

El gobierno de Uribe y los países vecinos

Socorro Ramírez*

RESUMEN

El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) ha reiterado la prioridad que les concede a dos objetivos de su política exterior, en particular hacia los países vecinos: buscar apoyo para la estrategia de seguridad y lograr una inserción internacional activa. Aunque ambas constituyen imperativos nacionales derivados de la propia situación interna y del cambiante contexto internacional, están cruzadas por los sesgos propios de las opciones del mandatario y por la situación de los países vecinos.

Palabras clave: relaciones internacionales, política exterior, Colombia.

SUMMARY

Uribe's government (2002-2006) it has reiterated the priority that grants to two objectives of their foreign policy, in particular toward the neighboring countries: to look for support for the safe-deposit strategy and to achieve an active international insert. Although both constitute imperatives national derivatives of the own internal situation and of the changing international context, they are crossed for the biases characteristic of the options of the leader and for the situation of the neighboring countries.

Key words: international relation, foreign policy, Colombia.

FECHA DE RECEPCIÓN: 5/2/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 10/2/2006

* Profesora del Iepri, Universidad Nacional de Colombia, doctora en Ciencia Política, internacionalista. La primera parte de este artículo es resultado del proyecto de investigación "El conflicto colombiano: ¿Se desbordó de las fronteras y se regionalizó?". La segunda parte es producto de mi participación en el grupo de integración del proyecto "Inserción internacional de Colombia" que cuenta con el apoyo de Fescol, y del proyecto "Percepciones de los vecinos de Brasil", promovido por Flacso con el apoyo de la Konrad Adenauer. Agradezco a Harvey Ferrer la consecución y comprobación de información para este trabajo.

I. ACUERDOS Y DESACUERDOS SOBRE SEGURIDAD

Desde su posesión, el presidente Uribe ha tratado de mostrar que su política de seguridad no es otra cosa que una respuesta a la saturación nacional con el conflicto, a la exigencia de los vecinos para que el Estado colombiano ejerza un control efectivo en las fronteras nacionales y a la lucha global contra el terrorismo. Simultáneamente, su administración se ha esforzado por comprometer a los gobiernos de los países colindantes con su estrategia de seguridad, habiendo alcanzado algunos acercamientos y acuerdos con ellos en este campo, pero habiendo generado también fuertes reacciones negativas, que limitan el alcance y la perduración de tales pactos.

Acercamiento y acuerdos

En desarrollo de su estrategia de seguridad, el gobierno de Uribe ha incrementado el pie de fuerza militar o policial en los municipios fronterizos, presencia forzosamente móvil en razón de las exigencias de la misma confrontación, y ha incrementado las fumigaciones y la erradicación manual de cultivos ilícitos. El presidente directamente ha ejercido, además, actos puntuales de gobierno en Arauca, Norte de Santander y Putumayo, los departamentos fronterizos que más acciones violentas han padecido, con el fin de mostrar su compromiso con el control territorial. Al mismo tiempo, ha desplegado una activa diplomacia dirigida a contrarrestar la resistencia existente entre los gobernantes vecinos a su estrategia de seguridad. Para ello ha propiciado repetidas reuniones y entrevistas presidenciales con gobernantes de países colindantes: doce con Venezuela, diez con Ecuador, ocho con Brasil, seis con Panamá y cinco con Perú.

Asimismo, el gobierno de Uribe ha tratado de poner en marcha una Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) con cada uno de los países con los cuales Colombia comparte fronteras terrestres, y lo ha logrado, aunque no siempre haya funcionado con esa denominación, como lo muestra el cuadro 1. La Combifron más activa es la que funciona con Ecuador, mientras que la comisión con Venezuela, la primera que se creó y que funcionó por cinco años, se paralizó desde 1999 por el desacuerdo de Hugo Chávez con el mecanismo y por las tensiones que suscitaron las denuncias de militares colombianos, que acusaban al gobierno venezolano de tener una actitud complaciente con la guerrilla.

CUADRO 1
Mecanismos de Colombia con sus vecinos en asuntos de seguridad

País	Mecanismo y fecha de creación	n° de reuniones celebradas.
Venezuela	Combifron, 20 de enero de 1994.	12; la XII en mayo de 2002.
Ecuador	Combifron, noviembre de 1996.	15; la IV el 8 de mayo de 2000; la VII el 24 y 26 de septiembre de 2001; la VIII en noviembre de 2002; la XI el 23 y 29 de noviembre de 2003 en Quito; la XV en junio de 2005.
Panamá	Combifron, 11 de abril de 2003.	3, 9 y 11 de junio de 2003, 1 y 4 de marzo de 2004 y 14 y 17 de marzo de 2005.
Perú	Ronda de conversaciones de altos mandos militares.	13; la IX el 2 de noviembre de 2001; la X en 2002; la XI en 2003; la XII el 9 y 13 de agosto de 2004 en Bogotá; la XIII en agosto de 2005.
Brasil	Ronda de conversaciones de altos mandos militares, 2003.	3; 14 de noviembre de 2003, 28 de noviembre y 4 de diciembre de 2004 y agosto de 2005.

Fuente: www.defensa.gov.br, www.mindefensa.gov.co, www.portal.fuerzasarmadasecuador.org, www.mindef.gob.pe, www.presidencia.gob.pa, www.resdal.org, Embajada de Colombia, agregaduría de defensa, informe 021 AD-206, Washington D.C., 24 de mayo de 2005, *Hoy Online*, Quito, 15 de octubre de 2004.

[66]

Como resultado de las múltiples reuniones de Uribe con todos sus pares de países vecinos, y de los encuentros de ministros o de altos mandos militares, se han concretado diversos acuerdos –lo que no se pudo lograr en el gobierno de Pastrana, entre otras cosas, porque a pesar de que se empezaría a aplicar en las fronteras, los vecinos no fueron ni siquiera enterados de la negociación del Plan Colombia, de su contenido y alcance–. Aunque Uribe no logró de Venezuela, Ecuador y Brasil la calificación de las guerrillas como terroristas, sí lo obtuvo de los países centroamericanos, incluyendo a Panamá, país con el que además firmó acuerdos de reforzamiento de la presencia policial en la frontera y la adopción de mecanismos para el control del contrabando de armas. La convergencia del gobierno peruano de Alejandro Toledo con las políticas estadounidenses ha facilitado el apoyo al Plan Colombia y a la estrategia de seguridad de Uribe. Desde octubre de 2002, Bogotá y Lima acordaron profundizar la militarización de la frontera y la cooperación policial para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes y el tráfico aéreo de estupefacientes.

A pesar de que los gobiernos de Brasil y Colombia mantienen desacuerdos en materia de seguridad y percepciones distintas sobre la situación colombiana, han generado también un enorme espacio para el mutuo entendimiento. Desde 2002, los acuerdos muestran un aumento del compromiso de ambos gobiernos con la cooperación fronteriza y con el combate conjunto a distintas formas de criminalidad organizada, como la producción y tráfico de drogas y el terrorismo. A su vez, para paliar las diferencias al respecto, los acuerdos contemplan la lucha contra el terrorismo según la percepción de amenaza que de ellos tiene cada país y los compromisos al respecto asumidos en la ONU y la OEA. Además del funcionamiento rutinario y un poco lento de la comisión mixta antidrogas, se ha intentado crear grupos de trabajo sobre prevención y represión de la criminalidad y el terrorismo, y se han incrementado las reuniones de alto nivel en materia de seguridad con resultados muy significativos. Entre éstos está el intercambio de información táctica y de inteligencia de carácter estratégico durante el desarrollo de operaciones y la alerta previa a las unidades fronterizas, la transferencia de datos de interés en tiempo real entre los respectivos centros de comando, que permita el control de vuelos ilícitos en la frontera, el ejercicio combinado de operaciones entre las fuerzas aéreas de los dos países, y la detención de guerrilleros por ambos ejércitos. Estos puntos, en particular, son esenciales y, de generalizarse, podrían ahorrar muchas de las tensiones con los demás vecinos.

Sin embargo, los recursos que Bogotá y Brasilia asignan a la aplicación de estos acuerdos son muy limitados, lo que disminuye su capacidad de actuar incluso en el corto plazo. Este problema podría estar influyendo en el hecho de que no se logren acuerdos concretos sobre el Sivam-Sipam, el ambicioso proyecto brasileño de seguridad y protección ambiental, que pretende controlar con aviones, radares y satélites el espacio aéreo amazónico. Pero también pesan en el mismo sentido otras razones. Según ex ministros de Defensa colombianos, la ausencia de acuerdos sobre el Sivam-Sipam obedecería a los muy altos costos de los servicios satelitales ofrecidos por Brasil, y, según fuentes brasileñas, respondería a presiones estadounidenses en contra del uso de este mecanismo por ser incompatible con los acuerdos que Colombia tiene con Washington.

Con Ecuador, Uribe llegó a algún grado de entendimiento luego de que Lucio Gutiérrez tomara diversas iniciativas regionales relacionadas con el conflicto colombiano¹, como el

[67]

¹ “Ecuador y Perú ofrecen ayuda a presidente Uribe”, en *El Tiempo*, 12 de julio de 2002, p. 1-8; “Encuentro Gutiérrez-Uribe”, en *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2002, p. 1-4.

ofrecimiento de sus buenos oficios y del territorio de su país para recibir a los guerrilleros que salieran de las cárceles como producto de un acuerdo humanitario, y la gestión por parte de Ecuador, en mayo de 2003, de la declaración del Cuzco, en la que el Grupo de Río le solicitaba a la ONU exigirle a las FARC un cese del fuego y su disposición a la negociación. Igualmente, los dos presidentes firmaron acuerdos de seguridad para el manejo de problemas en la frontera compartida. Tales acuerdos se tradujeron, entre otras cosas, en la localización de un contrabando de armas para las FARC en el que estarían implicados militares ecuatorianos, el descubrimiento de una red internacional de lavado de dinero, y la detención de un líder de las FARC en Quito, al comenzar el año 2004. Esos acuerdos, sin embargo, no lograron mantenerse luego de la caída de Gutiérrez, como lo veremos más adelante.

Con Venezuela, aunque las tensiones binacionales han copado buena parte del período en que han coincidido Chávez y Uribe, desde el primer semestre de 2004, éstas comenzaron a ceder, entre otras cosas, gracias a las audaces iniciativas de cada uno de los dos gobiernos. Del lado colombiano se dieron tres hechos cruciales: la reacción rápida de Uribe tras la detención en Venezuela de presuntos paramilitares colombianos y el ofrecimiento de ayuda para clarificar lo ocurrido; su renuncia a la compra de tanques de guerra con destino a la frontera, anuncio que Uribe hizo el 14 de julio, en el *Tablazo*, durante la simbólica visita a Hugo Chávez un mes antes del referendo revocatorio al que debía enfrentarse su colega venezolano; y, finalmente, la sustitución, el 11 de noviembre, del comandante del ejército de Colombia, el general Martín Orlando Carreño, quien era visto por el mandatario vecino como una piedra en el zapato. Del lado venezolano las manifestaciones fueron también significativas: el discurso de Chávez en Cartagena, el 10 de noviembre de 2004, con ocasión de su visita a Uribe, en el que afirmó enfáticamente: “No apoyaré grupo subversivo alguno contra gobierno democrático alguno. Llámese como se llame al grupo armado que fuere, guerrilla de FARC o ELN, paramilitares”², y el llamado del propio Chávez al movimiento bolivariano para que evite las relaciones con las FARC³. En desarrollo de los compromisos de Chávez y Uribe en Cartagena, a comienzos de diciembre de 2004, se reunieron en Caracas los ministros de Defensa de ambos países y acordaron intensificar el intercambio de información sobre amenazas fronterizas comunes, narcoterrorismo y delincuencia organizada, y sesionar cada semestre para revisar la agenda de seguridad en la zona fronteriza y los planes de acción conjunta.

Los acuerdos se vieron interrumpidos por la tensión con la que comenzó 2005. La pugna llevó a que ambos gobiernos pusieran al descubierto sus más profundos temores y desconfianzas recíprocas, y cada uno de ellos pudiera medir el peligroso grado de determinación de su vecino para enfrentarlas, así como las nefastas consecuencias que una ruptura más honda y duradera podría traer para ambos países. El gobierno colombiano, preocupado sobre todo por la seguridad interna del país, puso de manifiesto su absoluta intolerancia ante cualquier grado de colaboración de un gobierno vecino con organizaciones subversivas nacionales, mientras Venezuela demostró su absoluta determinación en la defensa de su soberanía y del proceso político bolivariano. Una vez puestas las cartas sobre la mesa,

² “Presidentes de Colombia y Venezuela se comprometen a fortalecer la seguridad fronteriza”, en *El Tiempo*, 10 de noviembre de 2004, p. 1-4.

³ Taller de alto nivel “El nuevo mapa estratégico”, 12 y 13 de noviembre de 2004. Relatoría elaborada por la chilena Martha Harneker.

los dos presidentes decidieron asumir directa y personalmente los asuntos de seguridad y soberanía⁴. En ese nuevo clima hay que entender los compromisos adquiridos por ambos gobiernos, de trabajar conjuntamente en el marco de los mecanismos bilaterales y de diseñar una estrategia conjunta contra el terrorismo, las drogas y los delitos conexos. Esas decisiones fueron adoptadas, el 24 de noviembre de 2005, en Punto Fijo, luego que Chávez, como anfitrión, le reiterara a Uribe que lo reconocía como presidente legítimo y condenara cualquier acción subversiva, y que, en respuesta, Uribe se comprometiera a ordenar las investigaciones sobre los indicios que en esa reunión le entregó Chávez sobre un supuesto complot que se estaría preparando en su contra entre ex militares golpistas venezolanos y miembros de organismos colombianos de seguridad⁵. En respuesta a esta última petición, al recibir a Chávez pocos días después, el 17 de diciembre de 2005 en Santa Marta, Uribe advirtió: “Está todo el mundo advertido de que el gobierno colombiano no permite que nadie vaya a armar conspiraciones contra un gobierno democrático y menos de un país hermano”, y con ese motivo reprendió al director del DAS, quien había dicho que el evento señalado como una conspiración había sido sólo de tipo académico⁶.

El reencuentro presidencial colombo-venezolano tuvo otros efectos en materia de seguridad tanto binacional como, en particular, en relación con el conflicto colombiano. Venezuela ofreció al ELN apoyar sus diálogos con el gobierno de Colombia⁷, y al finalizar el año 2005 capturaron en Maracaibo al miembro del ELN Donayro Manuel Acevedo Pérez, y lo entregaron al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Cúcuta⁸. En enero de 2006, Chávez y Uribe, desde La Paz, donde asistían a la posesión de Evo Morales, manifestaron su común acuerdo de aceptar la petición hecha a las FARC por tres de los doce ex diputados secuestrados por esa organización, de ser enviados como refugiados a Venezuela para salir de su cautiverio⁹. De ocurrir, este hecho controversial podría colocar a Chávez como un jugador del intercambio humanitario y un interlocutor político de las FARC¹⁰. La cancillería colombiana, por su parte, negó la petición de asilo de seis militares y un ex canciller, vinculados al golpe de Estado contra el presidente Chávez¹¹. Ahora bien, el nuevo clima binacional –más que a cooperación entre las fuerzas armadas, cuyas relacio-

[69]

⁴ Socorro Ramírez, “Colombia y Venezuela: ¿De una aguda tensión a una asociación estratégica?”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, *Colombia-Venezuela: retos de la convivencia*, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Universidad Central de Venezuela-Corporación Andina de Fomento, 2006.

⁵ “Uribe y Chávez se reúnen mañana en Venezuela”, en *El Tiempo*, 23 de noviembre de 2005, p. 1-6; “Chávez ofreció petróleo a Colombia, por trueque”, en *El Tiempo*, 25 de noviembre de 2005, p. 1-10; “Reunión energética”, en *Semana*, 28 de noviembre de 2005, pp. 60-61.

⁶ “Uribe: complot contra Chávez”, en www.bbcmundo.com, 18 de diciembre de 2005; “Uribe y Chávez tratarán temas de energía y comercio en Santa Marta”; en portafolio.com, 17 de diciembre de 2005; “¿Complot militar contra Chávez o reunión académica?”, en *El Tiempo*, 19 de diciembre de 2005, p. 1-3; “Quién está tras documento falso de cumbre golpista en Colombia”, en *El Tiempo*, 22 de enero de 2006, p. 1-20.

⁷ “Venezuela estaría en diálogo con ELN”, en *El Tiempo*, 24 de septiembre de 2005, p. 1-3.

⁸ “Capturan en Venezuela a Hernán, ficha clave del ELN”, en *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2005, p. 1-32.

⁹ “Chávez, a jugar en intercambio”, en *El Tiempo*, 22 de enero de 2006, p. 1-20.

¹⁰ El debate en Colombia al respecto ha mostrado que podría tratarse de un intento de la guerrilla de reclamar el estatus de beligerancia, o que sería imposible de aplicar como asilo político dado que los secuestrados no son perseguidos por el Estado colombiano; “¿Qué hay detrás de la propuesta de asilo?”, en *El Tiempo*, 23 de enero de 2006, p. 1-3; Editorial, “Una propuesta insólita”, en *El Tiempo*, 24 de enero de 2005, p. 1-12.

¹¹ “Tutela exige revisar refugio a general golpista”, en *El Tiempo*, 21 de enero de 2006, p. 1-3; “Una decisión pragmática”, en *Semana*, 5 de diciembre de 2005, p. 80.

nes se reducen aún a contactos informales entre comandantes de las zonas fronterizas—, ha llevado a acuerdos entre los ministros del Interior de ambos países, logrados el 30 de enero de 2006, sobre planes de inteligencia y seguridad en la lucha contra el narcotráfico, el secuestro y el desplazamiento de guerrilleros entre Colombia y Venezuela; estos acuerdos no permiten realizar operaciones conjuntas de inteligencia, pero sí auspician el intercambio de la información que, habiendo sido obtenida en su propio país, pueda afectar al país vecino¹².

Algunas dimensiones distintas de la militar, relacionadas con las fronteras, han sido abordadas por los mecanismos de vecindad. Entre agosto de 2002 y febrero de 2006, cada una de las cinco comisiones de vecindad terrestre sólo se han reunido en dos ocasiones; incluso la Comisión Presidencial de Fronteras e Integración (Copiaf) colombo-venezolana, que es la comisión que más reuniones ha tenido en toda su historia apenas se ha reunido un par de veces bajo el gobierno de Uribe. La mayor parte de los acuerdos de esas comisiones permanecen aún como una lista de recomendaciones no tramitadas, que se renuevan una y otra vez. Quizá por el alcance de los compromisos recientes entre Uribe y Chávez las recomendaciones de la Copiaf comienzan a tener un desarrollo mayor, al menos en lo que hace a infraestructura.

Incomprensión y rechazo

Nunca antes se había dado ni un aumento tan significativo del pie de fuerza militar en las fronteras ni se habían realizado tantos encuentros y acuerdos entre el presidente de Colombia y los mandatarios vecinos. Sin embargo, al mismo tiempo durante el período de Uribe se ha profundizado la incomprensión de la situación colombiana en el entorno y el rechazo de las políticas del gobierno nacional por parte de diversos sectores de países vecinos, debido, entre otras cosas, a lo que perciben como presiones del gobierno colombiano por involucrarlos en el conflicto interno y en la estrategia estadounidense frente a él, así como a la imposibilidad de actuar de otra manera.

La incomprensión y el rechazo de las políticas gubernamentales se deriva, en primer lugar, de la reiterada negativa del presidente Uribe a reconocer la existencia de un conflicto armado en Colombia y la reducción de la situación a un fenómeno de terrorismo, alimentado por el narcotráfico. Esta obstinación llevó a la absurda decisión presidencial de prohibir hasta el uso de la expresión “conflicto armado” en el lenguaje oficial, y entrabó acciones humanitarias por parte de organismos multilaterales. Esta política, carente de sentido, ha exacerbado las divergencias y el rechazo a la política de seguridad de Uribe. Así aconteció con Venezuela, Ecuador y Brasil, cuando el presidente pretendió que los distintos gobiernos declararan terroristas a las organizaciones guerrilleras. La discusión no se centró entonces en la necesidad de que los vecinos bloquearan sus cuentas, les negaran la visa a sus integrantes y no permitieran su presencia en las fronteras o en sus países, sino en torno a la inaceptable reducción del conflicto colombiano al terrorismo. Como rechazo a la exagerada posición oficial colombiana, en medios académicos y gubernamentales de países como Brasil y Ecuador predomina la idea de que en Colombia se vive una guerra civil, en uno de cuyos lados se encuentra un gobierno que se empeña en negar la existencia del conflicto.

¹² Valentina Lares Martiz, “Vamos a fijar metas de seguridad”, en *El Tiempo*, 30 de enero de 2006, p. 1-6.

Otra fuente de incompreensión se deriva de la actitud pragmática de Uribe, quien, en la misma línea de Pastrana, pero aún con mayor énfasis, ha ligado su estrategia de seguridad nacional a Washington y a su sistema internacional unipolar, basado en la convicción de que Estados Unidos es el único país que posee la capacidad para apoyar la respuesta militar del gobierno colombiano a la amenaza armada interna. El fuerte rechazo que han despertado el Plan Colombia y la política de Seguridad Democrática se ha debido, entre otras razones, a que se los considera como parte de la estrategia regional de Estados Unidos, que apuntaría a extender su perímetro de seguridad del Caribe hacia los Andes a partir del aprovechamiento del conflicto colombiano. Según ha sido denunciado por centros académicos, medios de comunicación y sectores gubernamentales y no gubernamentales de Brasil, entre los intereses de Washington estaría también el de aprovechar su presencia en zonas colombianas como Caquetá y Putumayo para controlar recursos como el agua o las muy diversas especies amazónicas e internacionalizar la Amazonia. Ese temor, sumado a la chocante unipolaridad y unilateralidad global del actual gobierno de Estados Unidos, ha generado una fuerte reacción en buena parte de Suramérica favoreciendo así el acceso al poder de líderes nacionalistas, defensores a ultranza de la soberanía, antiimperialistas y antineoliberales. En este contexto, la política de seguridad del gobierno colombiano aparece, ante distintos sectores de los países vecinos, como pieza esencial de la estrategia estadounidense, y el mismo Uribe es visto como un aliado estratégico e ideológico de Bush. Entre tanto, el gobierno colombiano y, en general, las elites gubernamentales, políticas y económicas del país parecen subestimar las graves consecuencias de una similar estrategia estadounidense, tanto para Colombia como para toda la zona andino-amazónica, ignorancia tanto más grave cuanto que Washington parece estar promoviendo la incompreensión y el fraccionamiento de los países vecinos para impulsar mejor sus propios intereses geopolíticos.

Un elemento adicional de incompreensión de la situación y de rechazo a la estrategia gubernamental ha provenido de la exageración que el mismo presidente hace de la amenaza que representa la situación colombiana para la región, en el afán de conseguir apoyo internacional, en particular de los países vecinos, y que lo lleva a exclamaciones como “que tiene el potencial de desestabilizar América del Sur”, “puede destruir la selva amazónica” y “es más grave que el mismo conflicto de Irak”¹³. Esa caracterización de la situación junto al aumento de la injerencia estadounidense en la dinámica del enfrentamiento, así como la equívoca invitación, que en ocasiones ha formulado Uribe, a la intervención de tropas extranjeras para hacerle frente a los grupos terroristas¹⁴, son leídos como llamados a regionalizar el conflicto. De ahí que distintos sectores de los países vecinos hablen de la regionalización de la confrontación colombiana, atribuyéndole cada uno un significado

¹³ “Uribe busca la inversión española”, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/, 3 de julio de 2002; “Refuerzo militar en El Caribe”, en *El Tiempo*, 14 de enero de 2003, p. 1-5; “Uribe solicita ayuda en foro económico mundial”, en *El Tiempo*, 25 de enero de 2003, p. 1-4; “Presidente Álvaro Uribe reclama al mundo por terrorismo en El Nogal”, en *El Tiempo*, 8 de febrero de 2003, p. 1-3; “Presidente Álvaro Uribe pide apoyo ciudadano y solidaridad internacional para derrotar al terrorismo”, en *El Tiempo*, 10 de febrero de 2003, p. 1-5.

¹⁴ Así, por ejemplo, en septiembre de 2002, Uribe afirmó que estaría interesado en una modificación del TIAR que le permitiera a ejércitos de otras naciones intervenir en conflictos internos como el colombiano; en octubre de 2002, durante la conferencia de las Américas, respaldó la creación de una fuerza suramericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; a propósito de la invasión a Irak, sugirió que Estados Unidos desplazara sus tropas del Golfo Pérsico al Caribe.

diferente. Unos la equiparan con la estrategia de seguridad estadounidense, que sí tiene un carácter regional. Para ello arguyen que el conflicto ha dejado de ser doméstico dada la intervención de Estados Unidos, la cual implica que Colombia convierta su problema interno en un conflicto internacional de baja intensidad, en el que se combina el apoyo militar con la presión e incorporación de los vecinos¹⁵. Aducen que la inaceptable regionalización del conflicto colombiano trata de involucrar a sus vecinos¹⁶. Ante las señales confusas del gobierno colombiano, cada vecino se queda con la versión del conflicto que más le conviene, y desde esa perspectiva presiona por salidas distintas a aquellas por las que propugna el gobierno colombiano. Así, en algunas lecturas de la presunta regionalización del conflicto sólo se toma en consideración un presunto derrame del mismo hacia los países contiguos, pero no se pasa por alto la interacción que distintos sectores vecinos desarrollan con actores del conflicto colombiano a partir de sus propias dificultades internas y de problemas transnacionales a los que también están ligados. Igualmente es frecuente escuchar en diversos medios brasileños, peruanos, ecuatorianos o panameños que el conflicto colombiano se ha regionalizado en tal medida que les ha agudizado sus propios problemas de seguridad. En Brasil no pocos sectores le han atribuido al conflicto colombiano el aumento de sus agudos problemas de violencia, en particular, los que desde hace varias décadas han padecido las *favelas* de Rio de Janeiro. En Perú, luego de que Alberto Fujimori y su jefe de seguridad trataran de mostrar con fines reeleccionistas cómo una supuesta extensión del conflicto colombiano amenazaba a su país, algunos han hablado del impacto de la confrontación colombiana en las posibilidades de que reviva Sendero Luminoso. En medios gubernamentales, periodísticos y académicos ecuatorianos es frecuente escuchar que se responsabiliza a los migrantes, refugiados o transeúntes colombianos del aumento de la delincuencia. En Panamá, diversos sectores presionaron a favor de la permanencia de Estados Unidos en razón de la amenaza que representaría el conflicto colombiano, al que señalaron en eventos internacionales como el mayor problema de seguridad regional.

El rechazo proviene, además, de que Uribe y su gobierno parecen desconocer las consecuencias del conflicto sobre los países colindantes, y dan la impresión de no tomar en cuenta los procesos hoy en curso en la mayor parte de países suramericanos, procesos que entrañan opciones políticas muy distintas a las del gobierno colombiano y que también cuentan con un fuerte arraigo social. Por este motivo, los gobiernos vecinos se quejan de que el gobierno colombiano se limita a pedirles cooperación con la idea que la seguridad de Colombia es su propia seguridad, y sugiere que, de no asumirlo así, les acarrearía mayores problemas a ellos. El desconocimiento de la situación de los vecinos y las presiones de Washington para que actúen de acuerdo con su estrategia han hecho muy costoso el esfuerzo de concretar acciones conjuntas o de mantener los acuerdos para enfrentar los efectos del conflicto y las interacciones que con él han establecido algunos sectores de esos mismos países. El caso ecuatoriano es, tal vez, el más significativo al respecto. La relación de Ecuador con Colombia, sobre todo en lo que tiene que ver con la pregunta sobre qué hacer frente al conflicto armado, se ha convertido en parte central de las tensiones políticas

¹⁵ Así lo señala la analista venezolana Ana María Sanjuán, en su intervención en el foro binacional en Bogotá en noviembre de 2005; se encuentra en Socorro Ramírez y José María Cadenas, *Ob. cit.*

¹⁶ Así lo plantea el analista ecuatoriano Adrián Bonilla. Maggy Ayala Samaniego, “Ecuador no es santuario de la Guerrilla”, en *El Tiempo*, 12 de febrero de 2006, p. 1-15.

y sociales internas de Ecuador, lo que a su vez ha repercutido en un aumento de tensiones entre ambos gobiernos. Así se puso de presente al comenzar el año 2004, con motivo de la detención de un líder de las FARC en Quito, en las denuncias sobre la implicación de militares ecuatorianos en el tráfico de armas o sobre contactos de altos funcionarios de ese país con voceros de la guerrilla, y en la caída del gobierno de Gutiérrez, cuestionado, entre otras cosas, por sus acuerdos con Uribe. Otro tanto aconteció, en febrero de 2006, cuando el ejército colombiano traspasó la línea limítrofe en persecución de las FARC. En esa oportunidad las protestas ecuatorianas estuvieron acompañadas de un ascenso inmediato de la popularidad del presidente Palacio, y se convirtieron en el único consenso nacional logrado por los ecuatorianos en los últimos tiempos; acuerdo entre el presidente y el Congreso, entre muy diversos grupos políticos y sociales, y en todas las dependencias del Estado. Situaciones como éstas dan cuenta de la importancia del tema en Ecuador, país que en los últimos años viene experimentando duros procesos de contradicción política interna, sólo superados en torno al tema de sus relaciones con Colombia y a la severidad con la que se juzga la conducta del gobierno colombiano.

El rechazo a la política de seguridad del gobierno colombiano ha sido aún más fuerte ante la actitud del propio presidente Uribe, quien ha reiterado y puesto en práctica la decisión de ir por los guerrilleros donde quiera que se encuentren y de ofrecer recompensas a quien dé información sobre ellos o proceda a retenerlos. En ese sentido se han presentado incidentes confusos. La participación de personal de seguridad colombiano en la detención de Simón Trinidad en Ecuador y el cruce de la frontera ecuatoriana por parte de las fuerzas militares colombianas en persecución de grupos guerrilleros han generado tensiones entre los dos países. Algo similar, pero de mayores proporciones, aconteció con Venezuela con motivo de la detención del llamado canciller de las FARC. Estos hechos han suscitado fuertes denuncias de los gobiernos de esos países vecinos por lo que consideran graves violaciones de su soberanía. En los hechos están de por medio no sólo interpretaciones jurídicas y políticas distintas de asuntos como éste, de la soberanía nacional, sino también del alcance de las definiciones de órganos como el de Naciones Unidas sobre el combate al terrorismo. En cualquier caso, el respeto del derecho internacional es decisivo para la convivencia pacífica entre países vecinos. Es necesario, pues, reconocer que no cualquier vía es válida para lograr los propios objetivos, y que no es legal ni legítimo realizar operaciones encubiertas sin el consentimiento del gobernante del otro país. Una actitud similar es tanto más necesaria en un contexto internacional como el actual, en el que Estados Unidos trata de imponer comportamientos unilaterales, aplicar medidas de fuerza fuera de su propio territorio y sacarle provecho al conflicto colombiano y a las tensiones binacionales para avanzar en su propia estrategia de seguridad.

El contexto de incomprensiones mutuas sobre la situación de cada país y sobre sus imperativos de seguridad, así como el fuerte rechazo a la política de Seguridad Democrática, han trabajado en contra de un entendimiento estable de los países vecinos con el gobierno colombiano para hacerle frente a los problemas comunes, y ha abierto el camino a un fuerte sentimiento anticolombiano, como se observa en particular en Ecuador, Brasil o Panamá.

En lugar de los acuerdos se han impuesto, en ocasiones, la diplomacia del micrófono, que agrava los problemas, y los mutuos temores y recriminaciones, que hacen escalar rápidamente las tensiones. Esto ha ocurrido, en particular, en las dos principales relaciones de vecindad que tiene Colombia: con Venezuela y con Ecuador. En la primera, Bogotá teme por la posición y actuación de Caracas frente al conflicto colombiano, mientras Caracas

mira con temor que Bogotá pueda servir de punta de lanza de Estados Unidos contra el proceso político venezolano. En la segunda, Ecuador no quiere verse involucrado en el conflicto colombiano ni que se vulnere su seguridad por ese motivo, y Colombia mira con desconfianza que la falta de control en Ecuador deje el campo libre al contrabando de armas y explosivos ecuatorianos, así como al refugio de guerrilleros en ese país. El resultado de estos mutuos temores es la incapacidad de cada parte para entender las necesidades de seguridad del otro, la dificultad para hacerle frente común a las problemáticas consecuencias de la confrontación colombiana y a las interacciones que establecen con ella diferentes sectores de los países vecinos, y la imposibilidad tanto para el esclarecimiento de distintas denuncias como para la superación de la sola mirada nacional de asuntos transnacionales en los que todos se hallan envueltos de distintas formas.

Otro nefasto resultado ha sido que, ante la falta de acción común, numerosos problemas transfronterizos se han acumulado y agravado. La situación se complica aún más debido a que, en primer lugar, con ocasión de los inevitables roces y malos entendidos entre vecinos, cada país suele reaccionar aplicando sanciones a la contraparte. También, a que en virtud de la “securitización” desmedida de las agendas nacionales –que lleva a que los problemas sociales de las distintas zonas fronterizas se traten desde la lógica militar– se les conceda así a las fuerzas armadas un indeseable papel protagónico en el manejo de las fronteras. El gobierno de Uribe ha hecho muy poco, bien sea solo o en colaboración con los vecinos, para enfrentar la precaria situación económica y social fronteriza, y la falta de desarrollo e integración fronteriza.

[74]

II. INTEGRACIÓN CONDICIONADA

La segunda prioridad de la política exterior de Uribe, la búsqueda de una inserción internacional positiva, se ha manifestado de manera contradictoria en relación con los vecinos a tres niveles. A nivel local, a través de las definiciones y limitaciones en la construcción de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), definidas por la Comunidad Andina (CAN) desde comienzos de la década de los noventa como uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo e integración fronteriza que debería ayudar a profundizar la integración andina. A nivel subregional, en los avances y retrocesos de la integración andina y sus acuerdos con Mercosur. A nivel regional, en la integración energética y física con todas sus oportunidades y riesgos.

La política de vecindad y las relaciones transfronterizas

Durante el gobierno de Uribe, algunas ZIF han recibido un cierto empuje en un sentido más realista del que habían tenido desde su conformación, y por fin se ha concretado la ZIF en el ámbito fronterizo donde hace veinte años surgió una propuesta que fue llevada a los ámbitos de integración andina. Los temas de seguridad han estado de alguna manera en la base de avances y retrocesos de la política de vecindad en el nivel fronterizo.

La importancia central que se le asigna al tema de seguridad se aprecia en la redefinición de la primera ZIF que Colombia había delimitado con Ecuador desde 1990, pero cuyas ampliaciones en 1993, 1997 y 2002 habían desdibujado su sentido y la habían hecho inoperante. Por esa razón, el 28 de noviembre de 2002, los dos gobiernos definieron tres regiones estratégicas de desarrollo, que corresponden a las diferencias en los ámbitos fronterizos. No obstante esa redefinición, los problemas de seguridad en la frontera han echado atrás diversas dimensiones de su funcionamiento, entre otros, el libre tránsito de

personas de los dos países con el solo documento de identidad nacional y la exención de la tasa aeroportuaria internacional. Por las tensiones intergubernamentales no se ha podido realizar la necesaria planificación conjunta y la indispensable formulación de proyectos compartidos de desarrollo económico y social, el mejoramiento de la infraestructura básica común ni de los servicios públicos, de educación y salud para poblaciones compartidas o contiguas. Tampoco ha sido posible la ampliación de los pasos fronterizos formales, pese a que son una necesidad desde el punto de vista de la seguridad y del comercio. Siguen, por tanto, predominando los llamados “camino verdes” por donde pasan pobladores y distintos flujos ilegales. Es meritoria la redefinición alcanzada durante el gobierno de Uribe en esta ZIF, cuya puesta en marcha ayudaría a resolver muchos de los problemas fronterizos, pero su desarrollo ha estado interferido por las divergencias intergubernamentales que han impedido manejar de manera conjunta las cuestiones de seguridad derivadas del conflicto colombiano y de las interacciones que con él han establecido sectores ecuatorianos.

La segunda ZIF, la de Colombia y Perú, fue definida a finales de 2002, cubre toda la frontera que está ubicada en la Amazonia y no cuenta con pasos fronterizos formales. Además de la delimitación formal de la ZIF, los dos gobiernos se han planteado la necesidad de definir áreas puntuales y estratégicas en las cuales se acordarán planes de mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo productivo y la infraestructura. En febrero de 2004, ambas cancillerías convinieron poner en marcha una diplomacia social en beneficio de las poblaciones de la zona fronteriza, especialmente en las áreas de salud, educación y alimentación básica¹⁷, y en abril y octubre de ese mismo año los presidentes insistieron en aunar esfuerzos para crear condiciones para el desarrollo de la ZIF. Sin embargo, los dos países todavía no han hecho el diagnóstico conjunto de la situación de la zona fronteriza que permita formular un plan binacional de desarrollo o la diplomacia social. En este caso han pesado más las inercias burocráticas que los temas de seguridad sobre los que los dos gobiernos han estado de acuerdo.

Los gobernadores de Norte de Santander y del Táchira, en 2004, delimitaron la posible ZIF con municipios bajo su jurisdicción e hicieron múltiples esfuerzos por concretarla. Sin embargo, tales esfuerzos se vieron entorpecidos por la fuerte tensión entre los gobiernos centrales con la que comenzó el año 2005 y cuyos mayores costos a nivel económico debieron ser cancelados por las poblaciones fronterizas. El reencuentro de Uribe y Chávez, en particular en sus reuniones de noviembre y diciembre de 2005, se tradujo en instrucciones a sus cancilleres para constituir formalmente la ZIF del Táchira y Norte de Santander y revisar lo relacionado con los permisos fronterizos interrumpidos por Venezuela con la tensión de comienzos de 2005. Además, se tradujo en el impulso a obras de infraestructura de mutuo beneficio y que también habían sido paralizadas por la desconfianza y la tensión binacional. También se tradujo en peticiones a la Copiaf de coordinar la sectorización regional de la planificación del desarrollo fronterizo así como de formular un plan estratégico binacional para la lucha contra la pobreza en la zona fronteriza con soluciones en materia de salud, educación, empleo y formación laboral, plan que debe contar con la participación de los gobiernos nacionales y regionales, de las comunidades

¹⁷ Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Perú; Bogotá, 19 de febrero de 2004, párrafo siete.

y del sector privado de ambas naciones¹⁸. Finalmente, en febrero de 2006, se produjo la definición de la primera ZIF colombo-venezolana en el ámbito fronterizo donde surgió hace veinte años la propuesta de conformar las ZIF pero que por la desconfianza y tensión binacional no había sido posible acordar. Este es pues un logro importante que ha abierto el interés de otros ámbitos fronterizos como Guajira - Cesar - Zulia, o Arauca - Apure de conformar otras ZIF binacionales.

La política hacia la Comunidad Andina y el Mercosur

La CAN ha vivido desde 2002 uno de los períodos más inciertos por diversas razones: los problemas de seguridad derivados de las críticas coyunturas nacionales, en particular el conflicto colombiano y sus repercusiones e interacciones con sectores de países vecinos; el peso de los temas políticos y de seguridad, que ha limitado la expansión de los flujos económicos, el desplazamiento de los ejes de interés comercial de parte de países como Venezuela, que ha solicitado ser admitido en el Mercosur, y Colombia, que ha negociado un tratado de libre comercio (TLC) bilateral con Estados Unidos, al igual que Perú y Ecuador. Cada país andino está intentando crear o fortalecer alianzas mientras los lazos formales entre los miembros de la CAN experimentan tensiones que afectan la fluidez del comercio, la calidad de la inversión, el peso económico relativo de un país para el otro. En ese contexto, el gobierno de Uribe ha recibido fuertes presiones de los gremios que agrupan a la mayor parte de exportadores de manufacturas de Colombia para que se respeten las sensibilidades de los principales importadores –Venezuela y Ecuador– en la negociación del TLC con Estados Unidos, país que entra como fuerte competidor en el mercado andino. También el gobierno colombiano ha recibido presiones a favor de una defensa de la integración andina, donde Colombia es el gran vendedor, pues allí realiza más de la mitad de sus exportaciones con valor agregado. Esa presión a favor de la CAN se explica también porque el mercado andino le ha dado una cierta estabilidad a la economía nacional gracias a que la exportación de manufacturas compensa la falta de ingresos cuando bajan los precios de los productos básicos, además de que genera empleos de calidad, estimula el desarrollo de la pequeña y mediana industria, y ha servido de espacio de entrenamiento de los productores antes de su salida a mercados más globales. Gracias a los compromisos adquiridos por sus miembros, la CAN es, asimismo, el mecanismo que impide o limita la repercusión de las tensiones binacionales sobre el comercio, como ha ocurrido con Venezuela o con Ecuador. El gobierno de Uribe ha asegurado tomar en consideración tales presiones y elementos, y ha manifestado estar comprometido con la CAN. Sin embargo, no ha sido enfático en su defensa, entre otras cosas, por la existencia de posiciones distintas al respecto entre los ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, y porque los compromisos ya adquiridos en el TLC con Estados Unidos despojan de contenido muchos de los acuerdos andinos y exigen una redefinición de normas lo que entraña tensiones entre sus miembros.

En este contexto complejo de relaciones hacia los socios andinos, durante el mandato de Uribe son de destacar los esfuerzos desplegados por Proexport en una doble dimensión: para lograr el pago de los socios venezolanos a los empresarios colombianos a pesar del severo control de divisas impuesto por el gobierno de Chávez, y para salirle al paso

¹⁸ Declaración del presidente de Colombia, Álvaro Uribe, y del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, Santa Marta, 17 de diciembre de 2005.

al retroceso de los intercambios en 2003 y lograr su repunte a fines de 2005. Además, en 2003, frente a Ecuador, segundo socio comercial de Colombia, el gobierno de Uribe aceptó las salvaguardias contra algunos productos colombianos, y acordó un programa de promoción de las exportaciones ecuatorianas en Colombia, para compensar el déficit en la balanza de pagos que viene sufriendo ese país, retribuir el apoyo a la política de Seguridad Democrática dado por Gutiérrez y reactivar un comercio binacional que remplazó el comercio con Venezuela en momentos de retroceso de los intercambios. Posteriormente, el esfuerzo del gobierno colombiano ha estado centrado en evitar el cierre de la frontera presionado por autoridades y pobladores de algunos sectores fronterizos ecuatorianos, así como la imposición del visado por parte de ese país, dadas las perturbaciones que puede introducir, en especial, para los intercambios económicos fronterizos y binacionales.

A más de los esfuerzos concretos frente a los dos socios andinos prioritarios, bajo Uribe, lo más significativo en cuanto a la integración regional ha sido el acuerdo CAN-Mercosur, firmado a fines de diciembre de 2003 por Colombia y Ecuador, puesto que el resto de miembros de la CAN ya tenían el estatus de asociados al mercado conosureño. El acuerdo estuvo a punto de fracasar debido a la fuerte oposición de sectores gubernamentales, políticos y empresariales colombianos, quienes esgrimían varios argumentos¹⁹. Para unos, la negociación multilateral resultaba inconveniente por las divergencias políticas con los gobiernos de Venezuela y Brasil, cuya alianza era percibida al momento de la llegada de Lula al poder como contraria a los intereses de seguridad y económicos de Colombia; se temía que el mandatario brasileño pudiera ampliar el espectro de neutralidad regional ante el conflicto, y que los empresarios de Brasil pudieran remplazar a los colombianos en Venezuela e incluso en toda la región andina. Para otros, el rechazo a los acuerdos con el Mercosur expresaba un temor a que Brasil fuera desmembrando a la CAN mediante el desarrollo de relaciones bilaterales con los países andinos, como las que llevaron al ingreso de Perú y Venezuela como asociados al Mercosur. Otros más temían que el Mercosur arrasara con la economía colombiana: primero, porque es más fuerte y la producción de sus principales países no es complementaria con la colombiana. Productos como la metalmecánica, grasa, calzado, telas de algodón, papel, cartón, cárnicos y lácteos, serían los más afectados. Segundo, porque el sector agropecuario, muy vulnerable y protegido en la CAN, saldría afectado en azúcar, soya, maíz, arroz y ganadería. Paradójicamente, la reacción adversa de empresarios, políticos y funcionarios colombianos frente al Mercosur mostraba un mayor temor ante los posibles efectos negativos de la competencia brasileña o argentina sobre los productos colombianos que ante la competencia estadounidense.

En contra del acuerdo CAN-Mercosur se aducía también la conveniencia para Colombia de privilegiar el ALCA o el TLC con Estados Unidos porque esta nación es el mayor inversionista, el origen de buena parte de las importaciones y el destino de más de la mitad de las exportaciones colombianas; además, porque ALCA o los TLC bilaterales absorberían o superarían los compromisos pactados por los gobiernos en los procesos latinoamericanos,

[77]

¹⁹ “Satanizaron el Mercosur”, en *El Tiempo*, 15 de octubre de 2003, p. 1-13; “Gremios rechazan libre comercio con Mercosur”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2003, p. 1-9; Rudolf Hommes, “Brasil, Mercosur y Colombia”, en *El Tiempo*, 12 de septiembre de 2003; “Gremios rechazan libre comercio con Mercosur”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2003, p. 1-9; citados en Socorro Ramírez, “Integración de Colombia con América del Sur y ALCA”, en *Os países da comunidade Andina*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmao (Funag) – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), 2004, Tomo I, pp. 195-221.

y, por tanto, no tenía sentido seguir insistiendo en ellos. Esta última argumentación, compartida por sectores del gobierno de Uribe, ponía de presente también el menosprecio de algunos empresarios y políticos a las metas más profundas que, a diferencia del ALCA o los TLC bilaterales, se ha propuesto la integración latinoamericana, y que cobran sentido de urgencia para una inserción positiva en el contexto global –arancel externo y mercado común– y exigen coordinación y armonización de políticas –arancelaria, fiscal, tributaria, cambiaria–, libre circulación de bienes, capitales y personas, política exterior y de seguridad común, participación de entidades subnacionales e institucionalidad supranacional hasta para la solución de controversias. Este tipo de integración, además de generar una mayor participación de diversos sectores estatales y no gubernamentales, constituiría un proceso gradual de negociación que fortalece la capacidad de incidir en escenarios más amplios, como en las negociaciones con Estados Unidos o en el marco de la OMC. Otros argumentos, en cambio, aducidos por sectores del gobierno o por empresarios, han mostrado que las exportaciones de Colombia obtendrían ventajas si acceden antes que los vecinos suramericanos al mercado estadounidense y evitarían que Centroamérica saque de ese mercado a productos colombianos. En los debates al respecto se manifestó también un espejismo, que defendía la necesidad de asociarse con los fuertes y menospreciar a los iguales, olvidando que Colombia pertenece a Latinoamérica y al Caribe, y que, en esta época de globalización, el país no encontrará soluciones de largo plazo a sus problemas sino en estrecha alianza regional. Además, a Colombia no le conviene una dependencia aún más profunda de Estados Unidos, cuyo gobierno no vacila en imponer sus intereses a cualquier precio y cuando esas aproximaciones a Washington se realizan a costa de los vínculos con sus vecinos, aliados naturales del país.

[78]

Ante todos estos dilemas, el gobierno de Uribe tomó finalmente la decisión de avanzar simultáneamente en la negociación del acuerdo CAN-Mercosur y en la del TLC con Estados Unidos. Como anfitrión del XIV Consejo presidencial andino, realizado en Rionegro el 22 de mayo de 2003, Uribe invitó a Lula y pidió a sus socios andinos adoptar decisiones políticas sinceras sobre las estrategias de cada país y los retos comunes²⁰. El acuerdo CAN-Mercosur, contra todos los pronósticos, fue entonces firmado por Colombia finalizando 2003, y entró en vigencia en 2004, lo que permitió la liberación inmediata del comercio para el 24% de los productos colombianos. En ocho años, será liberado un 73% para llegar al 97% de los productos nacionales que entrarán en ese mercado sin arancel, y el resto, los productos más sensibles, lo harán en un plazo de 15 años. Por su parte, los productos brasileños tendrán un ingreso más lento en el mercado colombiano; se ha establecido un plazo de doce años para que el 84% de las exportaciones de Brasil quede libre de aranceles para ingresar en Colombia²¹.

Uribe dio la batalla interna a favor de la firma del acuerdo, movido tal vez por razones de seguridad, y Lula accedió a un manejo más generoso de las asimetrías entre los dos bloques con plazos de desgravación más amplios, con tal de que no se viera frustrada la perspectiva de integración suramericana. En el cambio final de posición de sectores polí-

²⁰ “Presidente Uribe propuso plazo de un año para levantar incumplimientos a fallos del Tribunal Andino”, en *El Tiempo*, 28 de junio, p. 1-6; “Colombia quiere dar pasos a la globalización en cumbre de la CAN”, en *El Tiempo*, 26 de junio, p. 1-2; “Interés por Brasil en vísperas de la Cumbre Andina”, en *El Tiempo*, 24 de junio de 2003, p. 1-2.

²¹ “Nuevas alianzas y mayor inversión se espera de la relación con Brasil”, y “Los beneficios del acuerdo comercial deben servir para fortalecer el intercambio”, en www.portafolio.com.co, consultada el 27 de junio de 2005.

ticos, gubernamentales y empresariales colombianos, y en su mirada más proactiva acerca de las posibilidades de sacarle provecho a la relación con Mercosur, ha contado el que, en los últimos años, Brasil le ha concedido prioridad a Suramérica en sus relaciones externas con el fin de construir una integración física y comercial suramericana. Para concretar ese propósito, Lula creó la subsecretaría de Suramérica en Itamaraty, fortaleció las embaejadas suramericanas e impulsó el programa de sustitución competitiva de importaciones con bienes producidos por países de la región, programa que lanzó en São Paulo el 23 y 24 de junio de 2004. Además, el mandatario brasileño manifestó el interés de su país en conformar empresas binacionales y otorgar créditos y apoyos para proyectos que interesen a uno u otro país vecino, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social²². Los gobiernos de Colombia y Brasil han tomado iniciativas conjuntas, y cada país ha hecho sus propios esfuerzos para mejorar las relaciones comerciales.

Con el fin de enfrentar las dificultades del comercio, los dos presidentes decidieron crear un mecanismo bilateral que permita examinar temas de interés mutuo y asuntos multilaterales, e incentivar empresas binacionales que adelanten acciones en el sector siderúrgico propiciando la complementariedad de los potenciales de Colombia y de Brasil para la producción y exportación de acero aprovechando el carbón energético colombiano y el hierro brasileño²³. Para solucionar la falta de la infraestructura necesaria para el intercambio de mercancías, los dos gobiernos han proyectado grandes inversiones que permitan darle salida a los productos brasileños al Pacífico y la llegada de los productos colombianos a través del río Amazonas. La idea es que, con recursos brasileños, se financie la parte final de los estudios de factibilidad de la conexión Belém do Pará - Tumaco²⁴.

Los dos países han realizado también macrorruedas de negocios con el fin de acercar a inversionistas y exportadores. La primera, realizada en São Paulo el 22 de junio de 2004, concretó negocios por 16,9 millones de dólares a través de 254 citas entre 107 compradores brasileños y 59 exportadores colombianos. La segunda fue instalada en Bogotá, el 28 de junio de 2005, y contó con la presencia de 270 empresarios de Colombia y Brasil, los cuales realizaron más de 400 citas de negocios²⁵ y contactos con posibilidades de ventas por 58 millones de dólares²⁶.

Proexport y la Cámara de Comercio de Bogotá han venido desarrollando un programa de apoyo integral a las emprendedoras Mipyme mediante labores de orientación, preparación y acompañamiento que faciliten la creación de proyectos sólidos y sostenibles, así como a las empresas existentes para ayudarles a mejorar su productividad y competitividad con el fin de insertarse en los mercados internacionales, y en particular en el brasileño²⁷. Proexport y el BID realizaron estudios para conocer los sectores brasileños que ofrecen un mayor potencial para los empresarios colombianos. Entre sus conclusiones se destaca que existen no sólo buenas posibilidades de realizar exportaciones a Brasil en 17 sectores,

²² “Brasil reitera su llamado a la integración de América Latina”, *Ob. cit.*

²³ “Comunicado conjunto Colombia-Brasil”, *Ob. cit.*

²⁴ “Infraestructura, el problema del comercio entre Brasil y Colombia”, *Ob. cit.*

²⁵ “Segunda Macrorrueda Brasil-Colombia”, *Ob. cit.*

²⁶ “Un aliado comercial cada vez más cercano”, en www.portafolio.com.co, consultada el 28 de junio de 2005.

²⁷ “Llegó el momento de afianzar los negocios con el ‘gigante’ del sur”, en www.portafolio.com.co; “Segunda Macrorrueda Brasil-Colombia”, en www.avanza.org.co, consultadas el 27 de junio de 2005.

sino que, además, en algunos casos, se percibe el interés por afianzar alianzas estratégicas o inversiones, generar las condiciones necesarias para ampliar las oportunidades de negocios y lograr una mayor integración entre los dos países²⁸.

Los resultados de estos esfuerzos en comercio e inversión son interesantes para ambos países. Para Colombia, con la entrada en vigencia del acuerdo CAN-Mercosur, aumentaron cerca del 50% las exportaciones a Brasil, así la balanza comercial continúe siendo deficitaria²⁹. Para Brasil, aumentaron no sólo las exportaciones sino las inversiones en Colombia³⁰. En 2004, las inversiones brasileñas llegaron a 7,5 millones de dólares en sectores como construcción, transporte, metalmecánica, manufactura y comercio, y podrían acelerarse aún más con el desarrollo del mutuo conocimiento entre los dos mercados³¹. Un ejemplo de ello son las exploraciones que está realizando Petrobrás con ExxonMobil y Ecopetrol en la costa caribe colombiana, donde además pueden darse desarrollos en metalmecánica, plataformas marinas y astilleros³². La industria militar viene participando, desde hace cuatro años, con la firma brasileña Embraer, fabricante de los aviones Super Tucano, en la licitación colombiana para la reposición de 24 aviones de combate táctico, cuyo costo es de 234,5 millones de dólares. Algunas empresas brasileñas tienen interés de aprovechar las preferencias arancelarias alcanzadas en el TLC con Estados Unidos para tomar a Colombia como plataforma de ingreso en mejores condiciones a los mercados estadounidenses³³.

La integración energética y física con los vecinos

El tema energético ha ganado un lugar central en la agenda de la integración entre los vecinos por la necesidad de diversificar sus fuentes a partir de la evolución tecnológica al respecto, y, en el caso colombiano, por la reducción y el posible agotamiento de las fuentes de petróleo. La importancia de esta cuestión ha estimulado el desarrollo de múltiples iniciativas regionales al respecto.

En el proceso de incorporación del tema energético a las negociaciones comerciales o de integración, Colombia –que posee algunas reservas petróleo pero sobre todo un buen potencial de gas natural, electricidad y carbón, y cuyas exportaciones energéticas representaron en 2004 el 37% del total de exportaciones nacionales–, prevé que su futuro energético depende de la disponibilidad de reservas probadas tanto en hidrocarburos como de otras fuentes energéticas, pero también de las interconexiones que logre construir. Ante la limitación de las reservas petroleras, y para evitar la importación de crudo probablemente desde 2008, el país ha comenzado una exploración “costa afuera”, y Uribe logró que Chávez, en sus reuniones de noviembre y diciembre de 2005, aceptara otorgar

[80]

²⁸ “Calidad y precio, dos argumentos para conquistar al consumidor brasileño”, en www.portafolio.com.co, consultada el 27 de junio de 2005.

²⁹ “Un vasto mercado con oportunidades para explotar”, en www.portafolio.com.co, consultada el 27 de junio de 2005.

³⁰ “Brasil entra al negocio del acero en Colombia”, en *El Tiempo*, 4 de enero de 2005, p. 1-8.

³¹ “Los inversionistas miran al sector energético”, en www.portafolio.com.co, consultada el 28 de junio de 2005; “Despierta la competencia”, en *Dinero*, vol 11, n° 225, 18 de marzo de 2005, pp. 36- 37.

³² “Un vasto mercado con oportunidades para explotar”, *ob. cit.*; “Los beneficios del acuerdo comercial deben servir para fortalecer el intercambio”, *Ob. cit.*; “Un aliado comercial cada vez más cercano”, *Ob. cit.*

³³ “Nuevas alianzas y mayor inversión se espera de la relación con Brasil”, en www.portafolio.com.co, consultada el 27 de junio de 2005.

precios especiales para la gasolina en la frontera colombo-venezolana. Respecto al gas, se ha comenzado la formulación de proyectos como el Tairona, que cuenta con el apoyo de la brasileña Petrobrás, y se han explorado los mercados vecinos con el estudio de las condiciones requeridas para la construcción de un gasoducto que vaya por el piedemonte hasta Ecuador y con las conexiones con Venezuela y posteriormente con Panamá. En 2006 comienza la construcción del gasoducto para exportarle gas al Zulia venezolano durante cuatro años, plazo tras el cual el mismo gasoducto permitirá que Colombia importe gas desde ese país para consumo nacional y para la interconexión conjunta con Panamá y Centroamérica. En relación con el carbón, Colombia cuenta con reservas suficientes para generar exportaciones por más de cien años, y negocia con Venezuela un reglamento que permita evitar problemas como los que se vivieron con la tensión binacional, que suspendió el transporte desde la frontera por carreteras y puertos de ese país hacia los lugares de exportación. El potencial de Colombia en energía hidroeléctrica es el doble de la capacidad instalada andina, lo que ha permitido a ISA desarrollar las mayores interconexiones con Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá. El gobierno de Uribe logró la anuencia de Panamá, México y los países centroamericanos a la incorporación de Colombia en el Plan Puebla Panamá en calidad de observador, y espera realizar la interconexión eléctrica en forma simultánea con el proyecto Siepac en 2008, lo que posibilitaría la integración de los mercados eléctricos centroamericanos y andinos.

El asunto de la integración energética, física y de comunicaciones ha tomado un gran empuje en la perspectiva de construir la Comunidad Suramericana, aprobada por los presidentes en sus dos últimas cumbres, de Cuzco en noviembre de 2004 y de Brasilia en octubre de 2005, en las que participó Uribe –las anteriores habían sido en septiembre de 2000 en Brasilia y en julio de 2002 en Guayaquil–. Ésta puede ser una gran oportunidad para avanzar en la formulación y ejecución de una estrategia que ayude a superar las dificultades de infraestructura que impiden la inserción internacional de Colombia, en particular hacia sus vecinos suramericanos. Colombia participa con una veintena de proyectos en dos ejes del Iirsa, el andino y el amazónico. Si bien Uribe ha participado en las cumbres presidenciales suramericanas, la escasa intervención de la cancillería en las diferentes reuniones del Iirsa y los problemas de coordinación institucional sobre estos temas –desde mediados de 2003 está a cargo de la división de infraestructura del DNP– han limitado la incidencia colombiana en las instancias técnicas y en la selección de proyectos prioritarios, más susceptibles de recibir una financiación que, además, depende de la gestión de cada país.

Por fuera del marco de Iirsa, bajo el gobierno de Uribe se han venido diseñando diversas alternativas para generar polos de desarrollo en la zona norte del Pacífico colombiano y procesos de articulación con el Caribe a partir de la especialización de los puertos ya existentes –Puerto Bolívar, carbonero, Santa Marta, turístico, Barranquilla, industrial, y Cartagena, turístico– los cuales no tienen capacidad para recibir barcos de gran tonelaje. Por eso se han venido analizando alternativas de construcción de nuevos puertos de aguas profundas para la entrada de tanqueros y portacontenedores. Entre los nuevos puertos podría estar Tarena, en Bahía Ceverá, como puerto de mar y de río, ya que está situado en el litoral occidental del golfo de Urabá y a corta distancia del brazo del Atrato entre Chocó y Antioquia. Otro puerto podría ser el de Tribugá, situado al norte de Nuquí y parte del Parque Nacional Utría, algunas de cuyas áreas ambientales protegidas desde 2000 podrían ser transformadas en 2010 en puerto de aguas profundas con un papel de transferencia

subcontinental sobre el Pacífico. El proyecto de construcción del puerto contempla la participación del gobierno central, cámaras de comercio, propietarios de tierras e inversionistas chinos y coreanos. Allí llegaría el poliducto venezolano que atravesaría el norte de Colombia para salir al Pacífico hacia el Asia, según acordaron, desde julio de 2004, los presidentes Uribe y Chávez, y lo reiteraron a fines de 2005. Todos estos proyectos podrían tener otros beneficios, adicionales a los del mejoramiento de las infraestructuras básicas de transporte, energía y comunicaciones. Entre ellos está el posibilitar un mejor aprovechamiento de recursos naturales –mineros, energéticos, hídricos, biodiversidad–, atraer inversión y tecnología, ayudar a superar el contrabando y los problemas de seguridad interna o incluso territorial con los países vecinos.

A la descoordinación institucional se ha agregado la falta de información sobre los proyectos en curso a las autoridades y organizaciones sociales locales involucradas, así como a los sectores interesados en los distintos temas, quienes con frecuencia han manifestado un enorme temor ante las posibles consecuencias de estos megaproyectos. Distintos sectores han expresado su malestar u oposición a estas políticas. En algunos casos, las objeciones han provenido de comunidades indígenas o afrodescendientes cuya reivindicación de identidad ha venido acompañada de un sentido de pertenencia territorial, de una valoración de la biodiversidad de sus territorios y de una conciencia ambiental que los hace muy vigilantes ante cualquier proceso que pueda alterar su vida. En otros casos, la polémica se desarrolla alrededor de la conveniencia o inconveniencia de construir un determinado megaproyecto por una zona o por otra, y expresa los diversos intereses regionales. Es el caso de la histórica rivalidad entre antioqueños y vallecaucanos, que en esta ocasión se ha expresado en las preguntas de por qué Tumaco o Tribugá, y no Buenaventura o Bahía Málaga. Un último tipo de temor proviene de las autoridades y comunidades organizadas de zonas fronterizas, que ven con sumo recelo que los proyectos pasen por encima de sus poblaciones sin ayudar a su reconversión. Los proponentes de algunos de esos proyectos, como el de Tribugá, informan que han comenzado un proceso de medición del impacto social y ambiental y de consulta con las poblaciones, que llevó a corregir el trazado de una carretera para evitar que los afectara. Plantean, además, que está prevista la capacitación de los habitantes que estarían involucrados directamente en el proyecto y de las comunidades aledañas, así como la ayuda para la construcción de planes de desarrollo regional. El gobierno de Uribe, por su parte, no ha tomado cartas en el asunto de la participación y los derechos de los sectores implicados en estos megaproyectos, a pesar de que de ella depende buena parte de su sostenibilidad.

CONCLUSIONES

Es inevitable que la seguridad sea el primer eje de la política internacional de Colombia si se tiene en cuenta que el conflicto ha multiplicado sus nexos con asuntos globales y sus efectos e interacciones con los países vecinos. Si se la compara con la de su antecesor, Andrés Pastrana (1998-2002), cuando el tema de seguridad cobró un carácter central en la política exterior colombiana, podría decirse que, a diferencia de ese período en el que disminuyeron de manera sustantiva los acercamientos y acuerdos con los países colindantes, bajo el gobierno de Uribe éstos se han multiplicado de manera sustancial. Esos abundantes contactos diplomáticos le han permitido llegar a diversos acuerdos con sus pares de los países colindantes, poner en marcha mecanismos de cooperación e intercambio de información, y cierta coordinación judicial, aérea y militar, esta última en especial con Brasil. Sin embar-

[82]

go, los niveles de acuerdo con los vecinos andinos y amazónicos no alcanzan a configurar todavía una agenda cooperativa como la que Brasil mantiene con Argentina, Uruguay y Paraguay en el marco del Mercosur, agenda que ha desactivado percepciones de amenaza en el Cono Sur y ha aumentado la coordinación de políticas de defensa y seguridad.

Tal vez en ello incidan las diferencias en las percepciones de amenaza que corresponden a discrepancias en cuanto a la naturaleza y forma de tratar el conflicto colombiano, su dimensión militar y su aspecto diplomático. También incide el desconocimiento compartido por los países andinos y por Brasil de los procesos políticos que viven sus vecinos en materia de seguridad, entre otras cosas, porque la información de uno sobre el otro es insuficiente y distorsionada. Por un lado, en el centro de las preocupaciones oficiales colombianas están sólo las urgencias nacionales, un gran localismo y una información guiada por prejuicios frente a la situación de los vecinos. Por otro lado, la información que brindan los medios de comunicación en los países limítrofes no les ayuda a entender el conflicto colombiano ni el grado de saturación nacional con la confrontación, y más bien les genera temor de tratar con Colombia, cuyo gobierno no siempre les deja en claro el tipo de participación que espera obtener. Esta última tarea, que no ha sido fácil, ha estado además interferida por Washington, que ha tratado de manejar bilateralmente los asuntos de seguridad con cada país andino bajo sus propias perspectivas e intereses, y por esa vía ha contribuido a la fragmentación de la región.

Pesa igualmente el privilegio unilateral concedido al tema de seguridad y su reducción al terrorismo, lo que se traduce en un menoscabo de otras dimensiones esenciales en las relaciones con los países colindantes. Además, el encuadramiento del problema en la perspectiva global impuesta por Washington puede hacer perder una buena parte de los enormes esfuerzos y recursos que Colombia ha invertido durante mucho tiempo para lograr acuerdos con los vecinos. Asimismo, el afán de ganar apoyo internacional tiende a mostrar el conflicto colombiano como el factor decisivo de todos los problemas de la región andina y amazónica, lo que contribuye, de paso, a ocultar otras dinámicas que lo atraviesan y refuerzan, genera señales equivocadas sobre su regionalización e inhibe un mejor acompañamiento regional en la búsqueda de la paz. Todo ello limita el alcance y la permanencia de los acuerdos de seguridad alcanzados.

La otra prioridad, la búsqueda de inserción internacional, se ha visto condicionada por la dinámica de seguridad a la que nos hemos referido, y ha llevado, entre otras cosas, a privilegiar la relación “especial” con Estados Unidos, con la idea de que ambos objetivos se fortalecerían recíprocamente: la convergencia en materia de seguridad favorecería la obtención de mejores condiciones comerciales con esa nación, mientras, a su vez, los vínculos comerciales más estrechos robustecerían el compromiso norteamericano con Colombia en materia de seguridad. Esa articulación de la seguridad con el tema económico mediada por la relación con Estados Unidos ha tenido repercusiones negativas importantes en los grupos de integración regional en los que Colombia participa, en particular en la CAN, como ya lo señalamos. Con todo, la necesidad de comprometer a los vecinos en las cuestiones de seguridad interna también ha llevado al gobierno de Uribe a asumir compromisos económicos esenciales para la integración regional, como el impulso a la delimitación de las ZIF, el acuerdo CAN-Mercosur y la integración energética y física que estimule la conformación de la Comunidad Suramericana.

De consolidarse las ZIF, al mismo tiempo que fortalecería la integración entre vecinos, podrían ser instrumentos importantes de inserción internacional de regiones transfrontere-

rizas y de los países implicados en ellas, y su avance o retroceso son indicadores centrales del desarrollo de la política de vecindad. En el período de Uribe ha habido avances –el más destacable es, sin duda, el colombo-venezolano– pero también retrocesos debidos a los problemas de seguridad como los ocurridos con Ecuador. En ese mismo período ha sido esencial la decisión del gobierno colombiano de aceptar el acuerdo CAN-Mercosur, superando la fuerte oposición interna en su contra. Tal acuerdo ha permitido, entre otras cosas, que en tan sólo tres años Colombia y Brasil hayan pasado de los mutuos temores y distancias, reflejadas en un precario intercambio comercial, a firmar importantes acuerdos y realizar acciones individuales y de conjunto para aumentar los lazos económicos binacionales. El gobierno de Uribe se ha comprometido igualmente con los proyectos de integración física que cruzarían la Orinoquia, la Amazonia y el Pacífico colombiano, zonas de la mayor biodiversidad nacional y muy sensibles desde el punto de vista cultural, político y militar. Estos proyectos también están asociados al reto de la integración suramericana para cuyo logro es decisivo el progreso en materia de infraestructura y conexión física, el funcionamiento eficiente del sistema de transporte y la existencia de normas claras y de mecanismos institucionalizados efectivos, ya que sin estos elementos es imposible el crecimiento del flujo comercial y el incremento de la competitividad. Colombia encuentra también en esos proyectos una oportunidad de generar programas de cooperación, incluso en ámbitos de tensión territorial entre países colindantes a condición de superar la visión tecnicista o economicista de la infraestructura y de adoptar un enfoque multidimensional que enfatice cómo la conexión física contribuye al desarrollo transfronterizo, a la seguridad subregional y a la integración suramericana. Y, finalmente, exige garantizar los derechos de sus moradores e involucrarlos en los proyectos para garantizar la participación activa de la población local y la gestión ambiental sostenible.

[84]

Avances y retrocesos muestran que, aunque se han logrado acuerdos, no se ha alcanzado la construcción de unas relaciones más sólidas y de mecanismos compartidos en materia de seguridad o de inserción internacional con los vecinos, tal vez debido, al menos en parte, al desencuentro de perspectivas políticas. El gobierno de Uribe sigue teniendo sobre sí una gran responsabilidad en el impulso de un marco concertado con los vecinos para el manejo de los asuntos fronterizos y para hacerle frente a las complicadas agendas subregionales o transnacionales de carácter económico, político y de seguridad.