

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

AMÉRICA LATINA

RECONSTRUCCIÓN DE RELACIONES DE COLOMBIA Y SUS VECINOS

RESUMEN

Colombia ha vivido en 2008 una de sus peores, si no la peor crisis diplomática de su historia, lo que le exige un giro sustancial en su política internacional, en particular con América Latina. Ese giro empieza por construir unos términos proactivos de normalización de las relaciones con Ecuador y Venezuela. Pero no basta con el restablecimiento de los canales diplomáticos. Este policy paper, elaborado luego de algunos debates sobre la situación regional y las tendencias de la cooperación, quiere proponer cinco pasos adicionales, imprescindibles, para reconstruir las relaciones: reforzar lo que une, tramitar lo que separa, convivir en la diferencia, rescatar lo común y concretar un acompañamiento y apoyo internacional.

Las relaciones entre Ecuador y Colombia venían deteriorándose a lo largo de los años dos mil, luego de que la confrontación armada se concentrara en esa frontera. Las FARC llegaron al Putumayo, a mediados de los años noventa, tras los cultivos de coca sembrados por narcotraficantes y detrás de ellas llegaron los paramilitares a disputarles vías, rutas y redes del negocio. Comenzaron entonces las masacres, generadas por los grupos irregulares, los desplazamientos forzados de población, las incursiones al otro lado de la frontera, la presión a las poblaciones por apoyos o prestación de servicios, y por contrabandos de muy diversa naturaleza. El Estado colombiano respondió entonces con fumigaciones, que indujeron efectos ambientales negativos y el desplazamiento de comunidades, ocasionales traspasos de la línea limítrofe en persecución de los guerrilleros, así como la criminalización de las poblaciones atravesadas por el fuego cruzado. Y ante los efectos del conflicto colombiano y las interacciones

que desde Ecuador se fueron tejiendo, más que la cooperación, se impuso entre ambos gobiernos una estéril recriminación mutua. Las tensiones fueron subiendo hasta llegar a la ruptura de relaciones ordenada por Ecuador, con la consiguiente expulsión del embajador colombiano en Quito, y una denuncia internacional de la incursión colombiana a territorio ecuatoriano, que dio como resultado la destrucción del campamento del segundo mando de las FARC.

Antes de llegar a esa ruptura, Bogotá y Quito habían intentado varias aproximaciones que, rápidamente, se veían entrabadas ante la falta de un manejo diplomático adecuado de los nuevos acontecimientos ligados con la seguridad en las zonas fronterizas. Habría que evitar, pues, que se repita ese patrón de acercamiento-tensión que se generó en los años dos mil, y se repitió cuando los dos gobiernos anunciaron el restablecimiento de relaciones diplomáticas a nivel de agregados de negocios, y que los vicecancilleres in-

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad
Externado de Colombia



Academia Diplomática
de la Cancillería



Pontificia Universidad
Javeriana



Universidad Nacional



Universidad Militar
Nueva Granada

El proceso de normalización de las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela es una prioridad que hay que construir. Se ha dado un primer paso con la reapertura de diálogo directo a través de los medios diplomáticos. Pero es sólo eso, el primer paso.

formaron sobre la creación de cuatro comisiones de alto nivel para tramitar los problemas o las disputas.

A diferencia de las relaciones con Ecuador, las de Colombia con Venezuela, desde siempre, y no sólo en la última década, han oscilado entre recurrentes tensiones motivadas por litigios territoriales y cortos períodos de cooperación. Ese mismo patrón se ha repetido, pero de manera agravada, desde la llegada al poder de Hugo Chávez, en 1999, debido, sobre todo, a las opciones políticas opuestas entre los gobiernos centrales. La última fase de tensión inició el 22 de noviembre de 2007, cuando Álvaro Uribe suprimió de manera abrupta el papel de

facilitador que le había asignado a Chávez en el proceso de intercambio humanitario, por considerar que había hecho primar su propia agenda por sobre la del gobierno colombiano. La respuesta de Chávez fue proporcional a la pérdida de una gran ocasión para ganar liderazgo regional e internacional. Por eso, además de agredir verbalmente al mandatario colombiano, trató de aprovechar los reclamos territoriales de Nicaragua para llamar a conformar una fuerza militar regional y, luego, se sirvió de las tensiones colombo-ecuatorianas, generadas por la incursión del 1 de marzo de 2008, para

escalar la tensión: canceló relaciones diplomáticas, consulares y comerciales, movilizó a la frontera batallones de infantería y fuerza aérea, aisló a Uribe y se alió con las FARC para buscarles apoyo político y reconocimiento de beligerancia a través de la liberación de secuestrados.

Después de la cumbre del Grupo de Río Venezuela aceptó el retorno del embajador y los cónsules colombianos, reabrió sus instalaciones diplomáticas y consulares, y anunció cambio de embajador en Bogotá (aunque hasta la fecha, mediados de 2008, no había procedido a designarlo). Los dos presidentes han conversado en eventos multilaterales y se disponen a abordar el proceso de normalización de relaciones tras los altos niveles de antagonismo personal que alcanzaron. Chávez ha pedido a las FARC entregar a los secuestrados, ya no a través de un intercambio de prisioneros, sino en la perspecti-

va de un proceso de paz, y ha insistido en que la lucha armada ya no tiene sentido. Su cambio de posición obedece a la situación interna, a los cambios en la confrontación colombiana, al poco eco que ha logrado en América Latina para sus posiciones y a la presión estadounidense.

El proceso de normalización de las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela es una prioridad que hay que construir. Se ha dado un primer paso con la reapertura de diálogo directo a través de los medios diplomáticos. Pero es sólo eso, el primer paso. El camino a recorrer es lento y difícil. En este *policy paper*, luego de debates desarrollados en el grupo sobre la situación regional y acerca de las tendencias de la cooperación, queremos proponer otros cinco pasos indispensables para lograr, no sólo la normalización de las relaciones, sino su rediseño: reforzar lo que une, tramitar lo que separa, convivir en la diferencia, rescatar lo común y concretar acompañamiento y apoyo internacional.

1. REFORZAR LO QUE UNE

En las crisis recurrentes de Colombia con Venezuela, a lo largo del siglo XX y en los años dos mil, y en las tensiones con Ecuador, en los últimos ocho años, se ha puesto de presente que, aunque los gobiernos han roto su diálogo directo, las relaciones no oficiales han continuado como si no hubiera tensiones entre las capitales.

Aunque los intercambios económicos se han visto amenazados, en el caso venezolano por orden del propio presidente, y en el ecuatoriano en razón de la incertidumbre, el comercio y, en alguna medida, las inversiones, se han independizado de las tensiones, tal vez por el fuerte entrecruzamiento y el carácter complementario de las economías. Aunque se han intentado sanciones económicas contra el vecino, estas terminan por revertirse rápidamente, ya que con facilidad se vuelven autosanciones.

Algo similar ha ocurrido en las zonas fronterizas de Colombia con Venezuela o Ecuador en las que la línea limítrofe no define todas las dinámicas de la vecindad. Aunque las tensiones entre las capitales nacionales paralizan o entran procesos locales y los ponen a pagar los más altos costos del desentendimiento, las relaciones entre sus autoridades, o entre sus poblaciones, no sólo

continúan fluyendo sino que se convierten en presión para revertir el enfrentamiento. De hecho, fueron las autoridades de los estados fronterizos venezolanos las que detuvieron la movilización militar y policial de los primeros meses de 2008 pues paralizaba la reactivación de algunas de sus zonas, y fueron las cámaras de comercio locales las primeras en movilizarse para que los gobiernos centrales restablecieran el diálogo y la cooperación. Algo similar ocurrió del lado ecuatoriano, en donde movilizaciones de mujeres han acompañado a las víctimas de la confrontación colombiana y acciones culturales binacionales han tratado de mostrar la hermandad por sobre las tensiones. Además, cuando la convivencia y la cooperación espontánea de los pobladores se articula, se convierte en una fuerte presión a favor de un pronto restablecimiento de las relaciones binacionales que les permita aprovechar las ventajas de la complementariedad y las potencialidades que ofrecen las zonas compartidas.

Han sido pues los lazos empresariales, fronterizos, de las comunidades indígenas o afrodescendientes compartidas, y los programas académicos y culturales los que han mantenido las relaciones colombo-venezolanas y colombo-ecuatorianas en momentos de tensión entre los gobernantes. Reconocer ese aporte y los lazos que lo han hecho posible, recoger sus miradas y propuestas, e incorporar a sus representantes en los mecanismos de vecindad, es una forma de rodear de sostenibilidad la normalización de las relaciones diplomáticas.

Aunque el diálogo y la coordinación entre los Congresos no han sido muy eficaces, aunque los temas de seguridad cuentan con una baja prioridad en la agenda parlamentaria, y tienden a ser concentrados por el poder ejecutivo, y aunque las capacidades legislativas en los tres países están disminuidas, la generación de mayores vínculos parlamentarios permite diálogos políticos que ayudan al conocimiento de las problemáticas nacionales y favorece los consensos. Ese intercambio se hace ahora aún más necesario cuando el personal político de Venezuela y Ecuador ha cambiado. También los medios de comunicación pueden jugar un papel crucial en el conocimiento de la visión del otro lado, en la contextualización de las encrucijadas que viven cada uno de los tres países, en la sustentación de alternativas.

Junto a estos lazos sociales entre países vecinos, para reforzar lo que une a Colombia con Ecuador y Venezuela, es imprescindible rescatar y darle el lugar que le corresponde a la agenda positiva. Esta es la agenda que forma el comercio, con sus vinculaciones e interdependencias mutuamente beneficiosas; la que generan los acuerdos y planes fronterizos, que desempeñan un papel fundamental; la que aportan los análisis y estudios académicos, que ayudan a superar el desconocimiento mutuo y la simplificación estereotipada de las complejas situaciones que vive cada uno de los tres países, la que se deriva de una mirada conjunta no sólo de los problemas comunes sino del valor estratégico que ambos países pueden jugar en negociaciones internacionales o en el manejo de los ecosistemas compartidos.

2. TRAMITAR LO QUE SEPARA

Las diferencias que existen entre Bogotá y Caracas, y entre Bogotá y Quito, son sustanciales y hay que tramitarlas, bien sea para resolverlas o para acordar las formas de manejo de las que no es posible superar. Su reconocimiento y estudio comparado así como la comprensión de las distintas aproximaciones es, de por sí, un primer paso.

En materia de seguridad las diferencias se expresan, por ejemplo, en torno a la naturaleza de la confrontación colombiana y de sus posibles soluciones, de los efectos que causa en los países colindantes, y de las interacciones que desde ellos se tejen para nutrirlos. Además, hay diferencias sobre la consideración de las amenazas y de los mecanismos para hacerles frente, así como en torno a conceptos fundamentales como soberanía, no involucramiento, terrorismo, regionalización del conflicto, acciones coordinadas o conjuntas, legítima defensa.

También hay aproximaciones diferentes sobre el alcance de los problemas transfronterizos que articulan en una agenda negativa a varios países. En especial sobre el más significativo de esos problemas, el de las drogas ilícitas y sus delitos conexos. Las diferencias se presentan en torno a la concepción mis-

Han sido pues los lazos empresariales, fronterizos, de las comunidades indígenas o afrodescendientes compartidas, los programas académicos y culturales los que han mantenido las relaciones colombo-venezolanas y colombo-ecuatorianas en momentos de tensión entre los gobernantes.

Las medidas de confianza mutua se hacen aún más necesarias porque la problemática fronteriza ligada a la seguridad no va a desaparecer por los acuerdos intergubernamentales; la confrontación colombiana va a continuar y podría agudizarse, y el posconflicto no será fácil.

ma del problema y de sus soluciones, a la apreciación de las distintas formas de vinculación de cada uno de los países en redes desterritorializadas, y en distintos contrabandos y dinámicas de dicha economía ilegal, así como en los efectos de la bilateralidad impuesta por Estados Unidos para su manejo. El tema de las fumigaciones ha sido particularmente irritante para Ecuador, mientras las sindicaciones hechas desde Colombia por funcionarios estadounidenses sobre la no cooperación venezolana en la lucha antidrogas han agudizado las tensiones con Venezuela. Ninguno de los dos temas es fácil de resolver. El de las fumigaciones fue llevado por Ecuador a la Corte de La Haya, pero Colombia insiste en la dificultad para demostrar que los eventuales daños, si es que los ha habido, se deban a las aspersiones aéreas, y no al uso continuo e indiscriminado de agrotóxicos por la agroindustria o por los campesinos ecuatorianos.

Sobre la situación de la frontera tampoco hay una valoración conjunta de la articulación de los ámbitos fronterizos con las dinámicas de la economía de la droga que, a su vez, nutre la economía de los grupos irregulares. Continúa la mutua recriminación y la criminalización de las poblaciones involucradas, o predomina la imagen que trae la carátula del Plan Ecuador: de un lado de la 'raya' limítrofe aparece una selva oscura y peligrosa y, del otro lado, un paisaje luminoso y lleno de vida.

Lo que ocurre en las zonas fronterizas no se detiene ante la línea limítrofe; más que separación, lo que se encuentra es la estrecha articulación para lo bueno y para lo malo. Y estos fenómenos transfronterizos no pueden ser controlados sólo desde perspectivas o mediante acciones unilaterales.

La información de los computadores de 'Raúl Reyes' es un asunto central en las actuales divergencias de Colombia con sus vecinos, pues ha llevado a Bogotá a creer que todo lo que las FARC hacen o logran en Venezuela y Ecuador es resultado de una alianza con los gobiernos de esos países. Mientras tanto Caracas y Quito, de manera diferente, invalidan la existencia de tales informaciones. Lo importante en este tema es suspender la entrega a cuenta gotas de la

información, según el momento y el medio de comunicación, lo que da la sensación de manipulación y, más bien, acordar conjuntamente medidas para su procesamiento.

3. CONVIVIR EN LA DIFERENCIA

A más de las significativas diferencias que Colombia tiene con Venezuela y Ecuador, cada lado ha exagerado las realidades o las omisiones del vecino. Las exageraciones han hecho perder credibilidad a unos y otros. Las acciones o denuncias unilaterales, los señalamientos, el ataque personal, han aumentado la desconfianza a niveles inusitados. Revertir la pérdida de credibilidad y la desconfianza no es algo que puedan decretar los gobiernos implicados. La tarea toma tiempo, pues existen diferencias de intereses y de apreciaciones que requieren una firme voluntad de evitar el enfrentamiento, y un proceso pactado y planificado de medidas de construcción de confianza que abarcan, desde luego, la dimensión militar pero, asimismo, convocan la participación de la política, la diplomacia, la economía y de diversos sectores sociales.

Las medidas de confianza mutua se hacen aún más necesarias porque la problemática fronteriza ligada a la seguridad no va a desaparecer por los acuerdos intergubernamentales; la confrontación colombiana va a continuar y podría agudizarse, y el posconflicto no será fácil. Tales medidas, siguiendo, por ejemplo, la experiencia chileno-argentina, pueden jugar un papel crucial en la creación de un ambiente propicio para que, en medio de problemas reales, se rompa el futuro predecible de recriminación y tensión y, al mismo tiempo, se genere un nuevo patrón de relaciones binacionales, cimentado en la comunicación entre los actores; medidas que buscan cambiar una mirada anclada en el pasado, que no deja opciones para el futuro, y deben posibilitar un mayor espacio para la diplomacia y la política, porque identifican acciones que disminuyen la incertidumbre; crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que permita una apreciación conjunta de las percepciones nacionales de amenaza, y evitan riesgos y elementos de sorpresa en la actuación de uno u otro; ayudan a que errores de interpretación o diferentes percepciones no desencadenen un conflicto no deseado; funcionan como parte de la diplomacia preventiva, y su desarrollo posibilita un proceso acumulativo de

transparencia, que se traduce en la generación de acuerdos de seguridad cuya aplicación efectiva da lugar al desarrollo de un código de conducta que le confiere estabilidad a las relaciones al ayudar al cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Algunas de esas medidas tendrían que implicar a los tres presidentes, quienes han personalizado sus políticas y sus roces internacionales. Un primer acuerdo podría ser el de evitar la diplomacia del micrófono, que exacerba las diferencias. Para superar el enfrentamiento entre los presidentes es indispensable poner en marcha los mecanismos binacionales que, en ambos casos, incluyen las comisiones de vecindad. En el caso colombo-ecuadoriano se han anunciado otros mecanismos para tramitar las disputas: una alta comisión de justicia, otra de cancilleres —como la Comisión Binacional de Alto Nivel (Coban) colombo-venezolana—, la de defensa y la de alerta temprana.

El funcionamiento permanente de estos mecanismos ayuda a la convivencia mientras se procesan las diferencias, acumula acuerdos y normativas, los cuales pueden terminar por convertirse en regímenes bilaterales que reconstruyan la esquiiva cooperación intergubernamental. La puesta en marcha de mecanismos y dinámicas, como las antes anotadas, así como su evaluación constante y el reconocimiento de áreas deficitarias y de espacios en los cuales es necesario mejorar la interacción, reafirma las oportunidades de asociación y el incremento de la cooperación.

4. RESCATAR LO COMÚN

En la reconstrucción de la relación ayuda el rescate de otras dimensiones en las que Colombia y sus dos vecinos han tenido, o pueden construir, intereses comunes.

Ante todo, un esfuerzo común debería estar dirigido a revertir la situación tradicional de las zonas fronterizas, que se sienten perdedoras del dinamismo del comercio entre los centros más productivos de los países andinos. Sienten que ese tipo de comercio pasa por encima de ellas, cambiándoles su papel ligado a la protección nacional, al diferencial cambiario, al aprovechamiento de los desfases entre legislaciones y autoridades y no les ayuda a su reconversión. En esa perspectiva el plan de desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), colombo-ecuadorianas y colombo-venezolanas, debería

concentrar los mayores esfuerzos de los tres países y los apoyos de la cooperación internacional. Es la única manera de revertir tanto la difícil situación de esas áreas, tradicionalmente marginadas de los circuitos nacionales, como el copamiento del lugar a manos de los grupos armados irregulares y sus economías, no suficientemente integradas por los Estados mediante estrategias adecuadas de seguridad y estímulos al desarrollo.

Consideración especial debería merecer la situación de la Comunidad Andina, la que ha recibido una positiva contribución de cada uno de los tres países a su desarrollo y, a su vez, les ha generado no pocos beneficios. Ante todo para Colombia, el gran vendedor, y Venezuela, el mayor comprador, pero también para Ecuador, que accede a bienes y servicios en mejores condiciones y coloca en sus vecinos la producción que tiene valor agregado. Las negociaciones de tratados bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, junto con el retiro de Venezuela, pusieron a la CAN en una encrucijada histórica. Venezuela no ha logrado la ratificación de su incorporación a MERCOSUR y, si la logra, puede terminar pagando altos costos dado que su economía no es complementaria sino competitiva con la de Brasil, que produce lo mismo y más eficientemente. Ecuador tiene la responsabilidad de ejercer la secretaría de la CAN en momentos en que el futuro de esta es incierto. Los tres países tienen la responsabilidad de no destruir el andamiaje de las instituciones andinas, que constituye un patrimonio de enorme valor y que ha marcado un derrotero hacia una integración que vaya más allá de lo comercial.

Está también el compromiso de los tres gobiernos con la conformación de la Unión de Naciones del Sur, UNASUR, a partir del impulso no sólo al comercio sino a los asuntos sociales y a proyectos energéticos, de infraestructura y de conexión interoceánica. Tal propósito requiere negociación de los andinos con MERCOSUR. Y los proyectos de integración física son una oportunidad para que los tres países consoliden las Zonas de

Consideración especial debería merecer la situación de la Comunidad Andina, la que ha recibido una positiva contribución de cada uno de los tres países a su desarrollo y, a su vez, les ha generado no pocos beneficios. Ante todo para Colombia, el gran vendedor, y Venezuela, el mayor comprador, pero también para Ecuador, que accede a bienes y servicios en mejores condiciones.

Integración Fronteriza en torno a dinámicas de desarrollo.

En el caso colombo-venezolano, la reconstrucción de asuntos comunes pasa por el rescate de proyectos estratégicos que se venían gestando antes de la tensión, en torno a la construcción de obras de infraestructura que habían permanecido paralizadas por décadas, y a cuatro proyectos energéticos de enorme envergadura. El primero, el gasoducto transguajiro, que desde octubre de 2007 permite a Colombia vender gas a precios preferenciales al Zulia venezolano, y que abre la perspectiva de compartir más tarde las reservas venezolanas de gas y articularse hacia Panamá-Centroamérica. El segundo,

la venta de gasolina venezolana a las poblaciones fronterizas colombianas a precios preferenciales para controlar el contrabando. El tercero, negocios de mutua conveniencia: la compra venezolana de las acciones de la empresa colombiana de petróleo (Ecopetrol) en Monómeros, la propuesta a Ecopetrol de invertir en la exploración del crudo pesado en el Orinoco y el compromiso de Colombia de asesorar a Venezuela en la producción de biocombustibles a partir de palma africana. El proyecto más importante apunta a la construcción de un oleoducto por el Caribe, o desde los Llanos, que le facilitaría a Venezuela sacar su petróleo por el Océano Pacífico hacia la China, pasando

por Colombia o, incluso, la construcción de un ferrocarril, que además de llevar carga y pasajeros, sirviera de conexión interoceánica y con Ecuador.

En el caso de Ecuador y Colombia la creación de una comunidad de intereses tiene que ver con la común aspiración de asociarse a la Conferencia Económica del Asia-Pacífico, APEC. Esto les permitirá participar en las corrientes del comercio y la inversión de los centros dinámicos de la economía mundial en Asia. Para salvar la distancia geográfica que los separa de la orilla opuesta del Océano Pacífico esa coincidencia debe ser reforzada con la participación de sectores de los dos países interesados en la condición compartida de pertenecer al Pacífico.

Podríamos seguir en la enumeración de oportunidades que permiten construir intereses comunes a partir de poblaciones y recursos compartidos cuya valoración conjunta permite redimensionar desde allí las diferencias y los problemas. Pero más que establecer una lista exhaustiva, lo que interesa aquí es reiterar cómo la vecindad, que es perpetua, no es sólo problemática sino beneficiosa, y puede ser fuente de grandes oportunidades mutuamente provechosas si se comparten de manera proactiva. Ver la relación en un marco más amplio que el de las actuales tensiones permite sopesar las decisiones aún en momentos de crisis. Desde la construcción de una comunidad de intereses puede verse lo absurdo que resulta suspender y, peor aún, romper relaciones diplomáticas en los momentos más agudos, que es justamente cuando más se necesita el diálogo directo.

5. CONSEGUIR ACOMPAÑAMIENTO Y APOYO INTERNACIONAL

Aunque han vivido en esa oscilación periódica entre conflicto y cooperación, Colombia y Venezuela nunca habían llegado a los límites a los que se vio abocada la relación en los primeros meses de 2008, ni siquiera en momentos de fuerte tensión como el ocurrido en 1987 por las áreas en disputa en el golfo de Venezuela. La proliferación de hipótesis de conflicto bélico, terrestre o marítimo, los anuncios de movilización de tropas, la compra de armas y equipos de guerra, aunque no tiene la más mínima posibilidad de contar con apoyo social en ninguno de los dos países, creó la posibilidad, por primera vez, de que se generara una escaramuza que hubiera dejado heridas imborrables. Pero los dos presidentes, que representan los dos extremos del espectro político latinoamericano, habían demostrado, durante los últimos tres años, que era posible no sólo una convivencia pacífica sino la conversión de los dos países en socios estratégicos y, desde allí, la reconsideración de los diferendos territoriales y de las diferencias políticas. Volver a ese punto no será fácil, aunque es indispensable. Requiere del acompañamiento y apoyo internacional.

Lo mismo ocurre con la relación ecuatoriano-colombiana que, hasta fines de los años ochenta, era un asunto diplomático de carácter más bien rutinario y burocrático y se asumía como algo dado por la proximidad geográfica y por la tradición histórica. Era una relación que no implicaba una agenda

Desde la construcción de una comunidad de intereses puede verse lo absurdo que resulta suspender y, peor aún, romper relaciones diplomáticas en los momentos más agudos, que es justamente cuando más se necesita el diálogo directo.

muy amplia y, aunque estaban involucradas en la vecindad poblaciones compartidas y sectores sociales articulados en los tres ámbitos fronterizos, esta era manejada sólo por los gobiernos centrales. A los centros políticos nacionales les bastaba con la exaltación de factores geográficos, culturales e históricos para mostrar una buena vecindad. Luego de ocho años de largas tensiones y cortos periodos de acercamiento, hasta llegar a la grave crisis por la que ha pasado la relación, ya no es posible volver a la normalidad del siglo pasado. Ahora se requiere su transformación sustantiva y ese no es un propósito que puedan llevar a cabo solo los gobiernos; requieren más que nunca de sus sociedades, empezando por las fronteras. Esa transformación necesita contar con el acompañamiento y apoyo internacional.

La OEA, el expresidente Carter y su fundación, junto con el Grupo de Diálogo Binacional y el apoyo del PNUD, han empezado a ayudar a dar pasos hacia el acercamiento y a buscar fórmulas para procesar los desacuerdos. El aumento de su actividad es indispensable pues se necesitan grandes y

persistentes esfuerzos que conduzcan a acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. La reconversión de las zonas fronterizas para sustraerlas de la economía ilegal, que sustenta la guerra de los grupos irregulares basada en la droga, requiere de recursos y de aval político nacional e internacional.

El gobierno de Bush ha jugado con candela al aumentar la tensión entre países vecinos cuando lo que más conviene a la situación hemisférica es la estabilidad en los Andes. Colombia tiene que enfatizar que sus intereses nacionales frente a Venezuela y Ecuador son distintos de los de Estados Unidos, y que nunca se prestaría para que ese u otro país interfiriera los procesos políticos venezolanos o ecuatorianos. Que son los venezolanos y ecuatorianos quienes deben decidir de manera autónoma a sus gobernantes y definan su presente y su futuro. Del mismo modo, Colombia espera el respeto y, ojala, el acompañamiento en la prosecución de las opciones nacionales para encontrarle salida a la situación interna originada por la confrontación armada.

POLICY PAPERS

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

Nº 30. ¿CON EL VIENTO EN CONTRA? URIBE II Y EL CONGRESO DEMÓCRATA. DE LA RELACIÓN ESPECIAL AL CASO EJEMPLAR

La relación privilegiada de la cual gozó el gobierno colombiano durante el primer gobierno del Presidente Uribe se vio trastocada por la conquista del Congreso de Estados Unidos por parte de los demócratas. Este cambio en la relación de poder interna en los Estados Unidos significó que el gobierno colombiano tuviese que navegar con el viento en contra. Como consecuencia de ello, el balance final del 2007 fue no obtener la aprobación del TLC y un cambio sustancial en los contenidos del Plan Colombia. El presente *policy paper*, además de mostrar este proceso y las implicaciones que tuvo, señala que el cambio de la mayoría en el Congreso no fue el único factor que cambió la dinámica colombo-estadounidense, sino que el gobierno no tuvo ni la previsión ni la capacidad de adaptarse oportunamente a las nuevas reglas de juego en Washington DC. Lo sucedido en 2007 debería revelar la necesidad de cambiar la estrategia de relación con el principal socio colombiano, empezando por reconocer el papel central que el Congreso de ese país tiene en la política exterior. Si

no se corrige el rumbo, los vientos en contra pueden tomarse en tempestad durante la campaña electoral hacia la Casa Blanca.

Nº 29. COLOMBIA Y EL PERÚ EN LA COMUNIDAD ANDINA: AGENDA DE TRABAJO COMPARTIDA

Los gobiernos de Colombia y el Perú están viviendo un periodo de entendimiento y acercamiento gracias a posiciones e intereses comunes tanto dentro del marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como en la visión internacional de los dos países. Es de crucial importancia aprovechar esta situación para definir lo que podría ser una agenda de trabajo compartida entre Colombia y el Perú en la que se impulsen varias de las decisiones existentes en aspectos políticos, económicos, comerciales y sociales, y así desarrollar acciones empresariales para un mejor aprovechamiento del espacio andino. De igual manera, para que se traten las posibilidades de trabajo conjunto frente al Asia Pacífico, aprovechando las experiencias del Perú en foros como APEC, las posibilidades para Colombia y el Perú en los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos con Estados Unidos y las

nuevas negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE).

Nº 28 COLOMBIA EN LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD ANDINA ¿STATU QUO O REDEFINICION DE LA CAN?

Colombia asumió la presidencia *pro tempore* de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en un momento crucial en el que han surgido múltiples posibilidades para la redefinición de su sentido. Pasada la crisis del 2006, los retos de la negociación del acuerdo preferencial entre la CAN y la Unión Europea (UE), el posible retorno de Venezuela a la CAN, los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física en el marco de un acercamiento suramericano le han ido dando otro sentido a la Comunidad Andina que impulsa un proceso real de integración en el marco andino y suramericano. De todas formas, la suerte de la CAN depende del desarrollo de diversos escenarios en los que juegan papeles centrales dos tipos de dinámicas: por un lado las andinas, en particular la relación colombo-venezolana, y por el otro las suramericanas, en especial las cuestiones energéticas y de infraestructura que pueden ampliar la fragmentación ideológico-política, o impulsar la integración regional.

27. LAS VERDADES INCÓMODAS SOBRE LAS ROGAS Y SU DESAFÍO PARA COLOMBIA

El desafío que las drogas ilegales le ha hecho a la sociedad colombiana se ha respondido con políticas que no afectan sustancialmente la problemática. En el mejor de los casos son paliativos que no eliminan la industria ilegal en la medida en que no atacan las causas profundas de su desarrollo. Este fenómeno se explica en cuanto que el sistema político y la cultura conciben el problema desde ima-

ginarios justificantes y exculpatorios que señalan al mundo exterior como culpable y que le exigen soluciones. La necesidad de auto examinarse y de establecer responsabilidades al interior ha sido un tema relegado. Abordar el problema de las drogas desde las deficiencias institucionales que experimenta Colombia tiene que dejar de ser un asunto incomodo para la cultura y el sistema político. El país debe aprender a vivir en un mundo en el que hay bienes y servicios ilegales muy rentables, fáciles de producir pero que no deben producirse o traficarse. Este aprendizaje tiene que darse en el marco de una sociedad regida por el imperio de la ley y los controles sociales al comportamiento, y no solo acudiendo a la represión estatal.

Nº 26 LA PARTICIPACION DE COLOMBIA EN LOS ACTUALES ESCENARIOS DE INTEGRACION

En los años que lleva este proyecto sobre la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante, no se había presentado una situación tan compleja como la que se le presenta actualmente al país en sus relaciones internacionales con América del Sur, en particular en los escenarios de los procesos de integración. La condición adquirida de vecino problemático, la soledad en que está quedando en su relacionamiento prioritario con Estados Unidos y el modelo económico que éste representa, cuando en el resto de Suramérica se presentan nuevas orientaciones políticas dentro de matices de no confrontación como los regímenes de Chile y Brasil o de confrontación como los de Venezuela y Bolivia. Toda esta problemática está incidiendo peligrosamente en la posible desaparición de 38 años de esfuerzos andinos de integración y en un entramamiento de la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Analizar las condiciones de la participación de Colombia en dichos escenarios es el propósito del presente *policy paper*.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO AMÉRICA LATINA,
COORDINADO POR SOCORRO RAMÍREZ.

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; 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-; 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