones entre Estados, interinstitucionales con múltiples vínculos.

como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, que logra reunir los países andinos más Brasil, Surinam y Guyana, han sido una muestra de que es posible alcanzar consensos a pesar de los conflictos entre algunos de estos países o al interior de los mismos.

En el ámbito bilateral se encuentran problemáticas medioambientales causadas tanto por las poblaciones fronterizas, como es el caso de la deforestación, el contrabando de madera y la contaminación hídrica, como por el conflicto interno colombiano, como es el caso del ataque a oleoductos que afectan los frágiles ecosistemas que se comparten en las fronteras, los cultivos ilícitos, así como las fumigaciones que se llevan a cabo para combatirlos, que en algunos casos han afectado la salud de la población y han afectado los ecosistemas.

## ESCENARIOS POSIBLES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los aspectos examinados se identificaron tres escenarios posibles. Todos ellos parten de una variable estructural: la unipolaridad y hegemonía de los Estados Unidos.

Para todos los escenarios posibles, independiente de por cuál se opte, se hace indispensable comprender que las relaciones con los vecinos no sólo se pueden ver como relaciones entre estados, sino también como relaciones interinstitucionales con múltiples vínculos. En ese sentido, hay que incluir relaciones con y entre sectores económicos, industriales, movimientos sindicales, universidades, etc.

### 1. ESCENARIO DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Este documento identifica una serie de temas que alteran la relación de Colombia con sus vecinos y pone de manifiesto que para el tratamiento de cada uno de ellos se requiere de la cooperación andina ampliada. Estos temas, por ser transnacionales y estar incidiendo en la relación vecinal, deberían tratarse de forma conjunta bajo un esquema de *corresponsabilidad* por parte de toda la región. De no ser así, lo que tiende a imponerse –por defecto– es la voluntad de Estados Unidos en cuanto a su enfoque y acción.

Los niveles de integración e interdependencia regional se han visto deteriorados debido a la falta de voluntad política y a los problemas de coordinación entre los diferentes proyectos, programas y estilos de gobierno. Adicionalmente, la carencia de un liderazgo efectivo dentro de la región ha llevado al fraccionamiento y la bilateralización.

Así mismo, la priorización y la focalización de las agendas en el tema de seguridad, en especial referidas al conflicto colombiano y a la creación de estrategias para evitar la regionalización del mismo, han generado la desaceleración de la integración.

Dentro de este escenario se percibe una división o doble opción (que a su vez podrían servir ellas mismas como escenarios):

- a) Privilegiar la cooperación e integración regional; y/o
- b) Privilegiar la cooperación e integración bilateral con cada uno de los países, priorizando aquellos que resultan más relevantes para el interés nacional.

No obstante, el carácter transnacional de varios de los problemas identificados exigiría que aún si se opta por la vía bilateral, sea también necesario tener en cuenta la complementariedad regional.

Ante esta tendencia ha surgido la idea de buscar espacios alternativos y complementarios, que incluyen además:

- a) Fortalecer la cooperación y la integración andina; y/o
- b) Ampliar la cooperación e integración al espacio integrado por los países miembros del Mercosur.

Dentro de la última alternativa se podría contar con el liderazgo de Brasil en la concreción de una zona suramericana. Para avanzar en esta vertiente se requiere cambiar la actitud de algunos tomadores de decisiones y empresarios colombianos que, principalmente por desconocimiento, desconfían de Brasil y de Mercosur, argumentando riesgos para la competitividad. Hay que pensar que Brasil brinda ventajas políticas que permiten un mayor poder negociador frente al hegemón y a otros bloques regionales.

Se vuelve importante privilegiar una política regional en las relaciones con los vecinos, debido a que la política andina incluye aspectos como la articulación y generación de procesos regionales. Esta política resulta muy conveniente para Colombia ya que es el país que limita

con todos los países del área andina ampliada. Sin embargo, los avances no deben quedarse en las regiones de frontera, sino que deben llegar a regiones más avanzadas por las potencialidades y capacidades propias, es decir, las que más se integran entre sí, para establecer asociaciones estratégicas.

A su vez, se hace indispensable tomar una decisión basada en la voluntad política y en la identificación de que las economías andinas son pequeñas. Por tanto, es de vital importancia reformular la agenda y coordinar entre los diferentes países una política empresarial o industrial deliberada, es decir usando estrategias productivas y coercitivas como las europeas con nuevos instrumentos sobre el desarrollo. Hay que buscar en lo productivo una oportunidad, y hacer esfuerzos para que los industriales del país conozcan las políticas de los gobiernos y se construya una agenda común que cuente con los factores y los sectores más relevantes. Es por ello, que se plantea la necesidad de mejorar las relaciones empresariales y con otros sectores de la sociedad civil.

En cuanto a las regiones, ellas constituyen las plataformas de desarrollo, y por tanto cabe la posibilidad de construir redes territoriales o redes de ciudades andinas. En el caso de la Unión Europea se logró una articulación regional partiendo del principio de que las regiones más atrasadas debían ser integradas. En Colombia se debería trabajar sobre la priorización de unas regiones frente a otras, enfatizando en lo productivo y lo comercial, en especial en los sectores líderes de cada región, y en la profundización en conocimientos de ciencia y tecnología para activar la productividad.

En este escenario se debe enfatizar en la posibilidad de mejorar tanto en la cooperación para temas como la seguridad fronteriza y en los otros analizados en este documento, particularmente en la integración andina. El marco andino se pone a prueba por una región en crisis que no encuentra cómo articularse, pero que subutiliza la institucionalidad que ha desarrollado después de largos esfuerzos de negociaciones.

Si se opta por este escenario, se podría mejorar el relacionamiento con los vecinos en los ámbitos políticos y económicos, así como la posibilidad de construir una agenda común propia en materia de política exterior y de temas como seguridad, drogas ilícitas, medio ambiente, migración e intercambio comercial. Para ello se requiere propiciar el diálogo con actores del sec-

tor privado y sindical, y de las fuerzas armadas, entre otros. También se hace necesario el relanzamiento de las Comisiones de Vecindad con todos los vecinos –especialmente con Venezuela– y de las COMBIFRON.

En síntesis este escenario propiciaría la generación de nuevos espacios de cooperación, o recuperación de los existentes, para buscar nuevas formas de manejar los problemas más recurrentes. En esta alternativa el papel de Brasil puede ser muy importante.

Éste resulta ser el escenario más óptimo, para Colombia y los vecinos poder afrontar los efectos de la globalización y de la crisis regional.

## 2. ESCENARIO DE INMOVILIDAD Y TURBULENCIA

Este escenario se caracteriza por la continuidad y estancamiento de una serie de variables relacionadas con el conflicto interno colombiano y con la imposibilidad de una solución del mismo a corto plazo, lo que descarta la búsqueda de salidas con un mayor compromiso de los países vecinos. A su vez, la débil presencia del Estado en las zonas fronterizas lleva a la imposibilidad de avanzar en la ejecución de proyectos y programas fronterizos y binacionales que respondan a las necesidades de las poblaciones locales.

La crisis política y económica que atraviesan tanto los países como la región andina ampliada lleva a pensar que si no se toman decisiones orientadas a resolver dicha situación, el área continuará estancada. La crisis se reflejará en ámbitos relacionados con la debilidad del Estado, la fragilidad de las instituciones políticas, la polarización dentro de la sociedad. El intercambio y la diversificación comercial también se verán afectados por la continuidad de la crisis. Por otro lado, si se continua con la bilateralización y falta de voluntad para poner en marcha un proceso de integración efectivo que logre una inserción conjunta más positiva de la región en el mundo globalizado.

Colombia debería impulsar, dados los efectos de su conflicto interno en los territorios fronterizos, una dinámica en torno a la exploración de nuevos propósitos comunes que permitan hacer una mejor lectura de su situación fronteriza, desecu-

**Es de vital importancia reformular la agenda y coordinar entre los diferentes países una política empresarial o industrial deliberada, es decir usando estrategias productivas y coercitivas como las europeas con nuevos instrumentos sobre el desarrollo.**

ritizar el debate en torno a estos ámbitos, y pensar en una agenda prospectiva de desarrollo.

El gobierno nacional se ha centrado en el tema limítrofe por encima del fronterizo, enfatizando en la afirmación de la soberanía territorial, desplazando efectivos, tropas y armas con su política de “Seguridad Democrática”, para combatir los distintos flagelos delincuenciales, mientras los ciudadanos de frontera siguen a la espera de mejoras sociales, económicas y de infraestructura física que les permita cumplir con el viejo anhelo de su integración a la nación.

Este escenario daría continuidad a las tendencias actuales, desintegradoras y centrífugas en la región, en el cual cada país tendría que buscar resolver los problemas dentro de sus propios límites o basado únicamente en una relación preferencial con los Estados Unidos.

### 3. ESCENARIO DE TENSION Y CONFLICTO

Este sería el peor escenario para la inserción de Colombia y sus vecinos en el contexto internacional. Este escenario estaría caracterizado por la congelación e inmovilidad del conflicto interno colombiano, su permanencia e incluso profundización. No habría avances de reincorporación de los grupos alzados en armas a la vida civil, su vinculación con las drogas ilícitas continuaría y aumentaría, y las violaciones de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad se harían recurrentes. En suma, aumentaría la vulnerabilidad colombiana y se profundizaría su crisis de gobernabilidad.

La mayor injerencia de los Estados Unidos se haría recurrente al mismo tiempo que aumentarían las vinculaciones y condicionamientos de los diversos temas de la agenda al de seguridad, debilitándose su ampliación y positividad en otros ámbitos.

La estrategia antidroga auspiciada por ese país, así como las fumigaciones y programas de interdicción conducirían a mayores desplazamientos hacia países como Ecuador, Venezuela y Panamá, disminuyendo al máximo los márgenes de autonomía y soberanía del país. No obstante, una mayor militarización en detrimento de programas binacionales de desarrollo sería una constante para todas las fronteras colombianas.

De esta manera, aumentaría el debilitamiento y tensión de las relaciones de frontera y entre fuerzas militares de países vecinos, dando por terminada la realización de encuentros como los de la COMBIFRON que habían creado confianza binacional. Así mismo, las Comisiones de Vecindad perderían viabilidad y se congelarían.

Se presenciaría una mayor preocupación de la comunidad internacional, organismos multilaterales como las Naciones Unidas en los que Colombia podría convertirse en un tema del Consejo de Seguridad, y la misma Organización de Estados Americanos estarían inclinadas a intervenir. Por otra parte, se deteriorarían los términos de intercambio comercial y se presenciaría a Colombia como una real amenaza para la región, ante la evidente debilidad cuando no el colapso del estado.

En cuanto a la integración se presentaría una desaceleración, en parte debido a la *securitización*, propiciada sobre todo por la fuerte influencia de las prioridades de agenda estadounidense. A su vez negociaciones más bilaterales que comunitarias, harían parte de esta alternativa, que se vería afectada debido al bajo poder negociador de Colombia, a las descoordinaciones gubernamentales y con otros sectores de la sociedad, y al mismo *Respice Polum* que ha venido tomando fuerza durante los últimos años.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO PAÍSES VECINOS COORDINADO POR MARTHA ARDILA

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional -CEPEI, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL; Fundación Hanns Seidel; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: [www.colombiainternacional.org.co](http://www.colombiainternacional.org.co)