

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

INTEGRACIÓN

LA PARTICIPACION DE COLOMBIA EN LOS ACTUALES ESCENARIOS DE INTEGRACION

RESUMEN

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*.

LA PROBLEMÁTICA

El avance de la integración en América Latina y en particular en América del Sur, presenta en tiempos recientes una serie de cambios y de alteraciones que llevan a interrogarse sobre sus condiciones reales de concreción y sobre lo que puede esperar Colombia de su participación en tales escenarios.

En efecto, el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN), las difíciles negociaciones de los socios andinos con su antiguo *partenaire* sobre las condiciones de mantenimiento del programa de liberación por el tiempo previsto en el Acuerdo de Cartagena y la radicalización de la revolución bolivariana con su orientación hacia un «socialismo siglo XXI», la confronta-

ción de los gobiernos de Alan García del Perú y de Hugo Chávez de Venezuela; la tendencia hacia la sustitución de Colombia por Brasil como principal proveedor del mercado venezolano; los problemas presentados en la frontera con Ecuador, entre otras cosas por la insistencia de Colombia en su política de fumigaciones; los problemas internos de Bolivia que amenazan con el desmembramiento de ese país, su posible ingreso como miembro pleno del Mercosur y su alineamiento en la Alternativa Bolivariana (Alba); y el triunfo demócrata en las elecciones del Congreso de Estados Unidos que dificultan la ratificación del TLC suscrito por Colombia en noviembre de 2006 con ese país, crean para Colombia una de las situaciones más difíciles de los últimos tiempos

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

para su inserción en el sistema internacional cambiante.

Tal cúmulo de complicadas situaciones en el entorno de la CAN se complementa con otras en el entorno sudamericano. En Mercosur se ha hecho sentir el malestar de los países pequeños como Paraguay y Uruguay, quienes sienten que no son tenidos en cuenta en decisiones críticas sobre la marcha del proceso de integración, ni logran tratamientos asimétricos ni respeto de las condiciones de apertura establecidas para el ingreso de sus productos. También se comienzan a oír voces críticas venezolanas respecto a las condiciones neoliberales del modelo de integración del Mercosur, a lo cual se suman las críticas de medios y sectores productivos brasileños y argentinos respecto al papel que desempeñará Venezuela en dicho proceso y a la evolución de su situación política interna.

De igual manera, diferencias entre países vecinos como las existentes entre Argentina y Uruguay por la instalación de unas plantas productoras de papel; entre Argentina y Chile, y Bolivia y Chile por el suministro de recursos energéticos; entre Brasil y Bolivia con motivo de la nacionalización de los hidrocarburos y el aumento de los precios que afectan las inversiones de Petrobras.

Una alternativa a este panorama de problemas en los procesos subregionales de integración sería la convergencia hacia una integración de América del Sur en la Comunidad Sudamericana de Naciones, luego de ratificada su creación en el tercer encuentro de los presidentes sudamericanos en Cuzco (Perú) en diciembre de 2004. Lamentablemente, las primeras medidas adoptadas revelan graves carencias y limitaciones en la intencionalidad y voluntad política de los gobiernos de ceder en sus consideraciones nacionales y particulares, tan características de recientes liderazgos latinoamericanos, para pasar a realizar una verdadera integración supranacional y comunitaria.

A esto se agrega el esbozo de ejes distintos en las prioridades de inserción internacional de los países que la integran, lo cual complica el avance hacia una integración sudamericana cuando se parte de concepciones diferentes sobre

el modelo de desarrollo a instrumentar, como se acaba de comprobar en la reciente reunión de los presidentes de los países miembros de Mercosur y de países asociados como Colombia.

Veamos algunos detalles de estas circunstancias difíciles para la integración y para la inserción de Colombia en el sistema internacional.

NEGOCIACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL RETIRO DE VENEZUELA DE LA CAN

Para diciembre de 2006 debían estar definidas las negociaciones de la Comunidad Andina –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– con el país denunciante del Acuerdo: Venezuela sobre las normas transitorias de aplicación del artículo 135 del Acuerdo de Cartagena sobre derechos y obligaciones derivadas del programa de liberación de bienes de la CAN, el cual contempla una duración de cinco años y el uso de medidas para hacer efectivo el libre comercio pactado en cuanto a régimen de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, cláusulas de salvaguardia, obstáculos técnicos al comercio y mecanismos de solución de controversias.

Pese a la celebración de varias reuniones técnicas en las que se logró avanzar en las medidas que acompañarían el programa de liberación de bienes, concluyó el 2006 sin entendimiento sobre los cinco años de duración de dicho programa puesto que el gobierno de Venezuela reconoció solamente dos años, que se contarían a partir del 22 de abril de 2006 (fecha del retiro de la CAN), con lo cual quedarían escasos 15 meses de compromiso de apertura del mercado venezolano, contados desde enero de 2007 cuando se elabora el presente *policy paper*.

Este lapso se puede considerar muy corto para encontrar alternativas a la pérdida de preferencias en el ingreso a un mercado tan importante como el venezolano que, como se ha repetido ininidad de veces, es el segundo para Colombia después de Estados Unidos y el primero en cuanto a la venta de bienes manufacturados. Venta de manufacturas que le ha permitido al país modificar estructuralmente la composición de sus exportaciones, las cuales siguen siendo fundamentalmente de bienes primarios, a los mercados del mundo desarrollado.

Además de su importancia comercial, Venezuela se constituye en el país en el que hay mayor

Una alternativa a los problemas de los procesos subregionales de integración sería la convergencia hacia una integración de América del Sur en la Comunidad Sudamericana de Naciones.

número de inversiones colombianas en el exterior, inversiones hechas sobre la consideración de que con el proceso de integración andina se entraba a participar en un espacio ampliado con reglas comunes correspondientes a un mercado común, por lo que desde el punto de vista comercial se trabajaba en un mismo territorio andino, con similares condiciones estando en Venezuela o en Colombia.

El cambio constante y la inseguridad en las reglas de juego representan una de las mayores limitaciones en el avance y consolidación de los procesos de integración de América Latina, en particular de la Comunidad Andina, que ya había vivido en los años ochenta serias restricciones en la aplicación y respeto de su programa de liberación ante restricciones unilaterales impuestas por los países miembros, afectando en particular inversiones de empresarios hechas en función del tamaño del mercado ampliado andino, las cuales quedaban reducidas a la limitación del mercado local.

Regresando al tema de las dificultades para asegurar los cinco años de aplicación del programa de liberación de bienes de la Comunidad Andina por parte de Venezuela, es indudable que también influye en el endurecimiento de la posición del gobierno venezolano el distanciamiento existente entre los gobiernos de Alan García y de Hugo Chávez, que ha conducido a los negociadores venezolanos a realizar planteamientos que disminuyen las condiciones de aprovechamiento del mercado subregional, pues no existe ningún interés en favorecer al régimen peruano.

Sin embargo, en este ir y venir de posiciones y de cambios sorpresivos e impredecibles que caracterizan el manejo de nuestros procesos integracionistas, con la reciente posesión como presidente de Ecuador de Rafael Correa se ha abierto la posibilidad de un reingreso de Venezuela a la Comunidad Andina, ante el interés del nuevo presidente de Ecuador, apoyado por su colega de Bolivia, Evo Morales, de que Venezuela no se margine del proceso subregional.

Pero este hecho aparentemente favorable está enmarcado en un contexto en el cual la eventual aceptación del gobierno venezolano de reingresar a la CAN sería solamente por el término de un año, mientras una comisión nombrada especialmente para tal efecto produce reformas profundas al contenido actual del Acuerdo de Cartagena, considerado por el gobierno de Venezuela como un tratado que co-

rresponde al modelo neoliberal que sólo beneficia a las élites. Y de no producirse los cambios deseados por el gobierno de Venezuela, según éste último, los tres países se retirarían de la CAN y pasarían a conformar un grupo bolivariano de acuerdo con sus propias ideas y planteamientos tendientes a una integración esencialmente política e ideológica. ¿Es ésta la solución para la continuidad de la Comunidad Andina?

RADICALIZACIÓN DE LA REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

El tercer período de Hugo Chávez se estrena con la radicalización del proceso de la denominada revolución bolivariana, que pasa a orientarse decididamente hacia la vía de un «socialismo siglo XXI». Esta aspiración de cambio de modelo puede alejar a Venezuela de fórmulas de entendimiento con sus antiguos socios de la Comunidad Andina, y pone a Venezuela y a Colombia en posiciones ideológicas contrarias, lo cual podría generar mayores dificultades en el entendimiento entre los dos países.

Esta radicalización sigue en varios aspectos la que en su momento asumió el gobierno cubano de Fidel Castro y se complementa con los esfuerzos por conformar el Alba, soportada por La Habana-Caracas-La Paz, Managua-Quito, con el reciente anuncio de los gobiernos de Daniel Ortega en Nicaragua y de Rafael Correa en Ecuador.

La socialización de algunos medios de producción, el anunciado cierre de medios de comunicación contrarios al régimen, la posible conformación de un partido único que integre los movimientos favorables al gobierno, la militarización de las relaciones internacionales con la incorporación cada vez mayor de ex militares en el manejo de puestos claves, la exclusión laboral a personas identificadas como contrarias al régimen y la descalificación de quien a nivel nacional o internacional se atreva a expresar ideas no aceptables para el régimen, implican un complicado escenario para Colombia en el manejo de sus relaciones con un vecino de la importancia de Venezuela, del cual difícilmente podrá prescindir.

El tercer período de Hugo Chávez se estrena con la radicalización del proceso de la denominada revolución bolivariana, que pasa a orientarse decididamente hacia la vía de un «socialismo siglo XXI». Esta aspiración de cambio de modelo puede alejar a Venezuela de fórmulas de entendimiento con sus antiguos socios de la Comunidad Andina, y pone a Venezuela y a Colombia en posiciones ideológicas contrarias.

TENDENCIAS HACIA LA SUSTITUCIÓN DE COLOMBIA POR BRASIL COMO PRINCIPAL PROVEEDOR DEL MERCADO VENEZOLANO

Este es un hecho totalmente nuevo que se agrega a las dificultades que tendrá Colombia para permanecer en el mercado venezolano. Se produjo al finalizar 2006, cuando sorprendentemente Brasil pasó a realizar mayores exportaciones que Colombia en ese país, algo que se preveía como hecho posible a futuro, dado el ingreso de Venezuela al Mercosur, pero no que se produciría de manera tan rápida, cuando apenas se inicia el proceso de apertura entre esas economías.

Habrá que analizar muy seriamente en Colombia de qué manera y con qué clase de productos produjo Brasil este cambio estructural en el destino de nuestras exportaciones, y si corresponde a renglones productivos, a una orientación estatal venezolana del comercio o si existe alguna participación importante de venta de armamento brasileño, campo en el que este país es fuerte exportador mundial, o si corresponde a equipos para el desarrollo de exploraciones y proyectos conjuntos.

Argentina por su parte viene incrementando también de manera acelerada su presencia en Venezuela, que aunque era casi inexistente ha sido impulsada alrededor de las acciones de los dos gobiernos sobre la deuda externa argentina y los proyectos conjuntos en el campo energético. Con esta situación, desde ya se evidencia no sólo la competencia sino la posible pérdida de mercados, cuando los productos de Mercosur ingresen libre y preferentemente al mercado venezolano y los de Colombia pierdan los beneficios del programa de liberación andino.

PROBLEMAS CON ECUADOR

El progresivo deterioro de las relaciones de Colombia con Ecuador se origina en los problemas en la frontera común, generados por los diferentes actores armados del conflicto interno que vive Colombia, por el consecuente desplazamiento de campesinos, el paso y refugio de irregulares colombianos en suelo ecuatoriano, y las reacciones contra la política colombiana de fumigación de cultivos con glifosato, así como la participación de ecuatoria-

nos en redes ilegales que nutren el conflicto. Por todos estos hechos, que se han ido agravando con los cambios de gobierno de Lucio Gutiérrez a Alfredo Palacio y ahora a Rafael Correa, las relaciones llegaron al punto de llamado a consultas del embajador de Ecuador en Colombia y la cancelación de una visita de Rafael Correa a nuestro país.

Algunos escenarios contemplan que al retiro de Venezuela de la Comunidad Andina se podría eventualmente sumar el del Ecuador, pues el nuevo gobierno, con posiciones actualmente contrarias a un TLC con Estados Unidos y elementos en común con la línea del presidente Chávez en contra de las políticas neoliberales, ha previsto evaluar durante un año los resultados del Ecuador en la CAN para decidir su permanencia en ella.

Otro posible escenario es que Hugo Chávez atendiera la invitación de Rafael Correa y de Evo Morales para reingresar por un año a la Comunidad Andina; pero ante la oposición de los gobiernos de Colombia y de Perú a aceptar todos los cambios propuestos para el Acuerdo de Cartagena, se produciría no sólo el retiro definitivo del gobierno de Venezuela, sino que éste podría inducir a los gobiernos de Ecuador y de Bolivia a realizar algo similar, produciendo la desintegración de la Comunidad Andina. Un eventual retiro del Ecuador junto a Venezuela, constituiría un golpe durísimo para Colombia, que perdería así los dos mercados principales de colocación de sus bienes manufacturados.

SITUACIÓN INCIERTA CON BOLIVIA

En el caso de Bolivia, nuestro país representa una salida significativa para la producción de soya boliviana, razón por la cual la inclusión de la soya en el TLC de Colombia con Estados Unidos ha generado duras reacciones del gobierno boliviano, que teme perder el atractivo principal de su participación en el mercado colombiano dentro de las condiciones favorables de la Comunidad Andina.

Adicionalmente, con el acceso del dirigente campesino Evo Morales a la presidencia de dicho país, se ha producido el ingreso de Bolivia al Alba, lo cual la vincula al eje presidido por Venezuela y Cuba, que presiona cambios en la CAN que pueden resultar de difícil aceptación por parte de Colombia.

Igualmente, parece complicada la reciente solicitud de Bolivia de ingresar como miembro pleno de Mercosur, pero sin abandonar su per-

Al finalizar 2006, sorprendentemente Brasil pasó a realizar mayores exportaciones que Colombia en Venezuela, algo que se preveía como hecho posible a futuro, dado el ingreso de Venezuela al Mercosur, pero no que se produciría de manera tan rápida, cuando apenas se iniciaba el proceso de apertura entre esas economías.

tenencia a la Comunidad Andina, lo cual haría aún más difícil lograr el funcionamiento de la CAN como unión aduanera mediante la aplicación del arancel externo común en el proceso andino.

REINGRESO DE CHILE A LA COMUNIDAD ANDINA COMO MIEMBRO ASOCIADO

Contrastando el difícil contexto existente con Venezuela y su retiro de la Comunidad Andina, se ha visto con marcado interés el reaceramiento que Chile viene realizando al proceso andino de integración, del cual fue socio fundador, y el aporte y refuerzo que esto le podría significar. La solidez de las instituciones políticas chilenas, que en tres décadas le han permitido disponer de gobiernos con principios diferentes, pero con continuidad en un modelo de inserción amplia y diversificada en los principales escenarios mundiales, y la estabilidad y los buenos resultados de su economía que la convierten en la mejor clasificada en diferentes estándares internacionales son, entre otros, algunos elementos de un régimen fundamentado en la solidez institucional y en partidos políticos con programas, diferentes del mesianismo de izquierda o de derecha presente en otros países latinoamericanos.

Pero el interés de Chile por reacerarse a la Comunidad Andina se limita a la condición de miembro asociado y no se trata de un reingreso como miembro pleno, lo cual no deja ser limitante en cuanto al alcance de las contribuciones que pudiera hacer. Estas serán de todas maneras precisadas por una comisión mixta entre países de la CAN y Chile en un término de seis meses a partir de su instalación, luego de quedar formalizada la condición de país asociado por la Decisión 645 del 20 de septiembre de 2006, según la cual Chile puede ser invitado a participar en reuniones de las instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

DIFICULTADES EN LA RATIFICACIÓN DEL TLC DE COLOMBIA CON ESTADOS UNIDOS

Durante el 2005, iniciadas las negociaciones unilaterales de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, hubo euforia en las esferas gubernamentales colombianas y en buena parte de los sectores productivos del país sobre las posibilidades comerciales que se podrían aprovechar en una rápida negociación, que por fin permitiría alcanzar el despegue económico, gracias a un incremento en las exportaciones y a un importante volumen de inversiones que vendría a nuestro territorio.

En tales condiciones, seguirle dando prelación a las negociaciones con los andinos ya no tuvo la misma importancia que en el pasado. Y forzar la negociación con el Mercosur fue considerado peligroso porque era difícil competir con países de la talla de Brasil o de Argentina. De esta manera el gobierno de Colombia se decidió por la opción de competir con la primera potencia económica de la tierra en un TLC abierto a todos los sectores, considerando que ya no tendría mayor sentido perder el tiempo negociando con vecinos pobres y subdesarrollados como los andinos.

Además, no encontró justificación para seguir pensando en un mecanismo preferencial de acceso al mercado estadounidense como el Atpdea, (que no implicaba abrir ningún sector colombiano a la competencia con Estados Unidos), puesto que dicho mecanismo no reunía condiciones para volver a ser prorrogado por el congreso norteamericano.

Sin embargo, se terminó el 2005 sin avanzar mayormente en la negociación y se fue todo el 2006 en concluirla, con el resultado para algunos de que los elementos básicos resultantes fueron los que la delegación estadounidense defendió desde el principio. Además del agravante de que cuando se procedió a la firma del TLC entre los dos gobiernos en diciembre de 2006, el contexto político estadounidense había cambiado abruptamente ante la derrota electoral de los republicanos. Estos perdieron el control de ambas cámaras en el Congreso de Estados Unidos, lo que hace presagiar no sólo mayores demoras y dificultades en la ratificación del tratado por el nuevo Congreso, sino que incluso se abre la posibilidad durante lo que queda de la administración de George W. Bush de que los demócratas no ratifiquen ningún nuevo tratado de libre comercio hasta que no se realicen las nuevas elecciones para presidente de Estados Unidos.

Mientras tanto, vuelve a ser un escenario posible, no sólo el de la prórroga del Atpdea hasta junio de 2007, ya conseguida, sino el de que los demócratas prorroguen el mecanismo unos años más. Ello deja sin fundamento las afirmaciones del gobierno colombiano en el sentido de que no había otra alternativa con Estados

El interés de Chile por reacerarse a la Comunidad Andina se limita a la condición de miembro asociado y no se trata de un reingreso como miembro pleno, lo cual no deja ser limitante en cuanto al alcance de las contribuciones que pudiera hacer.

Colombia se halla hoy en un alineamiento casi total con Estados Unidos, contradiciendo por una parte el contexto de globalización existente que debería llevarle hacia la universalización de sus relaciones externas, y de otra, está quedando aislado cada vez más del resto de países latinoamericanos que por diferentes caminos buscan encontrar formas de mejorar una integración latinoamericana.

Unidos sino la de negociar un TLC, pues no existía la más remota posibilidad de prórroga del mecanismo preferencial del Atpdea.

CONSECUENCIAS Y RECOMENDACIONES

La crisis por la que atraviesa la Comunidad Andina se puede considerar como la más grave de sus 38 años de existencia, ya que no se trata como en otras ocasiones, de divergencias sobre los plazos o el contenido de algunos de sus mecanismos, sino que aparte del retiro de Chile en 1976, en esta oportunidad estamos *ad portas* del desmembramiento y desintegración de la CAN.

El eventual retorno de Venezuela por un año para supervisar una revisión total del contenido del texto actual del Acuerdo de Cartagena no constituye ninguna seguridad sobre su continuidad y pone más bien a Colombia en una posición muy difícil: o acepta el modelo bolivariano del proceso andino de integración, generando problemas y dificultades en sus relaciones con Estados Unidos y con sus propios empresarios –que pueden ya no tener igual interés en participar en un contexto de integración de características esencialmente políticas–, o no acepta varios de los planteamientos que hará el gobierno de Venezuela, acaso con el apoyo de los gobiernos de Bolivia y Ecuador, con lo cual corre el riesgo de quedar aún más marginado de sus vecinos y de resultar causando la desintegración de la Comunidad Andina.

No es claro el libreto de Colombia para enfrentar la crisis. Después de haber sido en el pasado uno de los líderes y conductores del proceso subregional de integración, al cual privilegió en su relacionamiento internacional, Colombia se halla hoy en un alineamiento casi total con Estados Unidos, contradiciendo por una parte el contexto de globalización existente que debería llevarle hacia la universalización de sus relaciones externas, y de otra, está quedando aislado cada vez más del resto de países latinoamericanos que por diferentes caminos buscan encontrar formas de mejorar una integración regional.

relacionamiento internacional, Colombia se halla hoy en un alineamiento casi total con Estados Unidos, contradiciendo por una parte el contexto de globalización existente que debería llevarle hacia la universalización de sus relaciones externas, y de otra, está quedando aislado cada vez más del resto de países latinoamericanos que por diferentes caminos buscan encontrar formas de mejorar una integración regional.

No parece que Colombia se esté dando cuenta de la magnitud y gravedad de lo que puede perder con la desaparición de casi cuatro décadas de esfuerzos de integración andina, los cuales le permitieron consolidar a sus dos vecinos, Venezuela y Ecuador, como los principales mercados para la exportación de sus manufacturas y recientemente de sus servicios, como es el caso de la energía eléctrica. También, ser alternativa frente a los mercados europeos y estadounidenses que siguen concentrados en adquirir carbón, café y ferroníquel los primeros, y petróleo, café, banano y flores el segundo.

Igualmente grave es que en el proceso de integración andina, Colombia había encontrado la forma de aprovechar la noción de mercado ampliado no sólo con intercambio comercial de bienes y servicios, sino con inversiones en los otros países andinos, logrando así llevar la noción de integración a su verdadero significado de espacio compartido, de territorio comunitario. Pero no se ha dicho una sola palabra sobre qué le podrá pasar a aquellos empresarios colombianos que creyeron en estos años en los gobiernos andinos y llevaron sus inversiones por fuera del país para trabajar en un espacio mayor integrado. ¿Qué va a quedar de ese territorio?

En cuanto a las empresas colombianas inversionistas en Venezuela, la pérdida del tratamiento como espacio ampliado andino puede repercutir en la parálisis de nuevas inversiones colombianas en Venezuela y en el *statu quo* de las existentes, las cuales quedarían reducidas a trabajar el espacio venezolano y no podrían atender el colombiano u otro andino desde ese país.

Una alternativa sería que algunas de las inversiones colombianas en Venezuela reorientaran su producción, ya no hacia el mercado andino sino hacia el de Mercosur al que se está incorporando Venezuela. Esto siempre y cuando dicho país mantuviera su participación en ese proceso y no lo rechazara más adelante por ser otro proceso «neoliberal», como se ha comenzado a insinuar, puesto que los compromisos de integración económica y comercial son los mismos de la Comunidad Andina, de conformar una zona de libre comercio, una unión aduanera y un mercado común.

En el caso de las empresas colombianas inversionistas en Ecuador, el problema sería aún mayor, pues dado el tamaño reducido del mercado ecuatoriano, la pérdida de las condiciones favorables de la CAN llevaría a muchas de esas empresas a retirarse de ese país y Colom-

bia perdería años de intenso trabajo de posicionamiento de sus productos en el otro país vecino con el cual el intercambio es muy importante.

Respecto a Bolivia, la pérdida del mercado colombiano para la soya y su alineamiento con posiciones del gobierno de Chávez, parecen conducirlo a ingresar al Mercosur, restándole aún más peso a lo que quedaba de la CAN.

Para hacer más contradictoria la situación, el único país con el que Colombia no tendría problemas en estos momentos es Perú, que ha sido –desde comienzos de la década de los noventa cuando se relanzó el proceso subregional– el que mayores dificultades ha puesto para asumir sus compromisos de la zona de libre comercio de la CAN, cuya incorporación definitiva apenas se consiguió en diciembre de 2005, y en las de arancel externo común para constituir la unión aduanera, tema en el que Perú ha sido el único de los cinco antiguos miembros que se ha opuesto a aceptar compromisos comunitarios en el tema.

Con relación a la Comunidad Andina, el gobierno de Colombia debe adelantar un esfuerzo final de negociación comunitaria andina con Venezuela, para tratar de asegurar el mayor tiempo posible la aplicación del programa de liberación de bienes, teniendo en cuenta la experiencia histórica de buenas negociaciones multilaterales y de situaciones negativas en negociaciones bilaterales.

De no ser posible la negociación andina, deberá hacerlo de manera bilateral, lo cual irremediablemente constituiría un retroceso en un entorno mundial de formación de espacios regionales, pero en donde es indispensable establecer las condiciones que regularían no sólo un mercado muy importante, sino las relaciones con un país vecino.

Dado el posible retroceso a futuro de las condiciones de aprovechamiento del mercado venezolano, motivadas paralelamente por el desarrollo del modelo socialista endógeno que conducirán a ese país a la adopción de medidas cada vez más restrictivas y selectivas del comercio internacional, Colombia deberá buscar cambiar su política vecinal con Ecuador, pues no puede permitir que ambos mercados se deterioren simultáneamente.

Por consiguiente, una política de fumigaciones que no ha podido acabar con los cultivos, sino que los va desplazando de un lugar a otro, debería ser evaluada en cuanto a los efectos que

puede tener en las relaciones con Ecuador. De otra parte, se deberían restablecer condiciones de vecindad, instrumentando una zona de integración fronteriza (ZIF), sobre la que ha venido negociando hace varios años, para cuya puesta en marcha es necesario recuperar un clima de convivencia y de trabajo comunitario en la frontera colombo-ecuatoriana.

En el caso de un hipotético regreso de Venezuela a la Comunidad Andina, condicionado a una profunda reforma del tratado del Acuerdo de Cartagena, Colombia deberá tener muy en cuenta que un proceso de integración debe ser multidimensional, involucrando no sólo aspectos económico-comerciales sino políticos y sociales, pero sin pasar al otro extremo de pretender que la integración se hace a través de voluntarismo político. Tendrá que adelantar negociaciones muy bien estudiadas previamente con los diferentes sectores sociales del país, pues en esta oportunidad un mal paso o una mala negociación le puede significar la pérdida de sus dos principales mercados de manufacturas.

En este sentido, es indispensable que Colombia defina una agenda negociadora con objetivos muy precisos y claros respecto a su inserción internacional, la cual se debe caracterizar por la diversificación de su relacionamiento externo, tema en el cual le podría servir la presencia chilena como asociado andino.

Lo que sería muy inconveniente es que las dificultades con la integración andina condujeran a Colombia a lanzarse a una vinculación todavía mayor con un solo mercado: el de Estados Unidos, sin aprovechar la apertura de mercados de diferentes regiones del planeta.

En estos momentos existen nuevos escenarios que hay que concretar de la mejor manera posible. En América Latina, además de aprovechar más equilibradamente los acuerdos suscritos con el Mercosur y con Chile, redefinir la relación con México que podrá ser bilateral o en un corredor Pacífico en el que participarían países centroamericanos, Ecuador, Perú y Chile, el cual permitiría estructurar a futuro una mejor presencia de Colombia en la Cuenca del Pacífico.

Con Centroamérica, evaluar si además de continuar el esfuerzo de negociar con los tres integrantes del «triángulo del norte» (Guatemala, El Salvador y Honduras), se deben precisar las

Es indispensable que Colombia defina una agenda negociadora con objetivos muy precisos y claros respecto a su inserción internacional, la cual se debe caracterizar por la diversificación de su relacionamiento externo, tema en el cual le podría servir la presencia chilena como asociado andino.

La Unión Europea ha condicionado la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina como tal y no individualmente con sus miembros, puede ser ésta una oportunidad de mantener agrupados a los integrantes de la CAN.

razones por las que desde hace años no ha sido posible que Costa Rica, principal mercado para Colombia en Centroamérica, se disponga a negociar con nuestro país un tratado de libre comercio. Esto se podría realizar de manera bilateral o mediante una negociación con los integrantes del corredor Pacífico.

Igualmente es necesario maximizar el aprovechamiento por parte de Colombia de su ingreso como miembro pleno al Plan Puebla Panamá (PPP), para asegurar la conexión física con esta área, según se analizó en el *policy paper* del Grupo de Integración N° 14 (*La agenda interna y el Plan Puebla Panamá*), lo cual constituiría una articulación entre Sudamérica y Centro y Norteamérica, aprovechando las condiciones de Colombia de ser país «Carrefour» de nuestro continente.

En cuanto al mundo desarrollado, se debe maximizar el aprovechamiento por parte de Colombia de dos nuevas circunstancias de inserción en el sistema internacional: la negociación de un TLC de los andinos con la Unión Europea y el próximo ingreso de Colombia al Foro de Cooperación del Asia Pacífico (Apec, según su

sigla en inglés).

La negociación de un acuerdo de libre comercio entre la Comunidad Andina y la Unión Europea es algo que la CAN venía buscando desde comienzos de la década y que se obtuvo finalmente en el encuentro de presidentes de

los dos grupos realizado en mayo de 2006 en Viena. Este año deben comenzar las negociaciones y dados los problemas descritos en este documento, Colombia debería conceder una atención especial a los buenos resultados de dicha negociación, aprovechando circunstancias especiales como el interés de la Unión Europea por brindarle apoyo a las poblaciones indígenas andinas y a los regímenes políticos que las representan.

Igualmente, en la medida en que la Unión Europea ha condicionado la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina como tal y no individualmente con sus miembros, puede ser ésta una oportunidad para mantener agrupados a los integrantes de la CAN y de volver a precisar los alcances del proceso de integración subregional, al menos por un tiempo.

De otra parte, este año culmina la moratoria sobre nuevos ingresos que venía aplicando el Apec, con lo cual se abre la posibilidad de que dos países andinos, Colombia y Ecuador, a los que se agregaría Costa Rica, puedan ser considerados como nuevos adherentes. Se debe preparar un plan de acción para que la vinculación de Colombia le permita desde el principio entrar a definir condiciones para una relación hoy por hoy casi inexistente, con el área de mayor desarrollo mundial y que será la protagonista del siglo XXI: el Asia Pacífico.

Es hora entonces de repensar las condiciones en las que Colombia realiza su inserción en el sistema internacional, mediante fórmulas de integración multidimensional que faciliten un desarrollo integral social, político y económico de nuestros países.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO INTEGRACIÓN
COORDINADO POR SOCORRO RAMÍREZ Y ÉDGAR VIEIRA

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