

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE
ESTADOS UNIDOS

¿EL FIN DE LA RELACIÓN PRIVILEGIADA? LAS RELACIONES COLOMBO-ESTADOUNIDENSES EN EL 2008 Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS

RESUMEN

El 20 de enero de 2009 comienza una nueva era en Estados Unidos y, muy posiblemente, también para la relación con Colombia, por ello, el grupo de trabajo sobre Estados Unidos de Fescol presenta este anuario de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, donde se revisan los principales acontecimientos que marcaron la relación durante el año que termina y se intentan sacar las conclusiones más relevantes para avanzar en una nueva dinámica constructiva que adapte las políticas de los dos países a la nueva realidad de acontecimientos mundiales en los cuales se desenvolverá el nuevo gobierno demócrata.

INTRODUCCIÓN

Durante el 2008 Colombia fracasó de nuevo en su intención de lograr un tratado de libre comercio con Estados Unidos, y presenció cómo su gran aliado en la Casa Blanca se desmoronaba. En su caída, George W. Bush arrastró no sólo a John McCain en su intento por sucederlo, sino a su partido, que perdió en forma aplastante las elecciones para el Congreso. El nuevo Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, no solo se opuso a la aprobación del acuerdo de libre comercio con Colombia, sino que ha sido uno de los firmantes de las declaraciones criticando las políticas de derechos humanos en Colombia. El 20 de enero de 2009 comienza una nueva era en Estados Unidos y, muy posiblemente, también para la relación con Colombia, por ello, el grupo de trabajo sobre Estados Unidos de Fescol presenta este anuario de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, donde se revisan los principales acontecimientos que marcaron la relación durante el año que termina y se intentan sacar las conclusiones más relevantes para avanzar en una nueva dinámica constructiva que adapte las políticas de los dos países a la nueva realidad de acontecimientos mundia-

les en los cuales se desenvolverá el nuevo gobierno demócrata.

La revisión contemplada en este *policy paper* no se limita a un resumen descriptivo de los acontecimientos sino que incluye un elemento analítico que busca entender los procesos y extraer las lecciones más importantes para una relación entre dos países que se ha mostrado mutuamente productiva y de la cual obviamente Colombia ha sido el gran beneficiario. Durante los últimos años, especialmente aquellos que caracterizaron la convivencia en el poder del líder republicano George W. Bush al frente de la Casa Blanca y Álvaro Uribe al frente de los destinos de Colombia, el alineamiento de las políticas de ambos países en torno a la causa común de la lucha contra el terrorismo permitió que la ayuda internacional del Plan Colombia fuese usada para la gestión militar en Colombia contra las guerrillas y se convirtiera en el punto de inflexión del conflicto colombiano. Gracias al apoyo militar y financiero se logró no sólo detener el avance evidente que la guerrilla había logrado durante la última década del siglo XX, sino que se invirtió la correlación de fuerzas colocando al Estado colombiano a la ofensiva y en una posición de superioridad

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad
Externado de Colombia



Academia Diplomática
de la Cancillería



Pontificia Universidad
Javeriana



IEPRI
Universidad Nacional



Universidad Militar
Nueva Granada

Los funcionarios nacionales encargados de manejar el tema señalaron recurrentemente que Colombia tenía los votos para lograr la aprobación del tratado. Ante dicha táctica, la respuesta de los líderes del Partido Demócrata fue evitar a toda costa que la votación se produjese pues para ellos era fundamental mostrar un partido unido y con claridad en la oferta electoral que le haría a los norteamericanos.

frente al desafío subversivo. La gran pregunta que se ciernen sobre 2009 y los años venideros es si Estados Unidos modificará su análisis de la situación colombiana o persistirá en una estrategia que privilegia el contenido militar sobre las consideraciones políticas en torno al conflicto.

El futuro de la relación implica, como se verá en este documento, un ejercicio que permita reconocer con realismo los errores y equivocaciones cometidas, tanto como el diseño de una nueva fase que permita a los Estados Unidos contar

con un aliado central en una región que durante la administración Bush se tomó crecientemente hostil hacia las políticas norteamericanas y que tuvo la capacidad de generar una alianza política en los Andes con el propósito de erigir una propuesta alternativa al liderazgo norteamericano. De tal forma que la relación bilateral no sólo tendrá como elemento central los contenidos en las políticas internas de Colombia, sino el indispensable rol que hasta ahora el país ha jugado como parte de los equilibrios regionales.

Las lecciones del TLC, el futuro del Plan Colombia, el rol de Colombia en la campaña norteamericana, la nueva agenda de la Casa Blanca y los desafíos y posibilidades de la nueva etapa, constituyen los temas más rele-

vantes en la relación Colombia Estados Unidos y a partir de los cuales se desarrollará el documento.

EL TLC: UN FRACASO ANUNCIADO

En el *Policy Paper* N° 30 «Con el viento en contra» se analizaron los errores cometidos en el año 2007 y como los mismos condujeron no sólo a la postergación de la aprobación del TLC, sino a deteriorar la relación con el partido demócrata. Se advirtió sobre la obligación de revisar la estrategia y, sobre todo, la imperiosa necesidad de reconstruir la relación con el partido demócrata. Pese a ello, el gobierno colombiano insistió en las mismas estrategias fallidas creyendo que de ese modo podría obtener resultados diferentes en el 2008. Aunque era claro que en un año electoral las posibilidades de conseguir la aprobación del TLC se iban a reducir, el gobierno colombiano no logró tender puentes con las nuevas jerarquías demócratas; además, con su actitud exacerbó el rechazo y consiguió justamente lo contrario, una postergación indefinida. En estas circunstancias, el

Partido Demócrata hizo de la no aprobación del TLC con Colombia un elemento de su estrategia de campaña, no sólo por parte de la presidente de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, sino de sus dos principales figuras presidenciales, Hillary Clinton y Barack Obama, con tan mala suerte que este último consiguió convertirse en el Presidente electo y la primera será la Secretaria de Estado.

De la mano de la administración republicana se fueron cometiendo una serie de errores que postergaron de forma definitiva el TLC y que acrecentaron la distancia con el Partido Demócrata. La estrategia republicana, secundada por el gobierno colombiano, consistió en tratar de dividir al Partido Demócrata consiguiendo los votos necesarios para la aprobación del TLC con la sumatoria de congresistas de ambos partidos. Los funcionarios nacionales encargados de manejar el tema señalaron recurrentemente que Colombia tenía los votos para lograr la aprobación del tratado. Ante dicha táctica, la respuesta de los líderes del Partido Demócrata fue evitar a toda costa que la votación se produjese pues para ellos era fundamental mostrar un partido unido y con claridad en la oferta electoral que le haría a los norteamericanos. Evidentemente, la mecánica política republicano-colombiana chocaba directamente con los intereses electorales demócratas, quienes ante todo buscaban conseguir la Casa Blanca y aumentar sus mayorías en el Congreso, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

La dinámica de la campaña llevó a que el tema del acuerdo con Colombia cobrara inusitada importancia. La mecánica de las elecciones primarias obligó a los candidatos demócratas a tener un mensaje consistente para su electorado partidario, una gran parte del cual está ligado a organizaciones sindicales, dicho mensaje se centraba en la protección de los empleos de los norteamericanos y la redefinición de unas reglas comerciales que no dieran ventajas a países que no sólo remuneran mal a sus trabajadores, no preservan estándares ambientales sino que además violaban los derechos humanos, este último hecho se exacerbó en el caso colombiano dado el asesinato de miembros de organizaciones sindicales ocurridos a lo largo de muchos años y que en la mayoría de casos se encuentra en la impunidad.

Así pues, a comienzos del año (los días 24 y 25 de enero) Condoleezza Rice, secretaria de Estado y 10 representantes demócratas visitaron Medellín. Allí se entrevistaron con sindicalistas, paramilitares, desmovilizados, campesinos desplazados por la violencia y con el presidente Uribe, buscando promocionar la conveniencia del acuerdo y con-

seguir el respaldo del Congreso. Este hecho fue seguido por declaraciones del propio presidente George W. Bush, quien durante su discurso sobre el Estado de la Unión, el 28 de enero, recaló la importancia y abogó por la aprobación del TLC. Bush se refirió a Colombia como nación amiga en la lucha contra la violencia, el terror y el narcotráfico, enmarcando esta alianza en el contexto de los avances de otras fuerzas en la región señalando explícitamente que «si fracasamos en aprobar este acuerdo de libre comercio, fortaleceremos a los promotores de falsos populismos».

Pese a este esfuerzo, en el mes de febrero los candidatos demócratas Hillary Clinton y Barack Obama se declaran renuentes a apoyar TLC con Colombia dadas sus preocupaciones en temas como las investigaciones adelantadas sobre los nexos entre políticos y paramilitares y la violencia contra el sindicalismo¹.

La administración republicana ahondó en la importancia del acuerdo con Colombia como parte del nuevo ajedrez regional que se vivía en los Andes y calificó el tratado no sólo como un asunto de interés nacional sino como un elemento central para proteger la seguridad de Estados Unidos y promover la estabilidad de América Latina. El gobierno colombiano, por su parte, insistió en la reciprocidad esperada para un gobierno que se había mostrado como un claro y decidido aliado en la región. La respuesta del Congreso fue aprobar la extensión del Andean Trade Preference and Drug Eradication Act (Atpdea) por 10 meses más, mostrando de esta manera que no se pretendía ni castigar ni deteriorar la relación con Colombia y que las relaciones comerciales seguirían rigiéndose por un acuerdo que claramente había resultado benéfico para Colombia durante los últimos años.

Durante el mes de febrero la administración republicana continuó su estrategia de conseguir votos en el Congreso para el TLC. El secretario de Comercio de Estados Unidos, Carlos Gutiérrez, acompañado de la Secretaria de Trabajo, Elaine L. Chao, y del administrador de la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, Steven C. Preston, junto con una delegación de siete congresistas visitaron a Medellín. El objetivo de esta visita fue promover el acuerdo exponiendo el progreso del país en los temas que preocupan a los miembros del Congreso y funcionarios de Estados Unidos.

El mes de abril fue determinante para el futuro del acuerdo. Pese a la advertencia de la representante Nancy Pelosi a Bush de no enviar el TLC con Colombia al Congreso, el 7 de abril Bush formalizó su decisión de enviar el acuerdo al legislativo, a pesar de la oposición de la mayoría

demócrata y en uso de las facultades otorgadas al Presidente para obligar una votación de un tratado comercial en menos de 90 días. La respuesta demócrata, el jueves 10 de abril, fue congelar el tratado modificando las normas del *fast track*, aprobando una resolución que elimina el plazo obligatorio de 90 días legislativos para votar un tratado comercial. Con una votación de 224 votos a favor y 195 en contra, la Cámara de Representantes suspendió la votación y puso en el congelador el acuerdo con Colombia.

Evidentemente la estrategia había fallado, pues de los 224 votos congelando el tratado 118 eran demócratas y 6 republicanos, mientras que en favor de someter el tratado a votación se manifestaron 185 republicanos y 10 demócratas. A la hora de escoger entre su propio partido y Colombia, las cosas fueron claras. La consecuencia adicional de este fracaso fue sepultar definitivamente la teoría de que la relación con Colombia gozaba de un acuerdo bipartidista. Justamente esa concepción equivocada había llevado a que durante los años de la administración Uribe se privilegiara el dialogo con la administración republicana y se socavara la relación con los demócratas. Para el gobierno colombiano, erróneamente, bastaba con tener un dialogo fluido con los republicanos para que los temas nacionales fluyeran y, efectivamente, fluyeron, pero sólo hasta cuando el Partido Demócrata consiguió la mayoría en el Congreso y demostró con sus acciones que no existía tal consenso en torno a Colombia.

Aunque el acuerdo fue congelado, el gobierno colombiano siguió insistiendo en sus tácticas fallidas. Si bien la continuación de las visitas tiene sentido, dado que se necesita seguir ampliando los apoyos para una futura votación del tratado, y en todo caso, para una mejor comprensión de la situación del país, la insistencia en buscar una votación siguió deteriorando las relaciones entre el gobierno Uribe y la cúpula demócrata.

Durante la campaña, el gobierno colombiano quedó claramente alineado con la campaña republicana, tanto que a comienzos del mes de julio el candidato John McCain visitó Colombia y dio una rueda de prensa conjunta con el presidente colombiano. En contraste con lo sucedido con la visita de Obama a Europa, donde los jefes de Estado se cuidaron de no parecer interviniendo en la campaña norteamericana, el jefe de Estado colombiano cometió el error de actuar en dicha rueda de prensa.

Para el gobierno colombiano, erróneamente, bastaba con tener un dialogo fluido con los republicanos para que los temas nacionales fluyeran y, efectivamente, fluyeron, pero sólo hasta cuando el Partido Demócrata consiguió la mayoría en el Congreso y demostró con sus acciones que no existía tal consenso en torno a Colombia.

Las perspectivas de aprobación del TLC son bastante complicadas en el futuro cercano. Por un lado la crisis económica que afronta Estados Unidos obliga a la nueva administración a enfocarse en corregir dicha situación y pone este tipo de tratados en un segundo plano de la agenda económica. Muy probablemente sólo hasta cuando se consiga la reactivación económica y se asegure a los norteamericanos la recuperación de la dinámica laboral será posible volver a incluir este tema en la agenda política norteamericana.

En su visita, McCain buscó resaltar su experiencia en temas de seguridad, e incluso mostrar que una administración republicana sería un aliado más confiable para América Latina. Igualmente, reiteró su apoyo y compromiso con el Plan Colombia, la lucha contra el narcotráfico, y destacó la validez de los enfoques republicanos en la lucha contra el terrorismo; finalmente, abogó por la aprobación del TLC con Colombia como una muestra de que Estados Unidos es agradecido con sus aliados.

Pese a que debía cuidarse de no mostrar una imagen tan cercana a los republicanos, durante su visita a la reunión de Naciones Unidas en Nueva York, en septiembre, el presidente Uribe sostuvo una reunión con la candidata vicepresidencial Sarah Palin y, en cambio, no consiguió ninguna reunión con la cúpula demócrata, solo una llamada telefónica con el candidato Obama en la cual este reiteró su oposición al TLC.

Luego de la elección del 4 de noviembre, tanto la administración Bush como la administración Uribe buscaron que en el periodo de sesiones de noviembre el Congreso abordara la discusión del TLC. Si bien esta era la última carta que los republicanos podían jugar para buscar la votación, no tenía mucho sentido que Colombia, conocedora de la posición demócrata y de que los resultados le habían permitido ampliar su mayoría en Cámara y Senado, insistiera en una votación que contradecía cuanto habían dicho durante la campaña.

Pese a que todos los hechos muestran el deterioro de esta relación, el canciller colombiano, Jaime Bermudez, insistía en que la relación con los demócratas no tenía ninguna dificultad, en respuesta a las declaraciones del ex presidente Andrés Pastrana, quien resaltaba la necesidad de reconstruir dicha relación.²

Mientras el gobierno colombiano no reconozca los errores cometidos durante los dos años pasados en torno a la discusión del tratado de libre comercio no será posible diseñar una política correctiva que parta de una premisa distinta a la supuesta existencia de un acuerdo bipartidista sobre la política norteamericana hacia Colombia o el ejercicio de una política de menudeo con el Partido Demócrata. Una evaluación equivocada sobre este tema sólo conducirá a una mayor fractura con el partido ahora gobernante en la Casa Blanca y en mayoría absoluta en el Congreso. La ausencia de correctivos muy probablemente conducirá a con-

secuencias que se extenderán a otras áreas de la relación bilateral, especialmente aquellas relacionadas con la ayuda (Plan Colombia) y en torno a temas críticos como los derechos humanos.

Las perspectivas de aprobación del TLC son bastante complicadas en el futuro cercano. Por un lado la crisis económica que afronta Estados Unidos obliga a la nueva administración a enfocarse en corregir dicha situación y pone este tipo de tratados en un segundo plano de la agenda económica. Muy probablemente sólo hasta cuando se consiga la reactivación económica y se asegure a los norteamericanos la recuperación de la dinámica laboral será posible volver a incluir este tema en la agenda política norteamericana. Más aún, dado el carácter global de la crisis es muy probable que la nueva agenda económica incorpore una revisión de fondo sobre el papel del libre comercio. Lo recomendable para Colombia será entonces esperar con paciencia, no presionar al nuevo gobierno y resarcir las relaciones con la cúpula demócrata.

EL PLAN COLOMBIA: ¿CAMBIO DE RUMBO?

En medio de la campaña electoral norteamericana, y con la atención centrada en el TLC, los temas relativos a la ayuda norteamericana conocidos como Plan Colombia pasaron a un segundo plano de la agenda, en tanto todos los actores optaron por una estrategia incrementalista sobre la situación colombiana.

En febrero de este año la administración republicana presentó su paquete de ayuda a Colombia, en el marco del presupuesto general de esa nación, consistente en \$545 millones para 2009, cifra prácticamente igual a la que había sido aprobada para 2008. Sin embargo, la composición propuesta volvió a privilegiar el componente militar al solicitar \$402,823 millones para interdicción, entrenamiento y educación militar así como fumigaciones y asistencia anti terrorista. La propuesta incluyó \$142,366 millones de dólares en fondos para el desarrollo³.

La solicitud de fondos, junto con todo el paquete presupuestal de 2009, fue negada por el Congreso, y por el contrario, se paso una «Resolución de continuidad» mediante la cual se permite a la administración una prórroga del presupuesto anterior, esto es, el aprobado en 2008 hasta el momento en que el Congreso decida estudiar el presupuesto. Se asume que el nuevo Congreso estudiará el presupuesto de 2009 hacia el mes de abril y que las solicitudes de fondos realizadas por la administración Bush se modificarán para que reflejen mejor los enfoques y prioridades demócratas. En ese sentido, resultará muy probable que el presupuesto fi-

nalmente aprobado consulte más las líneas adoptadas en el Plan Colombia 2008, con más énfasis en los temas sociales y más equilibrios en los temas militares y de desarrollo.

Más importante que esto resultó la publicación del informe sobre el Plan Colombia dado a conocer el 5 de noviembre por la agencia de control de cuentas del gobierno norteamericano, adscrita al Congreso de ese país. La Government Accountability Office (GAO) terminó su informe en octubre de 2008, pero no lo dio a conocer sino hasta que concluyó la campaña electoral con el propósito de evitar una interferencia en el desarrollo de dicha contienda, especialmente dado que dicho informe había sido solicitado por el senador Joseph Biden en su calidad de presidente del Comité de Relaciones Internacionales, en julio de 2007, pero en el año en el cual se realizó la investigación Biden se convirtió en el candidato vicepresidente por el Partido Demócrata.

El informe resume en su título los principales hallazgos del mismo al señalar que la reducción de drogas no se ha alcanzado completamente, pero la seguridad ha mejorado. Al mismo tiempo el informe hace un llamado para encontrar una estrategia que permita la reducción de la asistencia (Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S agencies need more detailed plans for reducing assistance)⁴.

El primer elemento importante del informe es que permite aclarar las cifras de inversión del Plan Colombia. Se señala que desde el año 2000 hasta el 2008 (siendo la cifra para este último año estimada) se han invertido \$6.130 millones de dólares. De esta cifra, la gran mayoría se ha destinado a la estrategia antinarcoóticos y de mejoramiento de la seguridad, \$4.859,5 millones mientras que \$1.031,8 millones se ha dedicado a promover justicia económica y social, finalmente \$238,7 millones han sido dedicados a promover el Estado de derecho.

El principal hallazgo del estudio está en señalar la no consecución de las metas en relación con la estrategia antinarcoóticos. El estudio se cuida de no usar la palabra fracaso y, en su lugar, habla de que las metas en esta materia no se han cumplido completamente. El informe empieza por reconocer la reducción de producción de opio y heroína en cerca de 50 por ciento, pero en relación con la coca las cifras que revela son contundentes: entre el año 2000 y el 2006 el cultivo de coca se incrementó en un 15 por ciento hasta llegar a alcanzar un área de 157.000 hectáreas. El Plan Colombia se había trazado la meta de reducir en un 50 por ciento la producción de cocaína en Colombia. Se señala en el informe que la producción decayó entre 2001

y 2005, pero que para 2006 la producción superó en 4 por ciento a la de 2000 cuando se inició la ejecución del Plan. El estudio señala las dificultades metodológicas de la medición dado que los instrumentos con los cuales se capta el área cultivada se han ido perfeccionando y por tanto hoy son mucho mejores que siete años atrás, en particular el informe señala que el área investigada se incrementó entre 2004 y 2006 de 10,9 millones de hectáreas a 23,6 millones de hectáreas. Se señala, finalmente, que aunque se reconozcan reducciones de la producción en Colombia, estas no han detenido el flujo de coca hacia Estados Unidos debido a la recuperación de cultivos en otros países (Perú y Bolivia).

Dado que el principal objetivo del plan ha sido la lucha antinarcoóticos, surgen preguntas que deberían ser analizadas tanto por autoridades estadounidenses como colombianas en torno a la eficacia de los enfoques y los métodos utilizados hasta ahora. Por supuesto, también cabe la pregunta contrafactual y es qué hubiese pasado de no existir la ayuda norteamericana que, en todo caso, permitió controlar la expansión de la producción de cultivos ilícitos. Cuando menos resulta necesario reconocer que la ayuda ha permitido mejorar la capacidad del Estado colombiano para controlar dicha expansión que había alcanzado 300 por ciento en relación con la coca y 75 por ciento en relación con opio durante los siete años anteriores al inicio del Plan Colombia.

El segundo punto que el informe recalca es el relacionado con los avances en seguridad conseguidos en Colombia durante el periodo de ayuda. El estudio señala que Colombia mejoró su clima de seguridad a través de la estrategia antinarcoóticos, las acciones militares y policiales así como otros esfuerzos tales como los programas de desmovilización y desertión, los cuales han debilitado la capacidad operativa de las Farc y otros grupos armados ilegales. El resultado de estos esfuerzos ha sido la reducción del número de asesinatos y secuestros, al menos, en un tercio entre 2000 y 2007, asimismo los ataques a oleoductos se redujeron a casi cero. El informe advierte que estos avances en seguridad no son irreversibles y que, de acuerdo con sus fuentes (oficiales de la Embajada de Estados Unidos),

Dado que el principal objetivo del plan ha sido la lucha antinarcoóticos, surgen preguntas que deberían ser analizadas tanto por autoridades estadounidenses como colombianas en torno a la eficacia de los enfoques y los métodos utilizados hasta ahora. Por supuesto, también cabe la pregunta contrafactual y es qué hubiese pasado de no existir la ayuda norteamericana que, en todo caso, permitió controlar la expansión de la producción de cultivos ilícitos.

Si el gobierno colombiano insiste en un acuerdo bipartidista sobre Colombia, sería lógico que en Colombia se promoviera un acuerdo similar sobre el Plan Colombia. La intervención amplia de sectores políticos y sociales en la transición y nacionalización del plan resulta un elemento fundamental para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos y la legitimidad que dicha «nacionalización» requiere. Resulta paradójico el énfasis del gobierno colombiano para que los temas colombianos gocen de consenso en Estados Unidos y el poco esfuerzo para que los temas norteamericanos gocen del mismo consenso en Colombia.

solo cuando las Farc y otros grupos ilegales dejen de ser una amenaza para el gobierno central y se conviertan en un problema de control por parte de fuerzas del orden locales (policía), se podrá considerar que la seguridad se ha consolidado.

La principal preocupación del informe se relaciona con lo que se denomina la «nacionalización» de los esfuerzos del Plan Colombia, esto es, la apropiación por parte del gobierno colombiano de las responsabilidades que hasta ahora se han llevado con recursos provenientes de ayuda norteamericana. En respuesta a una directiva congresional de 2005 y los recortes ordenados por el Congreso a partir del año fiscal 2008, el Departamento de Estado y otras agencias han acelerado la transferencia de programas y de responsabilidades de financiación al gobierno colombiano, empezando por programas de ayuda militar y a la aviación de la Policía Nacional, que forman el corazón de la estrategia. Se destaca que un programa de aviación ha sido nacionalizado, dos programas se encuentran en transición y dos programas más carecen de calendario para la nacionalización. Se advierte que existe aún dependencia clara en varias áreas con respecto al apoyo norteamericano, no sólo en términos financieros, sino también en términos de necesidades de asistencia técnica y entrenamiento, lo cual es particularmente preocupante dada la evolución de la actividad del narcotráfico.

En relación con los programas de desarrollo alternativo encomendados a Usaid se resalta la necesidad de que los mismos se relacionen con la reducción de los cultivos ilegales y la necesidad de que contengan claros mecanismos de sostenibilidad una vez la ayuda norteamericana no esté presente.

La principal recomendación del informe consiste en señalar la necesidad de que el Departamento de Estado coordine una estrategia de transferencia de responsabilidades al gobierno colombiano, en la cual participen autoridades colombianas, así como diferentes órganos del gobierno norteamericano incluidos la Secretaría de Defensa, la Fiscalía General y la administración de Usaid. Dicho plan debe incluir una definición clara de roles y responsabilidades para todos los departamen-

tos y agencias norteamericanas participantes, los requisitos financieros, las prioridades de gasto y la capacidad de proveer fondos adicionales; el plan debe incluir una evaluación detallada de la situación fiscal del gobierno de Colombia. El plan debe definir los elementos claves para completar la transición. El informe recalca que si bien el Departamento de Estado se manifestó de acuerdo con esta estrategia no realizó ninguna acción para llevar a cabo la misma, pero se insiste en la necesidad de que se lleve a cabo.

El informe, no resulta de menos resaltarlo, obedece a una evaluación del Plan Colombia desde la perspectiva norteamericana, lo cual es completamente comprensible. Sin embargo, en aras de construir una nueva relación a partir de 2009 es necesario tener clara cuál es la perspectiva colombiana sobre el tema y sobre todo que en dicha perspectiva no intervenga solo el ejecutivo colombiano, sino también otros sectores. Si el gobierno colombiano insiste en un acuerdo bipartidista sobre Colombia, sería lógico que en Colombia se promoviera un acuerdo similar sobre el Plan Colombia. La intervención amplia de sectores políticos y sociales en la transición y nacionalización del plan resulta un elemento fundamental para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos y la legitimidad que dicha «nacionalización» requiere. Resulta paradójico el énfasis del gobierno colombiano para que los temas colombianos gocen de consenso en Estados Unidos y el poco esfuerzo para que los temas norteamericanos gocen del mismo consenso en Colombia.

La gran pregunta que tendrá que resolverse en 2009 es cuál será el futuro del Plan Colombia bajo la administración demócrata. El estudio de GAO señala que los esfuerzos que se vienen realizando deben tener continuidad como mínimo hasta 2013, cuando los problemas colombianos alcancen niveles manejables.

En principio existen tres alternativas claras para el gobierno de Obama, la primera es la continuidad de los esfuerzos del Plan Colombia en los términos manejados por Bush y Uribe durante los últimos años, esto es, un claro predominio del énfasis militar y una conjunción de los elementos de lucha contra narcóticos y conflicto interno en torno a la lucha contra el terrorismo. Esta estrategia resulta poco probable, dada la oposición de la bancada demócrata en años anteriores al enfoque puramente militarista de los esfuerzos en Colombia.

La segunda opción es una modificación de los ejes contenidos en el Plan Colombia; esto implica que se siga avanzando en un mayor equilibrio entre los esfuerzos sociales y los esfuerzos militares, tal como quedó reflejado en el presupuesto para el plan que fue aprobado en el 2007

cuando la mayoría demócrata aprobó un plan con 45 por ciento de ayuda social y 55 por ciento de ayuda militar en lugar de una composición que daba 76 por ciento a la ayuda militar, tal como había sido presentado por el gobierno Bush.

La última opción consiste en un replanteamiento del plan que permita una redefinición de objetivos y actividades en el marco del mismo. Esta redefinición puede implicar una reconceptualización de la lucha contra el terrorismo para comprender la situación política del conflicto colombiano y buscar más alternativas y salidas.

De estos tres escenarios, es muy probable que la segunda opción tenga más probabilidad, pues el gobierno norteamericano no puede arriesgar los avances conseguidos y tiene que ser muy cuidadoso de no debilitar a un gobierno que se ha consolidado como un aliado en medio del creciente anti norteamericanismo de gobiernos vecinos al colombiano.

COLOMBIA EN LA CAMPAÑA

Sin duda el acontecimiento central del 2008 en Estados Unidos fue el resultado de la campaña electoral. Una campaña que cada vez adquiere más resonancia global, y que en esta ocasión en particular, enfrentó dos modelos de relaciones con el mundo. El modelo de George W. Bush, encarnado en las propuestas de continuidad por parte del candidato republicano John McCain; y las propuestas de cambio, encarnadas por el primer afroamericano en conseguir la Casa Blanca, Barack Obama, centradas en un modelo distinto de relación con el mundo: más dispuesto a la diplomacia y al multilateralismo y mucho más comprometido a restablecer la autoridad moral y el liderazgo de Estados Unidos en el mundo.

Curiosamente, Colombia llegó a convertirse en parte de esa campaña, que también tocó otros puntos del globo, especialmente con la gira de Barack Obama a Oriente Medio y Europa. El punto más alto del involucramiento del tema colombiano en la agenda de campaña se produjo cuando John McCain visitó Colombia el 1 de julio de 2008. La intención de McCain era demostrar la eficacia de la política internacional de George W. Bush y evidenciar el éxito de la lucha contra el terrorismo en el caso colombiano. McCain aprovechó para señalar que él apoyaba el TLC con Colombia puesto que no sólo creía en las bondades del libre comercio, sino que consideraba que Estados Unidos no podía darle la espalda a un país amigo.

La visita de McCain puso al gobierno colombiano en una situación difícil. Por un lado no podía desconocer la importancia del hecho y los

más altos dignatarios concurrieron a recibir al ilustre huésped. Por el otro, debía evitar que estuviera tomando partido en la campaña presidencial, lo cual intentó hacer mediante el uso de un lenguaje moderado y objetivo, pero no pudo conseguir, pues el solo hecho de una rueda de prensa conjunta hizo parecer al presidente colombiano como un aliado de la campaña republicana. La situación fue particularmente complicada dado que el día de la partida de McCain para México fueron liberados los tres norteamericanos secuestrados. Por supuesto el gobierno colombiano informó a McCain de la operación, pero este continuó su periplo sin tomar ventaja política alguna del hecho.

El equilibrio que intentó mostrar el gobierno con la visita de McCain se vio socavado con la visita que el presidente Uribe hizo al presidente Bush y la reunión que sostuvo con Sarah Palin, candidata vicepresidencial, el 23 de septiembre, con ocasión de la visita a la Asamblea Anual de Naciones Unidas. A tan solo 40 días de las elecciones, las reuniones fueron consideradas un desacierto por la mayor parte de los analistas colombianos, máxime cuando era claro que el candidato demócrata era el más firme sucesor de Bush.

Este tipo de acciones cimentaron la idea de que el gobierno de Colombia estaba alineado con la candidatura republicana. Quizás esto sea un poco injusto con el gobierno, que dadas las circunstancias no podía hacer nada distinto a aceptar las solicitudes republicanas, pero la falta de visibilidad de una relación similar con el equipo demócrata mostraba la debilidad de la posición colombiana frente al competidor y posterior ganador.

Más aún, durante este mismo periplo, el presidente Uribe logró hablar telefónicamente con el candidato Obama, pero evito dar detalles sobre el contenido de la charla. A renglón seguido, la campaña demócrata ratificó que dicha conversación había tenido lugar y que en la misma el candidato había reiterado su oposición a la aprobación del TLC.

Los resultados electorales no solo llevaron a la presidencia de Estados Unidos al primer afroamericano en ocupar ese cargo, sino que ampliaron de manera significativa la mayoría demócrata en la Cámara y en el Senado.

El equilibrio que intentó mostrar el gobierno con la visita de McCain se vio socavado con la visita que el presidente Uribe hizo al presidente Bush y la reunión que sostuvo con Sarah Palin, candidata vicepresidencial, el 23 de septiembre, con ocasión de la visita a la Asamblea Anual de Naciones Unidas. A tan solo 40 días de las elecciones, las reuniones fueron consideradas un desacierto por la mayor parte de los analistas colombianos, máxime cuando era claro que el candidato demócrata era el más firme sucesor de Bush.

La situación de derechos humanos, el incremento de las llamadas bandas emergentes, la incapacidad para derrotar el narcotráfico y la salida a la situación de conflicto interno aparecerán en la agenda de la nueva mayoría del Congreso cuando decidan ocuparse de la situación colombiana. Es muy probable que si antes se veía el vaso medio lleno, ahora se tenderá a verlo medio vacío.

Barack Obama obtuvo el 52,8 por ciento de la votación nacional, mientras que McCain consiguió el 45,8 por ciento de los votos de sus compatriotas. La diferencia de siete puntos porcentuales en favor de Obama le permitió conseguir 365 votos del colegio electoral, frente a 173 de su contendor. La amplia victoria de Obama no sólo le otorgó un mandato diáfano por parte del pueblo norteamericano, sino que empujó al Partido Demócrata para recuperar Estados claves y consolidar su mayoría en el Congreso.

En el Congreso los demócratas ganaron siete sillas en el Senado, al obtener 58 frente a 41 (una silla continúa en disputa). En la Cámara de Representantes su ventaja se amplió en 19 posiciones al obtener un total de 255 escaños frente a 175 republicanos (cinco sillas aún se encuentran

en disputa). Los demócratas no llegarán a la supermayoría de 60 sillas que buscaban para evitar el filibusterismo, pero no hay que descartar que varios republicanos moderados apoyen las iniciativas de Obama, máxime cuando el presidente electo ha mostrado gran habilidad para tender puentes con sus adversarios.

Este resultado en el Congreso es lo que va a generar más dificultades a la relación entre Colombia y Estados Unidos dado que quienes ayer hacían críticas desde la oposición, en 2009 lo harán desde la mayoría oficialista. Durante los últimos años, diversos estamentos colombianos, empezando por el propio gobierno, han construido una relación sólida con funcionarios del Departamento de Estado. Estos últimos suelen hablar de Colombia como un caso ejemplar de éxito norteamericano, argumentando que antes de la decidida intervención del Plan Colombia el país se encontraba al borde

de de lo que se consideraba un Estado fallido. Luego de ocho años de gestión, Colombia no sólo mejoró su capacidad para recuperar la seguridad sino que se halla en la senda del crecimiento con base en una economía de mercado.

Esta red de aliados en el Departamento de Estado siempre ha sido una barrera de contención frente a las críticas que con cierta frecuencia surgen del sector demócrata del Congreso. Ahora que ese sector es mayoría y que posiciones claves serán ocupadas por figuras demócratas es muy posible que el dique de contención no funcione tan bien y que, por el contrario, tenga que cambiar su defensa acérrima del gobierno

por una perspectiva más matizada de la realidad colombiana.

La situación de derechos humanos, el incremento de las llamadas bandas emergentes, la incapacidad para derrotar el narcotráfico y la salida a la situación de conflicto interno aparecerán en la agenda de la nueva mayoría del Congreso cuando decidan ocuparse de la situación colombiana. Es muy probable que si antes se veía el vaso medio lleno, ahora se tenderá a verlo medio vacío.

En todo caso, esta nueva situación no implica que se vaya a producir un giro en la relación con Colombia, por el contrario, no hay que descartar que la relación se reafirme, pero con nuevos elementos tales como los derechos humanos y la consolidación del Estado de derecho y la democracia.

UNA NUEVA AGENDA EN LA CASA BLANCA

Aunque la campaña presidencial abrió la perspectiva de numerosos cambios en la agenda gubernamental de Estados Unidos, es necesario reconocer que no todos esos cambios ocurrirán al mismo tiempo, y que no todos avanzarán a la misma velocidad. La capacidad del nuevo presidente de implementar su agenda tiene que ver no sólo con su visión, la cual fue compartida por sus electores, sino con otros elementos, tales como las demandas y nuevas realidades que surjan en el camino, la negociación que se establezca con otras contrapartes en torno a las propuestas norteamericanas y, por supuesto, el equipo humano que tenga a su cargo la tarea de desarrollar los programas del presidente electo.

En un análisis de este tipo, es necesario entender que las energías del presidente que iniciará el próximo 20 de enero de 2009 tendrán que enfocarse en la solución de la crisis económica interna, máxime cuando se ha hecho oficial que la economía de Estados Unidos se encuentra en recesión. La recesión económica lleva un año, de acuerdo con la Oficina Nacional de Investigación Económica⁵. Los datos que muestran el declive económico señalan que el último trimestre de 2007 el PIB tuvo una contracción de -0,2 y que durante el 2008 sus resultados han sido precarios con un crecimiento de 0,9 en el primer trimestre, 2,8 en el segundo trimestre y -0,5 en el tercer trimestre. La recesión y la crisis financiera son las demandas acuciantes en las cuales deberá concentrar su energía la próxima administración.

Ahora bien, es muy difícil que una solución integral y sostenible a la actual situación económica sea posible con la adopción de medidas

internas. Por el contrario, la forma en que el nuevo gobierno maneje la superación de este desafío será el primer test internacional para una política multilateral, anunciada como parte central de la estrategia del presidente electo. Los efectos de las decisiones económicas tomadas por Estados Unidos se sienten en la economía global y por tanto sería impensable que el nuevo presidente y su equipo adopten medidas que no tengan en cuenta los efectos de las mismas. Más aún, la expectativa es que se ejerza un nuevo liderazgo que permita que la economía global cuente con instituciones globales y para ello es de esperarse una convocatoria a una discusión que no sólo permita superar la crisis interna, sino establecer las bases para una etapa de prosperidad con mayores equilibrios tanto regionales como sociales.

Aun cuando el tema económico será la prioridad, es claro que, como el propio Barack Obama dijo durante su campaña, el presidente de los Estados Unidos tiene que tener la capacidad de manejar agendas simultaneas y crisis paralelas. Por esta razón, luego de anunciar su equipo económico, su segundo anuncio ha sido la conformación de su equipo de seguridad.

Al frente de este grupo ha colocado, como secretaria de Estado, a su más enconada rival durante la campaña demócrata, la senadora Hillary Clinton. La prioridad en esta área será, de acuerdo con el presidente electo, restaurar la credibilidad internacional de los Estados Unidos⁶. Como parte de su estrategia internacional, el presidente Obama mantuvo su promesa de retirar las tropas norteamericanas de Iraq en un periodo de 16 meses, asunto que fue altamente controvertido por su rival republicano durante la campaña, pero que ha sido secundado por el propio gobierno iraquí. Al mismo tiempo, Obama se ha comprometido a reforzar la seguridad en Afganistán y luchar decididamente contra la amenaza que resurge de los talibanes y Al Qaeda en dicho país.

La designación del equipo de seguridad nacional, en el cual, además de Hillary Clinton se ha ratificado a Robert Gates como secretario de Defensa, demostrando que su gabinete será bipartidista, se compone también del ex comandante de la OTAN, General James L. Jones, quien ocupará el cargo de consejero de Seguridad Nacional; de la gobernadora de Arizona, Janet Napolitano, a cargo del Departamento de Seguridad Interna y de Eric Holder como nuevo Fiscal General.

En su equipo internacional estará también el ex Gobernador del Estado de Nuevo México, y ex candidato presidencial, Bill Richardson, como Secretario de Comercio. Richardson viene de

padres latinos y se convierte en el latino de más alta figuración en el gabinete de Obama. Será Richardson quien tenga que retomar las riendas del TLC con Colombia.

La fortaleza del equipo envía una señal clara en torno a que el uso de la diplomacia como mecanismo privilegiado de la nueva administración no se hará en forma ingenua, sino a partir de asegurar la fortaleza de los Estados Unidos. «Fortaleceremos nuestra capacidad para derrotar a nuestros enemigos y apoyar a nuestros aliados» dijo Obama al presentar su equipo. Su nuevo equipo se compone de figuras de amplio recorrido y con gran apoyo en el congreso, elementos claves para una gestión eficaz.

La gran pregunta que empieza a cernirse sobre el horizonte es si con este equipo realmente se producirán los cambios que el mundo espera y que los norteamericanos votaron. La mejor explicación que se puede dar es que es mejor hacer cambios viables con equipos conocedores, en lugar de intentar cambios avezados en manos inexpertas. Así, por ejemplo, será Gates, un respetado republicano, quien tenga que organizar el retiro de las tropas norteamericanas de Iraq.

Para América Latina, el nuevo presidente prometió una renovación de la relación y la reconstitución del Consejero para las Américas, figura que existió durante la presidencia de Bill Clinton. Los países que parecen centrales en la agenda serán México, Brasil y, adicionalmente, el tema cubano y venezolano. México ocupa el primer lugar de la agenda, por cuanto allí se concentran varios temas centrales en la relación: los temas migratorios, la posible revisión del Nafta, el crecimiento del desafío del narcotráfico y la estabilidad económica de una de las nuevas potencias emergentes. Con Brasil, el gran tema tiene que ver con las negociaciones del libre comercio en el marco de la Ronda de Doha, así mismo, la preocupación sobre la estabilidad económica del país que lidera las economías emergentes en América Latina.

Frente al tema cubano, el presidente electo ha señalado que no levantará el embargo sin un plan para avanzar en la democratización de Cuba, pero que no hará más onerosa la carga que cubanos y cubano americanos han tenido que soportar con las prohibiciones de viajes y de giro de recursos, las cuales se han endureci-

Aun cuando el tema económico será la prioridad, es claro que, como el propio Barack Obama dijo durante su campaña, el presidente de los Estados Unidos tiene que tener la capacidad de manejar agendas simultaneas y crisis paralelas. Por esta razón, luego de anunciar su equipo económico, su segundo anuncio ha sido la conformación de su equipo de seguridad.

Terminar el plan con indicadores de producción de coca que no ceden, una guerrilla que no está derrotada y el crecimiento de bandas emergentes asociadas al cuidado y cultivo de coca no parece una salida exitosa luego de casi una década de intenso esfuerzo político, financiero y militar. Es muy probable que tal como sucedió con el primer diseño del Plan Colombia, los contenidos de una estrategia de salida provengan de una evaluación desapasionada de la situación colombiana, reconociendo los logros alcanzados pero generando presión no sólo para «nacionalizar los programas» sino para explorar nuevas alternativas.

do en años recientes. Es de esperarse que sin la presión de la migración cubana, que ha tenido de rehén de sus políticas al Partido Republicano, se pueda avanzar en los próximos años en un agenda constructiva para dejar atrás una política que no ha funcionado y que en cambio si ha tenido grandes repercusiones contra las posibilidades de los cubanos.

En torno al tema venezolano, durante su campaña Obama mencionó la posibilidad de reunirse, cumplidas ciertas condiciones, con el presidente Hugo Chavez. Esta opción va a tener muchos más chances dada la debilidad del presidente Chavez, producto en primer lugar de la caída en los precios del petróleo y, en segundo lugar, de los avances conseguidos por la oposición en las elecciones locales del 23 de noviembre. Cabe recordar que Chávez, si bien ha sido agresivo en su vocabulario, ha sido cuidadoso de no tocar los intereses norteamericanos, especialmente los suplementos de petróleo que hacen de Estados Unidos y Venezuela altamente interrelacionados. Las iniciativas de Chávez para balancear el poder norteamericano en la región han estado apalancadas por su gran capacidad económica pero, socavado su poder económico, sus opciones de liderazgo regional se ven reducidas y se abren otras opciones independientes, pero más centristas, como la de Brasil, adquieren mayores posibilidades.

Colombia debería tratar de ayudar en la tarea de recomponer las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela, dado que un avance en esta dirección le resulta altamente beneficioso considerando que se trata de sus dos principa-

les socios comerciales.

DESAFÍOS Y POSIBILIDADES EN LA NUEVA ETAPA

La principal preocupación de Colombia en su relación con los Estados Unidos, a partir de la llegada al poder del Partido Demócrata será evaluar si las condiciones que permitieron al presidente Uribe ubicarse en la categoría de aliado privilegiado de los Estados Unidos continúan existiendo o si, por el contrario, se han desvanecido. En otras palabras, ¿podrá Uribe

seguir contando con el respaldo casi incondicional brindado por el ejecutivo norteamericano a su gestión durante los últimos años?

En favor de la continuidad de la relación en términos similares a los mantenidos con George W. Bush, se encuentra en primer lugar la consideración sobre la situación regional, especialmente la alianza entre Chávez, Correa y Morales en torno a iniciativas como el Alba y críticas a la política antidrogas de Estados Unidos en la región, entre otros elementos. Mientras esta situación subsista, la relación con Colombia debería preservarse y fortalecerse.

En segundo término, la lucha contra el terrorismo seguirá siendo una prioridad dentro de las políticas de seguridad de Estados Unidos, esto significaría que mientras la Casa Blanca comparte la premisa de la seguridad democrática del gobierno de Uribe, en el sentido de que no existe un conflicto interno, sino una amenaza terrorista, continuará apoyando la lucha contra la guerrilla en Colombia. Máxime cuando es clara la relación entre ese grupo y los cultivos de coca.

De otra parte, existen también elementos poderosos para considerar un posible replanteamiento de la relación, no hasta llegar a un giro radical, pero sí para construir una relación sobre premisas tanto nuevas como complementarias.

En primer lugar, existe una percepción muy acendrada en sectores del Partido Demócrata en torno a la laxitud del gobierno de Uribe para castigar a quienes han perpetrado violaciones de derechos humanos y a aquellos que se aliaron con estos. Esta percepción, en manos de una bancada mayoritaria, puede poner contra las cuerdas al mandatario colombiano y obligar a modificar determinadas políticas en torno a las cuales el gobierno carece de credibilidad internacional. Entre ellas, vale la pena mencionar, la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos, la atención integral a los desplazados, el fortalecimiento de la capacidad de investigación judicial y la purificación de las prácticas políticas, entre otras. Estos temas, que han sido compensados con las ganancias en tópicos de seguridad, pueden emerger con gran fuerza, especialmente a partir de las voces críticas del Congreso norteamericano.

En segundo lugar, la necesidad de una estrategia de salida, que permita poner fin a la iniciativa concebida como el Plan Colombia genera posibilidades para diseñar distintas opciones que permitan terminar exitosamente lo hecho en el país. Terminar el plan con indicadores de producción de coca que no ceden, una guerrilla que no está derrotada y el crecimiento de bandas emergentes asociadas al cuidado y cultivo

de coca no parece una salida exitosa luego de casi una década de intenso esfuerzo político, financiero y militar. Es muy probable que tal como sucedió con el primer diseño del Plan Colombia, los contenidos de una estrategia de salida provengan de una evaluación desapasionada de la situación colombiana, reconociendo los logros alcanzados pero generando presión no sólo para «nacionalizar los programas» sino para explorar nuevas alternativas. Entre dichas alternativas no debe descartarse la opción por una vía negociada como mecanismo para finalizar el conflicto, en lugar de un énfasis puramente militar.

Finalmente, una opción deseable para el diseño de la estrategia de salida sería la sostenibilidad democrática de los esfuerzos realizados. Esto es, que en lugar de seguir manteniendo un enfoque de fortalecimiento estatal (*state building*) se pase a un enfoque de fortalecimiento de la institucionalidad democrática (*democracy building*). Esto es, que no sólo se privilegie la necesidad que el Estado provea seguridad, sino que se priorice dotar a Colombia de la institucionalidad democrática necesaria para que los colombianos puedan hacerse cargo de sus problemas en el marco de un Estado de derecho fortalecido. Así, en lugar de preocuparse por los avances en la lucha antiterrorista que se ha logrado con los recursos del Plan, se trasladaría la preocupación hacia la posibilidad de que los

colombianos encuentren una salida a los problemas de criminalidad, narcotráfico, violencia y conflicto interno mediante opciones repetidas y hasta ahora condenadas al fracaso.

NOTAS

- 1 «La violencia contra los sindicatos en Colombia ridiculizaría las mismas protecciones laborales que hemos insistido se incluyan en ese tipo de acuerdos», dijo Obama mientras hacía campaña en la ciudad de Filadelfia, Pensilvania mientras se llevaba a cabo la convención anual de la federación de sindicatos de Estados Unidos AFL-CIO. [<http://www.semana.com/noticias-on-line/obama-mantendra-oposicion-tlc-colombia/110659.aspx> . Abril 2 de 2008].
- 2 El canciller Bermúdez defiende la estrategia de gobierno, la cual considera bipartidista. «Lo hemos hecho. Entre enero a septiembre de este año, hicimos 346 citas con congresistas de Estados Unidos, más de una por día. Han sido 166 con demócratas y 71 con republicanos en la Cámara; y en el Senado 72 con demócratas y 37 con republicanos. Mire, más de la mitad son demócratas». Resaltando igualmente que sí existen indicadores claros que demuestren la estrategia bipartidista, «No se puede decir que Colombia haya descuidado la relación con los demócratas, cuando estas cifras son contundentes». [http://www.eltiempo.com/colombia/politica/no-abandonamos-a-los-democratas-respndio-el-canciller-jaime-bemudez-al-ex-presidente-pastrana_4655249-1. Noviembre 10 de 2008].
- 3 <https://lists.tni.org/pipermail/dd-es/2008-February/022690.html>.
- 4 <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>.
- 5 It's Official: Recession Started One Year Ago. <http://www.nytimes.com/2008/12/02/business/02markets.html>.
- 6 Obama Unveils His National Security Team. <http://www.nytimes.com/2008/12/02/us/politics/02obama.html>.

POLICY PAPERS

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

Nº 35 ACERCAMIENTOS Y DISTANCIAMIENTOS SURAMERICANOS

Durante los ocho años dos mil se ha ido produciendo un inédito acercamiento entre los doce países suramericanos, por razones nacionales distintas pero no incompatibles. Tal acercamiento ha ido tomando contenido en cuatro dimensiones: comercial, infraestructura y energía, político y seguridad. El surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es expresión de tal acercamiento, aunque aún no compendia todo ese proceso que es más amplio y podría estimular la construcción de una Suramérica unida de norte a sur. Así lo plantea este Policy paper elaborado por Socorro Ramírez, coordinadora del grupo de América Latina del proyecto «Inserción de Colombia en un mundo cambiante», discutido en las sesiones del grupo, en especial en las desarrolladas en el congreso colombiano de Ciencia Política.

Nº 34 INDIA-JAPÓN-COREA: TRES SALTOS AL DESARROLLO

Al considerar las sociedades asiáticas, todos los ojos están puestos en China. No es para menos, ese país representa la mayor transformación económica que registre la historia, comparable tan sólo a la modernización que en los años 20 y 30, tras la revolución leninista, tuvo la URSS. El avance chino ha sido precedido o está acompañado de cambios notables a su alrededor, como lo son la modernización rápida de Corea, India, Taiwán y el sudeste asiático. Sumados los cambios de estos países a la irrupción china, constituyen, por su peso económico y político, un ingrediente fundamental del sistema mundial en su actual reorganización.

El análisis que sigue se ocupa de tres de esas sociedades: la coreana, la india y la japonesa, acerca de las cuáles vale la pena preguntar sobre la administración de su transformación económica, el impac-

to de su industrialización en la integración asiática y las posibilidades para elevar la interacción con otras regiones como la latinoamericana. En consonancia con esta problemática, el objetivo de este examen es evaluar los cambios recientes, como base para indagar las formas opcionales que Colombia pueda tener a la mano para una interacción mayor con esos países asiáticos, bajo la hipótesis de la existencia de renovados mecanismos de cooperación bilateral y regional que nuestro país puede aprovechar en forma sistemática.

Nº 33. LA BÚSQUEDA DE NUEVOS ESCENARIOS DE INTEGRACIÓN PARA COLOMBIA

Este policy paper analiza cuáles pueden ser los nuevos escenarios de integración en momentos en los que Colombia no vislumbra un panorama comercial claro con sus dos socios principales, Estados Unidos y Venezuela. Por un lado, las posibilidades de contar pronto con la aprobación del TLC, a cargo del Congreso estadounidense, se ve cada vez más lejana, y por otro, las perspectivas de mantener las condiciones en el intercambio comercial con Venezuela carecen de garantías desde el retiro de este país de la Comunidad Andina de Naciones, mientras que, en lo que queda del organismo andino, se enfrenta con situaciones difíciles con Ecuador y Bolivia. En un tercer escenario, se presentan algunas alternativas en el entorno latinoamericano, así como en nuevas áreas como Canadá y el Efta, en la consolidación de relaciones con la Unión Europea y en la futura vinculación con nuevos aliados en Asia Pacífico.

Nº 32. EL INTENTO DE PROFUNDIZAR LA RELACIONES ENTRE LA UE Y COLOMBIA: METAS INCONCLUSAS Y PROMESAS INCUMPLIDAS

Los vínculos de Colombia con la Unión Europea continúan estableciéndose a mediano plazo, pero los factores para avanzar hacia una relación asociativa son ambiguos dadas las múltiples adversidades ge-

neradas por decisiones políticamente erráticas, contradicciones bilaterales y heterogeneidades regionales. En el nivel doméstico, Colombia siembra sus esperanzas en el TLC con los Estados Unidos y, a partir de tal acuerdo, adscribe condicionamientos para introducir reformas, definir el resto de los acuerdos comerciales y conducir la política exterior, incluyendo la adopción de decisiones y actitudes de gobierno perjudiciales para el proceso de Justicia y Paz y la cooperación europea. En el nivel regional andino, en una CAN escindida, Colombia y Perú amenazan con adelantar negociaciones individuales priorizando sus acuerdos externos y acelerando la adaptación de la normatividad andina, mientras Ecuador y Bolivia insisten en buscar una unanimidad que preserve las excepciones y los compromisos previos, bajo fuertes reticencias a los supuestos del libre comercio. En el nivel macro, América Latina se resiste a construir una visión común y los Acuerdos de Asociación tienden a debilitarse como opción atractiva más allá del acceso favorable a los mercados y el aumento de las formas y montos de la cooperación, en medio de una renovación de los diálogos con carencia de compromisos puntuales.

Nº 31. RECONSTRUCCIÓN DE RELACIONES DE COLOMBIA Y SUS VECINOS

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.

**ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO ESTADOS UNIDOS
COORDINADO POR JUAN FERNÁNDO LONDOÑO.**

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