

Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración

Socorro Ramírez V.*

Abstract

This document analyzes Colombia's border policy by making a recount of commercial and diplomatic relations with neighboring states. Furthermore, this paper makes a detailed analysis of the hemisphere's political context, as well as all the progress and setbacks regarding integration and cooperation agreements between countries in Latin America and the Caribbean. The study reveals that the new efforts towards integration in the region have generated a weakening of the existing groups, thus increasing regional fragmentation. In addition to the latter, the study found that the rise of opposing poles in the continent's political spectrum, threaten to polarize the region and transfer geopolitical interests of extra-regional actors to it. The paper also concludes that Colombia is facing a series of challenges: security, presence of the State and development of border areas, while working towards the integration of those areas with the Nation. The paper recommends that the efforts to revert all border issues and the reconstruction of neighborly relations be implemented as a national priority, as well as promoting a Latin American and Caribbean axis of cooperation and convergence. Thus, the paper encourages participating in the redefinition and structuring of regional integration, consultation and cooperation.

Resumen

Este documento examina la política fronteriza colombiana y hace un recuento de las relaciones comerciales y diplomáticas con los estados vecinos. Realiza además un análisis detallado del contexto político del hemisferio, así como de los avances y retrocesos en materia de acuerdos de integración y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe. El estudio revela, entre otros puntos, que los nuevos esfuerzos de integración en la región han generado un debilitamiento de las agrupaciones ya existentes, aumentando la fragmentación regional. También, que los dos polos extremos del espectro político que han surgido en el continente amenazan con polarizar la región y trasladarle intereses geopolíticos encontrados de actores extra-regionales. Concluye también que Colombia se enfrenta a varios retos: seguridad, presencia del Estado y desarrollo en las zonas fronterizas a su vez que la articulación de estas zonas a la Nación. Se recomienda convertir en prioridad nacional el esfuerzo por revertir la problemática fronteriza y rehacer las relaciones de vecindad, así como impulsar un eje de convergencia y cooperación latinoamericano y caribeño al tiempo que recomienda participar en la redefinición y estructuración de la integración, la concertación y la cooperación regional.

Keywords: Border policy, vicinity, regional integration, Latin America and the Caribbean, geopolitical interests.

Palabras clave: Política fronteriza, vecindad, integración regional, Latinoamérica y el Caribe, intereses geopolíticos.

Clasificación JEL: F50, F53, F55.

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 14 de junio de 2010.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 117-148. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* Foro Andino-Estadounidense, Centro Carter - IDEA Internacional. El autor agradece a los miembros de la Misión de Política Exterior el debate sobre este texto que permitió complementar este artículo.

I. Introducción

En el contexto de los procesos globalizadores, desregulados y asimétricos, del debilitamiento de la hegemonía estadounidense y de la paulatina redistribución del poder mundial, los países latinoamericanos y caribeños han emprendido distintas y hasta contradictorias búsquedas de solución de problemas nacionales y de inserción internacional, las cuales han generado opciones económicas y políticas diferentes.

En efecto, como reacción a ese contexto -al agravamiento de los desequilibrios sociales, a la corrupción política, a la decadencia de los partidos y al belicismo del gobierno de Bush- la inconformidad social en buena parte de los países latinoamericanos se transformó en movilización contra la "partidocracia", el "neoliberalismo" y el "imperialismo", identificado entonces con el unilateralismo. Se generó también un cambio en las preferencias electorales en la mayoría de países de Sur y Centroamérica, cuyos nuevos gobernantes se han ubicado en un amplio espectro de la llamada izquierda. En otros países, por razones nacionales, las opciones siguieron siendo más tradicionales. Tales cambios han generado una diferenciación de proyectos políticos, avances y retrocesos en conceptos y políticas fronterizas, conflictos de viejo y nuevo tipo entre vecinos, acercamientos y retrocesos en su integración, disputas por liderazgos regionales y deterioro de la hegemonía estadounidense.

Asimismo, en el ámbito nacional también se han experimentado cambios importantes en la última década. En específico, producto tanto de la

confrontación armada interna como de sus articulaciones transfronterizas, la situación fronteriza, las relaciones con los países vecinos y la integración regional se han visto afectadas sustancialmente.

El presente documento cuenta con dos grandes partes: en la primera se exponen las problemáticas mencionadas relevantes al contexto latinoamericano; y en la segunda se hace un análisis del contexto nacional. Por último, se presentan las principales conclusiones y se hacen recomendaciones de política.

II. Contexto Latinoamericano cambiante e incierto

A. Diferenciación de proyectos políticos

Poco a poco a lo largo de la primera década de los años dos mil, se fueron perfilando, al menos, tres tipos de proyectos políticos distintos. Ante todo, los partidarios del llamado socialismo del siglo XXI, que han intentado refundar sus países a través de asambleas constitucionales y mediante sucesivas elecciones, han sentado las bases de su modelo y se han hecho al control de los diversos poderes nacionales, regionales y locales. Algunos de ellos han podido contar para sus proyectos con alzas de los precios de sus exportaciones energéticas, mineras y agrícolas o con los recursos del gobierno bolivariano de Venezuela. Apoyados en esos excepcionales ingresos le han dado prioridad a programas de asistencia social con "misiones", bonos y subsidios, que les aseguraron el apoyo popular. Además, han tratado de cambiar su política exterior, de tomar distancia de Estados Unidos y de signar acuerdos políticos, militares y económi-

cos, en especial con gobiernos de países asiáticos como China, Rusia e Irán, y le han dado apoyo a sus proyectos geopolíticos.

Obedeciendo a situaciones nacionales específicas no han faltado tampoco en la región opciones de la denominada derecha o centro-derecha, que en muchos temas marchan en dirección contraria a las nuevas tendencias. El caso más destacado es el colombiano, muy ligado a la confrontación armada interna y a las políticas adoptadas para hacerle frente, las cuales involucraron a Estados Unidos, primero, con Clinton a través del Plan Colombia, luego bajo la era Bush con la inscripción del conflicto en su cruzada antiterrorista y, más recientemente, bajo la administración de Barack Obama, con el acuerdo sobre el uso de bases militares colombianas. Con importantes avances en materia de seguridad y con programas de asistencia social, el gobierno colombiano ha consolidado su apoyo interno y ha dado un relativo giro a la política exterior abandonando, de paso, parte de su patrimonio.

En el fiel de la balanza han estado algunos países gobernados por líderes de la llamada centro-izquierda que, como Brasil y Chile, colocaron también un énfasis social pero escapando a la polarización nacional e internacional. Además, han sabido diversificar sus relaciones políticas y económicas externas y lograr una alta tasa de competitividad que les ha permitido enfrentar mejor la globalización y la misma crisis económica mundial. El nuevo gobierno chileno, adscrito a la centro-derecha, parece querer continuar con buena parte de las políticas aplicadas por su exitosa antecesora.

En la amplia gama de gobiernos de la llamada izquierda hay coincidencias derivadas del común interés de buscar autonomía y acercamiento latinoamericano sin Estados Unidos. Pero también se han generado divergencias sobre modelos económicos, políticos y de inserción internacional en el seno mismo de los proyectos de izquierda, de centro y de derecha, produciendo así un fuerte impacto regional.

Hay coincidencias también en ciertas similitudes del estilo político de los gobiernos más radicales sean de izquierda o de derecha. Es el caso del tipo de gobierno ejercido por mandatarios situados en los dos extremos del espectro político -de un lado Venezuela y del otro Colombia-, que resulta similar a pesar de las profundas diferencias políticas y económicas entre sus gobernantes. En ambos casos, se trata de liderazgos mesiánicos y mediáticos, personalistas y desinstitucionalizadores, que desestiman las mediaciones en su relación con el pueblo, interfieren los otros poderes públicos y debilitan los órganos de control. Además, procuran mantenerse en el poder alimentando el apoyo popular con el que cuentan y cambiando la constitución para lograr su reelección. El resultado en cada uno de los países es un aumento de la polarización social y política, y un estrechamiento del margen de acción institucional de la oposición, lo que incuba inestabilidad y conflicto. La coincidencia entre el bloque bolivariano y el caso colombiano también se expresa en una política exterior sometida a fuertes cambios de fines, medios y alianzas, y en su ejercicio a través del presidencialismo protagónico que desprecia la diplomacia y las mediaciones internacionales. Ese rasgo tiene consecuencias di-

versas en los intentos de acercamiento entre países latinoamericanos y caribeños.

Aunque gran parte de los gobiernos latinoamericanos de todas las tendencias políticas han contado entre 2003 y 2008 con enormes ingresos derivados del alza de los precios de sus exportaciones mineras, energéticas y agrícolas, el balance de esa bonanza no es alentador. Los enormes recursos recibidos, en particular por los altos precios de las materias primas, no trajeron consigo un mejoramiento significativo en la calidad del crecimiento económico, en los indicadores macroeconómicos o en los patrones de inserción internacional. La casi totalidad de la región sigue exportando materias primas y no muestra mayor avance hacia exportaciones con elevado componente tecnológico. Los esfuerzos para el avance de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como a favor del acceso de la población a la información, han sido bastante limitados. Tampoco se aprovechó la bonanza para incidir de manera sustantiva en la mejoría de los indicadores sociales, y, en particular, en los referidos a la pobreza y el empleo productivo. A ello se añade ahora el ajuste requerido por la recesión internacional, que puede anular los resultados de los programas sociales puestos en marcha por varios gobiernos. En esas condiciones siguen creciendo el desempleo, la criminalidad organizada y la inseguridad ciudadana.

B. Avances y retrocesos en conceptos y políticas fronterizas

En medio de los cambios e incertidumbres globales y regionales, también se han venido pro-

duciendo una serie de acercamientos y distanciamientos entre países vecinos que marcan de manera contradictoria la realidad, la concepción y el manejo de las fronteras, la vecindad y la integración. Examinaré algunos ejemplos a partir de los distintos procesos políticos que ocurren en las subregiones de las que hace parte Colombia.

A lo largo de los años dos mil, se han dejado sentir en las fronteras efectos dispares de estas contramarchas. Por un lado, se observa una nueva concepción que asume las fronteras como eslabones de articulación. Tres iniciativas así lo comprueban. La primera, la definición de políticas de desarrollo e integración de la Comunidad Andina (CAN), que se traduce en la conformación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). La segunda se produce en el nivel amazónico con la multiplicación de flujos transfronterizos de muy diversa naturaleza, que circulan por canales desterritorializados y que han llevado a Brasil a generar el llamado SIVAM - SIPAM, un ambicioso proyecto de seguridad y protección ambiental, que pretende controlar el espacio amazónico con aviones, radares y satélites. Para la prestación de tales servicios en áreas fronterizas compartidas, Brasil ha adelantado negociaciones bilaterales con algunos de los otros siete países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. La tercera iniciativa articuladora surge con los proyectos de integración física de la Iniciativa para la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA) y las decisiones de las cumbres presidenciales, que han generado algunas posibilidades de construcción de regiones transfronterizas a partir de los nexos existentes entre países colindantes.

Por otro lado y en sentido contrario, en virtud de las divergencias ideológicas intergubernamentales y por los problemas de seguridad, en los mismos años dos mil ha resurgido la defensa a ultranza de la soberanía y la reafirmación del concepto de frontera como perímetro de la seguridad nacional y como límite separador de intereses encontrados. En Colombia la soberanía ha cobrado el significado de un escudo jurídico - político inviolable ante cualquier injerencia de un país vecino en el conflicto interno, al margen o en dirección contraria a la política gubernamental, aunque al mismo tiempo permite sobrepasar el territorio vecino en nombre de la legítima defensa o del combate antisubversivo. En Venezuela la soberanía, más que un concepto jurídico revalorado, constituye una bandera de identidad política, nacionalismo y afirmación de la opción bolivariana. Por esto, ante cualquier desavenencia política se ordena "cerrar las fronteras" u ocuparlas militarmente. Para Ecuador las fumigaciones y el bombardeo del campamento de las FARC en Angostura hicieron resurgir la concepción de la soberanía y las fronteras, como perímetro de seguridad del Estado y el territorio, que predominó en el enfrentamiento con Perú a lo largo del siglo xx. Para Perú las delimitaciones de áreas marinas y submarinas con Chile y Ecuador han hecho revivir las concepciones de soberanía y fronteras de la guerra del Pacífico. En Panamá la reafirmación de la soberanía es incipiente y surge en respuesta a los desbordamientos de la confrontación armada en su frontera con Colombia y ante la presión del gobierno colombiano por destaponar el Darién para crear una integración física entre ambos países, lo cual - dicho sea de paso - puede suscitar un malestar de amplias consecuencias. Para Brasil el

tema se traduce en un rechazo a lo que perciben como la internacionalización de la Amazonia y el aumento de la presencia estadounidense en Suramérica a través de Colombia.

C. Conflictos de viejo y nuevo tipo entre vecinos

La vecindad también ha vivido un paulatino y contradictorio cambio. Por una parte, con la reactivación de los procesos de integración económica en los años noventa crecieron las interdependencias, en particular entre países colindantes, y comenzó un proceso de fortalecimiento de las relaciones gubernamentales que hasta entonces se reducían a rutinas diplomáticas y a negocios entre los centros productivos y de consumo. Además, se pusieron en marcha comisiones de vecindad, de cooperación cultural y de comunicación militar. Asimismo, se comenzó a plantear la necesidad de avanzar en el desarrollo de muy diversos vínculos positivos que reemplazaran el mutuo desconocimiento o el temor suscitado por las tensiones limítrofes que habían caracterizado las relaciones entre los países latinoamericanos y caribeños. Pero, ya en los años dos mil, la vecindad en el complejo contexto latinoamericano y caribeño ha superpuesto conflictos de viejo y nuevo tipo.

Renovadas hipótesis de conflicto derivadas de diferendos territoriales o de nuevas negociaciones de áreas marinas y submarinas (Perú, Bolivia, Chile; Perú-Ecuador; Nicaragua-Colombia; Venezuela-Colombia) han reactivado conflictos de viejo cuño. Surgen, además, tensiones de nuevas características por asuntos comerciales o ambientales, acceso a

recursos energéticos, injerencia política y violación del principio de no intervención. Asimismo, la incapacidad para resolver asuntos transfronterizos por medio de negociaciones bilaterales o mediante mecanismos subregionales y regionales, aumenta las demandas internacionales (Argentina y Uruguay, Ecuador y Colombia).

Las tensiones más graves se han suscitado entre los gobiernos de Venezuela y Ecuador, de una parte, y Colombia, del otro. Estas han pasado por la ruptura de relaciones diplomáticas y por la personalización presidencial de las disputas, han saltado a tribunales internacionales y a sanciones económicas, y han dado lugar a que se planteen acciones o respuestas militares, para lo cual ha aumentado la compra de armamento. Así ha ido ascendiendo la espiral de tensiones binacionales, que han amenazado con triangularse y transformarse en disputas ideológicas, incrementando la conflictividad y polarización regional.

La tensión entre los gobiernos de Ecuador y Colombia comenzó a ceder veinte meses después de la ruptura de relaciones diplomáticas. Contribuyeron al acercamiento gubernamental las comunidades de frontera, la participación ciudadana -en especial la académica-, de organizaciones de mujeres y grupos empresariales así como el acompañamiento internacional de la OEA y el Centro Carter, y algunas gestiones de Estados Unidos. Un paso importante en su normalización fue dado en noviembre de 2009 con la conformación de tres comisiones -asuntos sensibles, frontera y seguridad-, y de la Comisión Militar Binacional y Fronteriza (Combifron), así como con el nombramiento de

encargados de negocios. Las dificultades para la puesta en marcha de las comisiones ha prolongado innecesariamente el restablecimiento pleno de la relación binacional.

En cambio, desde fines de 2007 se ha ido generando una tensión máxima entre los dos extremos del espectro político regional, los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe, quienes siguen aferrados a la dicotomía de confrontación total o alineamiento incondicional con Estados Unidos. Ambos gobernantes parecen desconocer que los cambios globales y regionales en curso generan oportunidades de combinar la diferencia y la cooperación, y ambos han ido incubando una polarización que puede recalentar viejas fracturas ideológicas y revivir dinámicas geopolíticas parecidas a las de la Guerra Fría.

A través de la Alternativa Bolivariana para las Américas, creada en diciembre de 2004 y transformada en junio de 2009 en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el gobierno venezolano ha tratado de impulsar propósitos nacionales, regionales, hemisféricos y globales, en los que no siempre lo han acompañado los otros gobiernos participantes. En el campo nacional trata de implantar a cualquier costo el llamado socialismo del siglo XXI. En el nivel regional intenta contraponer esa Alianza a los grupos de integración y darle una dimensión militar. En el nivel hemisférico propicia una ruptura con Estados Unidos y con las instituciones interamericanas. En el nivel global trata no sólo de diversificar relaciones y alianzas, como lo hace buena parte de la región con países asiáticos gravitantes en

el contexto internacional, sino de apoyar los proyectos geopolíticos de Rusia e Irán, lo que podría trasladarle tensiones globales a América Latina y el Caribe, y reforzar la fragmentación regional en provecho de actores extra regionales.

A su vez, el gobierno de Álvaro Uribe ha tratado de mantener a toda costa el apoyo estadounidense a la política de seguridad democrática en Colombia, así deba asumir el riesgo de servir de pivote a la geopolítica del Pentágono a través de la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico. El uso de bases militares colombianas por Estados Unidos y la doctrina de legítima defensa, elaborada durante la administración Bush y reafirmada para el caso de Colombia por Obama, encuentran fuertes resistencias porque contrarían la búsqueda de autonomía regional. Además, son asumidas por el bloque bolivariano, en particular por Venezuela y Ecuador, como el escenario a partir del cual se podrían realizar acciones militares en su territorio.

Distintos gobiernos no ven con buenos ojos la polarización de la región pero prefieren callar para no provocar una fuerte reacción de Chávez, guardar distancia frente a las opciones del gobierno colombiano y esperar a que la nueva administración estadounidense defina mejor su rumbo. De consolidarse las dinámicas geopolíticas en tensión y la polarización regional, se podría entrar en una fase abiertamente conflictiva de consecuencias impredecibles para los dos países involucrados en ella, que profundizaría la ya tradicional fragmentación latinoamericana y caribeña. Las elecciones y el cambio de gobierno en Colombia y las múltiples dificultades internas que enfrenta el gobierno

venezolano pueden traer consigo una cierta pausa en las tensiones.

Fuera de esa conflictividad de vieja y nueva especie, el complejo contexto latinoamericano y caribeño también se ha visto afectado por la movilidad social y por el esfuerzo de sectores excluidos a favor de su autonomía y de la superación de su tradicional sometimiento. Es el caso, por ejemplo, del ejercicio de los derechos recientemente adquiridos por parte de comunidades marginadas, en especial indígenas y negras, el cual plantea enormes retos a la democracia, colma de significación su identidad étnica y cultural y agudiza la disputa por territorios y recursos transfronterizos.

Al mismo tiempo el contexto regional se ha alterado con el incremento del papel que juegan los ejércitos en la lucha contra el narcotráfico en un número creciente de países de la región. Los incrementos de los presupuestos militares, en especial en América del Sur (Venezuela, Colombia, Chile y Brasil), son percibidos negativamente y generan temor entre naciones vecinas. El golpe militar en Honduras, el 28 de junio de 2009, generó alarma en Centroamérica y en toda la región.

El aumento de compras de armas en buena parte de los países suramericanos y en algunos centroamericanos suscita preocupación para la seguridad regional, pues aunque los respectivos gobiernos presentan las nuevas adquisiciones como una modernización de equipos, éstas son percibidas por muchos sectores como una carrera armamentista emprendida por vecinos que mantienen diferencias o tensiones recíprocas (Chile y

Perú, Venezuela y Colombia, Bolivia y Perú). Brasil incrementa la adquisición de armamento en razón de su ascenso como poder emergente internacional. Chile ha aumentado sus compras de armas y aviones puesto que los militares siguen teniendo una gran influencia en la nación y porque un porcentaje de la renta del cobre está constitucionalmente asignada a la defensa. Perú lo hace en respuesta a Chile por el litigio en curso. Venezuela se rearma con el argumento que se prepara para defender el proyecto bolivariano. Colombia, que se ha armado para hacerle frente a su conflicto interno, empieza a pensar en mejorar la defensa ante las amenazas de Chávez. Y hasta Bolivia ha pedido a Rusia crédito para la compra de armas.

Respecto a la seguridad transnacional, las dificultades de la región son mayúsculas. El narcotráfico y el crimen organizado afectan a todos los países del hemisferio con diferente intensidad pero con idéntica capacidad letal como parecen mostrarlo los índices de muertes violentas, la violación de derechos humanos, el número de secuestrados y la victimización de jóvenes. La incorporación de la mayoría de la región a las rutas internacionales dedicadas al narcotráfico, el auge en el área del comercio de armas livianas vinculado al emporio de las drogas y el relativamente fácil lavado de activos, muestran que toda el área está seriamente aquejada por la expansión del tráfico de drogas y el auge de la criminalidad organizada. Estos fenómenos se desarrollan y prosperan en los márgenes que el Estado, la sociedad y el mercado les dejan; aprovechan la debilidad estatal, entrelazan la economía legal y la ilegal y tienen capacidad para vincular a sectores de las elites nacionales y regionales así

como a poblaciones presionadas por sus acciones de fuerza o por la necesidad de recursos.

Suramérica se ha definido como zona de paz y países que tienen desarrollos nucleares (Brasil y Argentina) aseguran que les darán siempre un uso pacífico. Sin embargo, el tema ha empezado a inquietar en razón de las declaraciones de militares nacionalistas de Brasil, así como de un subsecretario de asuntos estratégicos y relaciones internacionales del ministerio de Defensa y del propio vicepresidente de ese país, quienes han dicho que el Estado brasileño ganaría respetabilidad y poder disuasivo si no se contenta con la fuerza submarina ya adquirida y obtiene también poder nuclear. Hay que señalar, sin embargo, que, ante estas insinuaciones, el ministro de Defensa ha reiterado que la constitución brasileña y los compromisos internacionales impiden la fabricación de la bomba. Venezuela, por su lado, ha dicho que avanza con Irán en la construcción de una ciudadela nuclear y en la explotación de uranio con fines pacíficos. Sin embargo, el cuestionamiento de la falta de transparencia y el carácter conflictivo de su gobierno han generado temores en la región. Este tema tendría que ser analizado en el Consejo Suramericano de Defensa.

A pesar de estas declaraciones y temores, hay que resaltar que en la región prima el interés de conservarla como zona de paz. Aunque persiste un contencioso sobre la soberanía de las Islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña, no hay ningún indicio de que esos países quieran recurrir a la fuerza para zanjarlo. Además, buena parte de América Latina participa en la operación de paz

en Haití o hace otras contribuciones a la seguridad internacional. Y no hay evidencias de que los grupos armados irregulares que recurren a acciones terroristas y tienen nexos transfronterizos, operen con movimientos terroristas de alcance global.

D. Acercamientos y retrocesos en la integración

Una dinámica contradictoria se ha expresado en la última década, en materia de integración.

De un lado, distintas iniciativas de los dos gobiernos que aspiran a ejercer un liderazgo regional, los de Brasil y Venezuela, han estimulado nuevos acercamientos. Chávez lanzó Petroamérica, Petroandina y concretó Petrocaribe y el ALBA. Los dos últimos gobiernos de Brasil han impulsado un acercamiento subcontinental que dio origen a la Comunidad Suramericana, transformada luego en Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y articulada en siete consejos: defensa; lucha contra el narcotráfico; desarrollo social; educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación; infraestructura y planeamiento; y energético. Más recientemente, en la cumbre de diciembre de 2008 y, por primera vez en dos siglos de independencia, Lula logró reunir a los 33 gobiernos latinoamericanos y del Caribe, con la reincorporación de Cuba y la propuesta de México de conformar una entidad propia, sin Estados Unidos ni Canadá, a partir del Grupo de Río.

De otro lado, esas iniciativas se han visto entorpecidas por las tensiones entre disímiles modelos políticos y económicos, que llevan a concepciones diferentes del desarrollo, el mercado, el Estado y la

integración. Así, búsquedas de inserción en la economía global articuladas en torno al libre comercio se enfrentan con estrategias basadas en la convergencia político-ideológica. A pesar de la reiteración durante la última década de discursos en favor de la integración, lo cierto es que se han debilitado los grupos subregionales existentes sin que las nuevas propuestas hayan logrado consolidarse.

El caso más agudo es el de la Comunidad Andina, paralizada por las diferencias antes descritas y por conflictos entre sus países miembros. También han sido evidentes las fisuras en el Sistema de Integración Centroamericano y la CARICOM, pero sobre todo en el MERCOSUR. La concentración del interés y los esfuerzos caribeños en el acceso a los recursos energéticos de Venezuela, ha repercutido en la pérdida de alcance de la Asociación de Estados del Caribe y en el debilitamiento de su intento de construir un Gran Caribe capaz de superar el tradicional fraccionamiento de esa región. La naciente UNASUR también se ha visto cruzada con el aumento de la conflictividad. De hecho, el acuerdo sobre uso estadounidense de bases militares colombianas ha copado la agenda del Consejo Suramericano de Defensa.

En las crisis o parálisis de los grupos de integración y regionalización, a las mutuas distancias y desconfianzas históricas se suman hoy las discrepancias ideológicas entre gobiernos latinoamericanos y caribeños así como los problemas entre países vecinos. Y los nuevos acercamientos latinoamericanos y caribeños no han sido tan fuertes como las discrepancias entre sus gobiernos. La primera década de los años dos mil finaliza

con un aumento significativo de la fragmentación regional en los terrenos de la política, la economía, la seguridad y la defensa.

En el nivel comercial no ha existido ni existe un proyecto homogéneo en América Latina y el Caribe. Las subregiones centroamericana e insular, así como México, tienen aún a Estados Unidos como centro de gravitación de sus importaciones, exportaciones e inversiones. En el nivel económico Suramérica está fragmentada no sólo entre una región andina y el Cono Sur sino en el seno mismo de esas subregiones. Además, en los años dos mil las opciones económicas se han diferenciado. Unos países se muestran más afines a la libertad de mercado, mientras otros se inclinan por una mayor intervención del Estado. Adicionalmente, Centroamérica, así como Chile, Perú y Colombia, han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. Grupos de integración como la Comunidad Andina, MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericano y la CARICOM han sentido los impactos de esas diferencias.

E. Disputas y espacios para liderazgos regionales

A pesar de todo lo anterior, América Latina ha ido incrementando su proyección internacional en alguna medida gracias al peso creciente de Brasil -quinta población del mundo y novena economía-, que ha ido llevando paulatinamente a ese país a actuar como potencia regional que aspira a ser reconocido como poder emergente global. De ahí su esfuerzo de reacomodo estratégico en la transición global, hemisférica y regional, así como

su creciente inserción en los círculos del poder mundial. Junto con Rusia, India y China, Brasil hace parte de los denominados BRIC, es miembro destacado del G-20, con India y Suráfrica pertenece a la iniciativa trilateral del Sur (IBSA) y aspira a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El gobierno de Estados Unidos ha reconocido a Brasil como principal interlocutor en Suramérica y -a pesar de las diferencias, por ejemplo, sobre el tema de Irán- ha mostrado cierto interés en que ese país asuma responsabilidades regionales. Brasil también se ha convertido en productor y exportador de armamento y aviones, industria que pretende impulsar mediante los acuerdos militares estratégicos firmados con Francia. En la última década, más de veinte millones de brasileños han salido de la pobreza, lo que le ha permitido a Brasil transformarse en un país mayoritariamente de clase media, lo que genera un enorme mercado interno. De hecho, esta clase media en expansión es actualmente el motor del crecimiento nacional. A esto se suma que, en los años dos mil, Brasil se ha convertido en un gran inversionista y socio comercial de distintos países de América Latina y el Caribe.

En la transición global y regional, Brasil ha intentado generar su propia área de influencia. Para ello, ha buscado formar coaliciones y mecanismos que le permitan demostrar que puede ayudar a resolver los problemas de la región sin la intromisión de Estados Unidos. De ahí que, para mantener la UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa, Brasil se vea presionado a tomar en consideración las distintas necesidades nacionales y los diferentes

intereses de diversos países de la región. Por el papel conciliador y estabilizador desempeñado al menos hasta 2009, Lula ha conquistado reconocimientos internacionales y ocupa el primer lugar en las encuestas latinoamericanas.

En no pocas ocasiones se ha desarrollado una silenciosa disputa por el liderazgo regional entre un Chávez rupturista, propulsado por los altos precios del petróleo y el descrédito del gobierno Bush, y un Lula conciliador y estabilizador, respaldado por el peso de su país, por los nuevos derroteros económicos, federativos y corporativos en su inserción internacional así como por el interés de jugar un asertivo papel regional y global.

Mientras Chávez amenazaba a unos y otros y llamaba a la confrontación en su país, Brasil hacía contrapeso a la exacerbación de las tensiones regionales. En la crisis boliviana Chávez llamó a multiplicar la guerra de Vietnam por dos o por tres, y ante el golpe de Estado en Honduras convocó al pueblo a la insurrección y se opuso a una salida negociada. Mientras el jefe del Estado brasileño prefirió concretar fórmulas de arreglo entre las partes en conflicto en Bolivia y Honduras. Brasil había tratado de tener simultáneamente relaciones cordiales con los gobiernos de Chávez y Uribe. Pero ante la solicitud del gobierno colombiano a Washington -que cuenta con intereses y estrategias regionales y globales distintas a las de la región- para que aviones, equipos y personal estadounidenses operen desde bases militares situadas en territorio suramericano (a la vez andino y amazónico, caribeño y del Pacífico), el gobierno brasileño percibió que se restringía su papel y sus

iniciativas de acercamiento y autonomía regional. El gobierno brasileño señaló que las amenazas de Chávez a Colombia no son nada frente al peligro que representa tener a Estados Unidos en territorio suramericano. Además, pidió y obtuvo garantías jurídicas por parte del gobierno colombiano.

Ejercer liderazgo regional, mantenerlo y ampliarlo no es tan sencillo. A Chávez lo limitan los problemas internos en su país y en sus aliados así como el creciente rechazo a su necesidad permanente de crear conflicto. Para Brasil las dificultades en la construcción de su liderazgo provienen no sólo de la fragmentación regional sino también del peso de sus propios intereses nacionales y corporativos. No obstante contar con el apoyo nacional para desempeñar un liderazgo político regional, el propio Lula ha reconocido que en su país no es fácil encontrar disposición para asumir los costos económicos y las responsabilidades, incluso militares, que implica un liderazgo de esa naturaleza. Con todo, Brasil ha tenido que ir asumiendo al menos uno de esos costos, el de mejorar los términos de negociación e intercambio energético y comercial que le han reclamado algunos de sus socios y vecinos: Bolivia, tras la nacionalización de la explotación de gas adelantada por Petrobras; Ecuador, que demandó a Odebrecht; y Paraguay, que, en agosto de 2009, logró romper la inercia de treinta años de negociaciones y mejorar la repartición de las ganancias de Itaipú. Tampoco existe consenso en Brasil sobre las responsabilidades que Obama quisiera asignarle al país en la región.

Las dificultades de construcción de liderazgos latinoamericanos y caribeños se pusieron de

presente ante la crisis económica global y frente al nuevo gobierno de Estados Unidos. En la V Cumbre de las Américas, en abril de 2009, la región se movió ante el presidente Obama entre un ajuste de cuentas con el pasado y expectativas de futuro. La mayoría de mandatarios latinoamericanos y caribeños, empezando por Brasil, México y Chile, pretendía evaluar qué tanto interés tenía el entonces nuevo presidente en los temas de la agenda regional y en qué medida se proponía cambiar las relaciones hemisféricas. En cambio, para los gobiernos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la reunión ofrecía un excelente escenario mediático para ajustar cuentas con Estados Unidos y confrontar al sistema interamericano.

Aunque países como Cuba o México habían tenido en el pasado un papel activo en temas específicos, ambos se encuentran en encrucijadas internas que limitan sus iniciativas actuales, debido a la transición en la isla y a la grave situación de corrupción y guerra promovida por el crimen organizado, en México. Entonces, más que para un liderazgo hegemónico, en América Latina y el Caribe hay espacio para la construcción de múltiples iniciativas sectoriales o temáticas encabezadas por uno u otro país.

F. Deterioro de la hegemonía estadounidense

En medio de los cambios globales, la hegemonía estadounidense ha perdido paulatinamente asidero en la región. De una cercanía histórica con Estados Unidos, la región ha pasado a dar muestras

de su descontento con ese predominio. Bolivia y Venezuela expulsaron en 2008 al embajador de Estados Unidos; Bolivia expulsó, además, la agencia antidrogas estadounidense, DEA. Brasil impulsó el Consejo Suramericano de Defensa, el cual tomó forma en diciembre de 2008 y tiene interés en demostrar que puede ayudar a resolver algunos de los problemas de la región sin la intromisión de Estados Unidos. Varios países latinoamericanos y del Caribe ya no compran armamento a Estados Unidos; más bien han aumentado y diversificado sus adquisiciones en países asiáticos.

Estas dinámicas muestran el debilitamiento de los dictados tradicionales de Estados Unidos en América Latina. A nivel político esa nación no muestra mayor interés en seguir siendo la potencia responsable de la estabilidad. En lo comercial Estados Unidos se concentra en Asia Pacífico. Sin embargo, y en contravía con estas tendencias, la fuerza militar ha adquirido una importancia preponderante para Estados Unidos en los últimos 15 años. Así lo evidencia la reactivación del Comando Sur, administrado por el Pentágono, y de la Cuarta Flota, el 1 de julio de 2008, tras 58 años de cierre. Esta reactivación se atribuye en Washington al propósito de mejorar la capacidad operativa de Estados Unidos frente al narcotráfico y los desastres naturales, así como de supervisar las tareas de sus unidades en América Latina y el Caribe. Es importante destacar, sin embargo, que la presencia militar estadounidense hace parte de un proyecto que va más allá de la región. El gobierno de Barack Obama podría ofrecer una oportunidad de redefinición de esa presencia y de las instituciones hemisféricas.

Ahora bien, mientras declina la doctrina Monroe, otros actores aumentan su presencia regional. Ante todo, crece la influencia económica de China, que ha jalonado el crecimiento económico de varios países de la región y les ha generado altos ingresos por el aumento de los precios de productos energéticos, mineros y agrícolas. Retorna Rusia con la venta de armamento. Y en el escenario aparece Irán con instrumentos político-militares. India y Suráfrica se aproximan a la región en el campo energético. Francia y Brasil realizan acuerdos militares estratégicos.

Teniendo en cuenta el cambiante panorama global y el declive de la hegemonía estadounidense, acelerados ahora por la crisis económica estadounidense y mundial, la región requiere de gran capacidad de adaptación, para lo cual es esencial la construcción de consensos en los distintos países y en la escala regional a partir de las distintas situaciones e intereses existentes. Aquellos países que construyan acuerdos internos sobre los grandes objetivos nacionales, resuelvan sus problemas internos, consoliden su institucionalidad democrática y ajusten su estrategia de política exterior, podrán aprovechar mejor los espacios que abre el nuevo contexto para el fortalecimiento de sus nexos intrarregionales y para la diversificación de sus relaciones internacionales.

III. Contexto colombiano interno y transfronterizo

La problemática fronteriza, la vecindad y la integración regional han sufrido en la última década cambios sustantivos, fruto tanto de la confrontación

armada interna como de sus articulaciones transfronterizas, por lo que requieren una consideración particular.

A. Problemática fronteriza

Las zonas fronterizas de Colombia, que se extienden a lo largo de 6.342 kilómetros de líneas limítrofes terrestres, no son homogéneas. Conforman distintos ámbitos según sean sus interacciones geográficas, ambientales, socioculturales, administrativas, económicas y de seguridad. De esas zonas hacen parte los sistemas naturales de selva húmeda tropical, que unen a Colombia a través de la Amazonia con Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, y, a través del Chocó biogeográfico, con Panamá y Ecuador. Además, Colombia comparte con Venezuela los ecosistemas de sabana de la Orinoquia, y las cordilleras andinas vinculan a Colombia con Ecuador y Venezuela. En todos esos ámbitos se encuentran zonas de gran biodiversidad, convertidas en reservas naturales por parte de los estados implicados, las cuales requieren manejos conjuntos puesto que se trata de ecosistemas compartidos.

Buena parte de esos territorios no cuentan con fácil acceso desde el interior del país y están poco poblados, salvo tres puntos conurbanados, uno con Venezuela, otro con Brasil y uno más con Ecuador. A las fronteras se encuentra ligado aproximadamente el 14% de los habitantes de Colombia. La mayoría de estas poblaciones mantiene nexos cotidianos con sus vecinos, sea informales y de sobrevivencia, comerciales, de tránsito o de carácter étnico como sucede con las comunidades indígenas y afrodescendientes, que en ciertos espacios habitan

en ambos lados de la línea limítrofe. Algunas de estas comunidades se reclaman binacionales o asumen varias nacionalidades como sucede en las triples fronteras donde Colombia se encuentra con Brasil y Venezuela, con Brasil y Perú o con Perú y Ecuador. Su "nacionalización", así como la tarea de representar una cierta presencia del Estado en esos territorios, le fue confiada, desde el siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, a misiones militares o religiosas.

En el relativo abandono que padecen las zonas de frontera colombianas, el centro político se ha visto ciertamente condicionado por una geografía abrupta, atravesada por las tres formidables ramas de la cordillera andina y por las selvas de la Amazonia, la Orinoquia, el Pacífico y el Darién, pero también por la configuración andina y centralista que fueron adoptando el Estado y la Nación. Bogotá mantuvo una especie de nexo colonial con ese tercio del territorio nacional mientras concentraba su atención en las zonas más pobladas del país, en particular las andinas, que se debatían en incontables guerras. Para el resto del territorio colombiano, y en especial para las fronteras, los cacicazgos locales en su articulación con los partidos, han jugado un cierto papel de vinculación e intermediación con el Estado a través del clientelismo y de la fuerza.

La mayor parte de las zonas fronterizas ha permanecido relegada a la condición de periferia de la Nación. Periódicamente se han visto sometidas al vaivén de actividades extractivas realizadas casi siempre de forma ilegal: la explotación de la quina, el caucho, las pieles, las especies vegetales y

animales, el oro, el petróleo, el carbón, la coca. Sus fugaces bonanzas han atraído masas empobrecidas o expulsadas del interior del país, en búsqueda de refugio frente a las tensiones producidas por una estructura muy concentrada de la propiedad rural. Tales bonanzas no han dejado redes locales y regionales de poder, que articulen esas zonas a la construcción de la Nación y del Estado o que faciliten su desarrollo. Más que una presencia de instituciones bien implantadas, dotadas con el respectivo personal administrativo, capaces de administrar justicia, de promover procesos económicos y sociales, y respaldadas por unas fuerzas de seguridad que cuenten con el legítimo y exclusivo control de la fuerza, existen hoy en algunas de esas zonas personajes y grupos irregulares que ejercen su propia ley.

Esta frágil articulación de territorios y poblaciones al Estado nacional y la ausencia de una adecuada regulación institucional dieron lugar a procesos de colonización desordenados, a bonanzas ilegales, a mala utilización de los recursos transferidos desde el centro político, a desigual distribución de las regalías provenientes de la explotación de sus recursos naturales, a corrupción y apropiación de los recursos públicos. En estas condiciones se fue creando el escenario favorable para la implantación de los tres grandes ejes de la confrontación armada contemporánea: las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico.

Muchos ámbitos fronterizos se hallan parcialmente desconectados del resto de Colombia, muy ligados con las poblaciones de países vecinos y crecientemente articulados con flujos ilegales y redes delictivas globales. Este no es un fenómeno

exclusivamente colombiano. También ocurre en las zonas fronterizas de países vecinos, que tampoco han logrado contar con una adecuada presencia estatal ni obtener un lugar en la construcción de su Nación. Sin embargo, al ser uno de los países andinos más extenso, con prolongadas áreas limítrofes, y uno de los que ejerce un menor control territorial sobre ellas, Colombia ha ido convirtiéndose en el país de mayor complejidad y problemática fronteriza. Esta situación se ha agravado, desde mediados de los años noventa, con la agudización de la confrontación armada en algunas zonas de frontera, en particular en las zonas colindantes con Ecuador, Venezuela y Panamá, que sirven de refugio a fuerzas y redes ilegales.

De hecho, la débil integración nacional y la precaria presencia del Estado colombiano han permitido que, desde mediados de los años noventa, la confrontación armada convierta varios ámbitos de frontera en corredores estratégicos en disputa generando así efectos en países colindantes. El conflicto ha estimulado también interacciones de las poblaciones vecinas con actores y dinámicas del conflicto y de la economía de la droga. Redes transnacionales articulan a distintos sectores de las zonas fronterizas colombianas o de países contiguos a flujos de drogas, precursores y dineros ilegales, o a contrabandos de armas, explosivos, gasolina, etc. Estos nexos han avanzado más rápidamente que los esfuerzos que realiza el Estado por hacer presencia en esas zonas a través del reconocimiento y la regulación de los territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes, así como por medio de la creación de parques nacionales; los vínculos ilegales o criminales se han desplegado,

además, con mayor rapidez que los programas de desarrollo fronterizo impulsados por los procesos de integración regional. Así se ha ido creando el contexto propicio para una ambigua regionalización del conflicto colombiano.

Varias iniciativas estatales han tratado de hacerle frente a la problemática fronteriza. En los ochenta se conformó una consejería presidencial que proyectó una ley de fronteras. La Constitución de 1991 otorgó a todas las zonas fronterizas la condición político administrativa de departamentos, que hasta entonces hacían parte de unos indefinidos "territorios nacionales" y como tales recibieron el nombre, primero, de comisarías y, luego, de intendencias. Desde entonces, existen en Colombia trece departamentos con ochenta municipios fronterizos. A vastas extensiones de frontera se las sustrajo del mercado y se les asignó un manejo especial, acorde con su calidad de territorios de comunidades indígenas o negras, y de reservas ambientales, pero el Estado no ha acompañado la consolidación de ese proceso, que enfrenta múltiples interferencias.

Después de la Constitución de 1991 se formuló una ley (191 de 1995) y se crearon unos regímenes especiales (zonas especiales de exportación), un mecanismo (Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, creada en 2001) y una política de integración y desarrollo (Documento CONPES 3155 de 2002). La ley y los regímenes fueron pensados a partir de los tres ámbitos fronterizos más poblados y que han alcanzado ya un relativo desarrollo, pero no sirvieron siquiera para esos ámbitos. La Comisión, diseñada para orientar la

ejecución de la política de fronteras y la acción de una multiplicidad de entidades que tienen incidencia en ellas, ha tenido un funcionamiento irregular e irrelevante. La Cancillería ha tratado de aplicar la política con el "Plan fronteras", diseñado en 2003, que genera visitas y acciones sociales para reforzar las relaciones con las comunidades y fortalecer el tejido social y la gobernabilidad fronteriza. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 ha puesto como primero entre seis objetivos de la política exterior, el desarrollo integral en las fronteras. Todos éstos son avances importantes pero insuficientes ante la magnitud de la problemática, y aún no configuran una política estatal e integral para las fronteras.

B. Relaciones con los vecinos

Fuera de los nexos fronterizos y de los flujos migratorios colombianos -a Venezuela primero y luego a Ecuador y Panamá-, las relaciones de Colombia con sus vecinos terrestres carecieron durante la mayor parte del siglo XX de contenido económico y político significativo. En cambio, se vieron constreñidas por las tensiones que había dejado la delimitación y por la débil articulación de las zonas de frontera al resto de la nación. Sólo en los años noventa, con motivo de la reactivación de la integración andina, aumentaron los flujos comerciales y los contactos entre los gobiernos centrales de la subregión. Pero la agudización de la confrontación armada y los cambios políticos ocurridos en esos países vecinos tuvieron sustantivos efectos negativos en las relaciones de vecindad.

Con Perú y Panamá se ha producido una mayor convergencia reciente en razón de las opciones

políticas similares de sus gobiernos. No obstante esas coincidencias, en Panamá ha venido creciendo el malestar de amplios sectores de la población por el aumento de la migración de colombianos, por efectos del conflicto colombiano que provoca desplazamientos, y por lo que perciben como presión colombiana por el destaponamiento del Darién. Vale la pena revisar lo ocurrido, en particular con los países con los que han existido mayores divergencias en la última década: Venezuela, Ecuador y Brasil.

En la década de los dos mil han predominado las tensiones en la relación **colombo-venezolana** por la permanencia de la lógica dicotómica de la Guerra Fría, de ruptura total o alineamiento completo con Estados Unidos, por parte de los gobiernos de los dos países. Asimismo, por el objetivo del gobierno bolivariano de incidir sobre el conflicto de Colombia, país al que considera decisivo para la consolidación y extensión del proceso bolivariano, por ser su mayor vecino, el más grande país andino y el más cercano a Washington. Entretanto, desde Colombia se ha querido preservar la condición de gran exportador a Venezuela, haciendo caso omiso de que el comercio está atravesado por la política.

En esa relación es posible diferenciar tres fases. La primera, 1999-2002, que podemos calificar como de tensiones incipientes -por la neutralidad del gobierno venezolano ante el conflicto colombiano y la resistencia colombiana a aceptar los cambios en Venezuela- llevó a la diplomacia del micrófono con la suspensión de reuniones presidenciales, de cancilleres, de comisionados presidenciales, de militares, de funcionarios y con los llamados a los

embajadores a retornar a sus capitales. La segunda, de 2004 a noviembre de 2007, luego de superar el caso Granda, fue de acercamiento cooperativo mutuamente ventajoso. Se revivieron entonces proyectos fronterizos de enorme importancia para los dos países y se formularon megaproyectos como el gasoducto binacional (inaugurado el 12 de octubre de 2007), la conexión energética con Panamá y el poliducto de Venezuela hacia el Pacífico y Asia pasando por Colombia. También incluyó mutuos guiños electorales y acuerdos de seguridad. En el contexto de mutuo entendimiento, ante la creciente presión nacional e internacional en favor del acuerdo humanitario, pasando por alto las simpatías políticas de Chávez y confiado en su propia habilidad, Uribe lo aceptó, en agosto de 2007, como facilitador del acuerdo humanitario. La tercera fase, de abierta confrontación, comenzó luego del acto descortés de Uribe por el cual depuso a Chávez de sus funciones, y de la dura respuesta de éste otorgándole beligerancia a las guerrillas y amenazando con intervenir a favor de Nicaragua en su disputa con Colombia. Continuó con el aprovechamiento del bombardeo al campamento guerrillero en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008 para expulsar al embajador colombiano, cerrar la embajada venezolana en Bogotá, cancelar las relaciones diplomáticas y comerciales, movilizar batallones a la frontera con Colombia. Prosiguió luego de la cumbre del Grupo de Río celebrada en Santo Domingo el 7 de marzo 2009, con un restablecimiento de relaciones diplomáticas, un acercamiento frágil y una agenda mínima controlada por los dos presidentes; siguió con la congelación de la relación y el bloqueo comercial ordenado por Chávez a raíz de las negociaciones

del gobierno colombiano con Estados Unidos, y ha llegado hasta a amenazas militares.

La relación colombo-ecuatoriana, luego de haber vivido un buen siglo veinte, en cuya década final se diversificaron la agenda y los mecanismos de vecindad con la reactivación de la integración andina, ha vivido dos grandes momentos en los años dos mil. De 2001 al 1 de marzo 2008, las migraciones, los efectos del conflicto colombiano (desplazamientos y presencia guerrillera), las políticas del gobierno para hacerle frente como las fumigaciones, fueron ampliando las divergencias, y aunque hubo ocasionales acercamientos, éstos no lograron revertir las tensiones. El primer intento, en 2002, se generó por presiones locales y andinas que llevaron a la redefinición de la ZIF y la reestructuración de la Comisión de Vecindad. El segundo se produjo a finales de 2005 con la aceptación colombiana de suspender las fumigaciones que permitió un cooperativo año 2006, interrumpido por la reanudación de las aspersiones contra los cultivos de coca. Un nuevo acercamiento se produjo en enero de 2007, entre un Uribe reelegido y un Correa recién electo, quienes acordaron poner en marcha una comisión y un estudio sobre los efectos del glifosato, pero el acuerdo fue rechazado en Ecuador. Con una nueva suspensión de las fumigaciones al final de ese año, recomenzaron los acercamientos al punto que el presidente colombiano fue el único en asistir en noviembre de 2007, a la instalación de la Asamblea Constituyente ecuatoriana, y el gobierno colombiano aportó recursos para atención humanitaria y desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos. Por su parte, Correa cuestionó el secuestro, no aceptó la solicitud de Chávez de declarar beligerante a las

FARC ni de establecer un pacto militar con Venezuela, y levantó la exigencia del pasado judicial a los colombianos. Los dos gobiernos acordaron suscribir el aplazado plan de desarrollo de la ZIF, fijaron el 18 de abril para una reunión de cancilleres y para una cumbre presidencial que se realizaría el 20 de mayo de 2008, en el marco de la Comisión de Vecindad. Pero los acontecimientos de Angostura y su mal manejo por parte del gobierno colombiano se llevaron por delante esos y otros compromisos.

Las divergencias con Ecuador se acrecentaron debido a la percepción de arrogancia y menosprecio con el que sienten que Bogotá asume los reclamos de Quito, a una mirada distinta del conflicto colombiano según la cual el Plan Colombia sería la causa de su agudización. Sectores ecuatorianos han visto la acción de las FARC como una justificada oposición a Estados Unidos y no se han cuestionado sobre su incursión en distintos territorios y comunidades para ponerlos al servicio de su economía y estrategia de guerra. Tampoco han visto que por necesidad de supervivencia, por interés o convicción, sectores de su país han terminado implicándose en dinámicas que nutren la confrontación colombiana. Con percepciones tan distintas sobre lo que para cada uno constituye una amenaza, ha primado la mutua recriminación gubernamental y las percepciones negativas de ambos países acerca de su vecino. Los acercamientos intergubernamentales tendientes a la normalización de la relación diplomática no podrían, pues, reducirse al terreno diplomático, que ha mostrado ser el más frágil.

La relación **colombo-brasileña**, fuera de los nexos informales entre poblaciones fronterizas,

había sido la de vecinos distantes, desconocidos y mutuamente temerosos. Más que un aumento de la confianza mutua, la agudización de la confrontación armada colombiana desde fines del siglo XX, las interacciones que con ella se tejen desde Brasil, los nexos irregulares en ambos lados con la problemática de las drogas y la delincuencia transfronteriza, aumentaron a tal punto los mutuos temores a comienzos de la última década, que se hizo indispensable una aproximación recíproca. Así, sólo en la primera década de los años dos mil, Colombia y Brasil han empezado a acercarse, motivados, del lado colombiano, por la urgencia de los problemas de seguridad, y, del lado brasileño, por el interés geopolítico global, así como por el interés de ambos en el comercio y la inversión recíproca.

Aunque entre los dos países han existido significativas discrepancias en materia de seguridad, que se han explicitado en algunos momentos -como con el traspaso de la frontera por parte del ejército colombiano para repeler el ataque de las FARC a Mitú o la no extradición a Colombia de los voceros de ese grupo guerrillero en Brasil- las cancillerías han llegado a fórmulas diplomáticas de entendimiento y han puesto en marcha una Comisión de Vecindad e Integración que ha ayudado al acercamiento mutuo y a la construcción de una agenda binacional. Las reuniones de presidentes, de ministros de Defensa y de altos mandos militares han generado acuerdos que muestran un compromiso de mayor cooperación fronteriza y de combate conjunto a distintas formas de criminalidad organizada. Tales acuerdos han facilitado el funcionamiento tanto de la comisión mixta antidrogas como de mecanismos de cooperación y coordinación judicial, aérea y

militar, de ejercicios combinados e intercambio de información en tiempo real, y de conversión de la empresa Embraer en proveedor de la fuerza aérea colombiana. También en diversos ámbitos multilaterales ha existido un mutuo interés de ampliar la interacción y las coincidencias. En el marco de las cumbres presidenciales suramericanas convocadas por Brasil y de los proyectos de integración física de IIRSA se ha propuesto la interconexión fluvial e interoceánica y se ha formulado el proyecto de conformar un corredor intermodal Belemdo Pará - Tumaco. Aunque este plan no ha tenido grandes desarrollos, si garantizara los derechos de sus moradores y los involucrara en el proyecto, podría ayudar a comunicar zonas fronterizas que tienen limitadas alternativas productivas, débil presencia institucional y baja calidad de vida, lo que las hace presa fácil de actividades ilícitas.

A pesar de las dificultades que aún subsisten, la amplia gama de reuniones, acuerdos y mecanismos, junto con la conformación de UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa, han reforzado la relación entre Brasil y Colombia. Cada país ha adquirido para el otro una significativa relevancia y ambos gobiernos han comenzado a hablar de su interés de construir una relación especial. Brasil adquirió una mayor significación para Colombia por su creciente peso regional y global y con la expectativa no muy satisfecha de que jugara un papel en la distensión de las relaciones con los vecinos. Los nexos de Colombia con Estados Unidos, su relación con Venezuela y los mercados colombianos, interesan particularmente en la nación carioca por su incidencia en sus pretensiones regionales y globales.

Las relaciones comerciales entre Colombia y Brasil han sido escasas. En el nivel fronterizo prevalecen economías de subsistencia. El intercambio comercial obtiene allí cierto dinamismo con los productos que llegan del interior de Colombia, Brasil o Perú. Así mismo, el turismo, la artesanía, la explotación de maderas y frutas amazónicas generan algunos pequeños circuitos comerciales regionales. Pero los intercambios comerciales entre los grandes centros productivos de los dos países apenas sobrepasan el 1% de las exportaciones de cada lado y son deficitarios para Colombia. El primer acercamiento entre ambos países los llevó a pasar de ser fuertes competidores como productores y exportadores de café, a emprender una ofensiva diplomática conjunta para recuperar los precios internacionales del grano en los años dos mil. Tal acercamiento quedó encuadrado por el acuerdo de complementación económica N° 59 CAN - MERCOSUR, que desde 2005 liberó el comercio para el 24% de los productos colombianos e hizo surgir iniciativas para su mutuo aprovechamiento a partir de estudios sobre el potencial exportador de cada país, el interés en alianzas estratégicas o inversiones cruzadas, las macrorruedas de negocios y la creación, en 2003, de un mecanismo bilateral con el fin de acercar a inversionistas y exportadores. Los resultados de estos esfuerzos en el campo comercial y de inversión muestran que, en los últimos cinco años (2004-2008), Brasil aumentó un 200% sus exportaciones a Colombia (en 2008 llegaron a 650 millones dólares), casi todas de origen industrial. Por su parte, las ventas colombianas a Brasil se duplicaron a partir de 2007, en su mayoría con productos primarios (carbón y petróleo). Aunque el déficit comercial se dobló para Colombia, de alguna manera se ha visto parcialmen-

te compensado por el aumento de las inversiones brasileñas en la industria aérea, energética, minera, el acero, la metalmecánica y los astilleros. La inversión colombiana en Brasil también ha crecido en el terreno de la interconexión e infraestructura eléctrica y con la implantación de un ingenio azucarero. Con todo, persisten no pocas dificultades estructurales para el comercio colombo-brasileño. Asimetrías y no complementariedad entre los aparatos productivos, intercambio comercial lento y sin libre tránsito, poca transparencia en procedimientos aduaneros, barreras para-arancelarias, engorrosos trámites de exportación y sistema tributario, falta de infraestructura fluvial dado el carácter selvático de la amplia frontera lleva a que el transporte de mercancías se haga por vía marítima o aérea, lo que aumenta los costos.

Seguridad y comercio han ido acercando a las dos naciones pero el reciente acuerdo militar de Colombia con Estados Unidos para el uso estadounidense de bases militares colombianas, ha hecho renacer la mutua desconfianza. El fin de la base de Manta había sido visto en Brasil como una victoria regional. Por eso, distintos sectores brasileños miran el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos como una posible obstrucción a las responsabilidades que el presidente Barack Obama le había reconocido a su país en la región, a su proyección de poder y a las aspiraciones suramericanas de mayor autonomía. Les aparece como un riesgo de ser monitoreados por las fuerzas estadounidenses, de fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas que ya ocupan el segundo lugar después de las de Brasil, y una competencia indeseada para la venta de armas brasileñas a Co-

lombia. Además, en el imaginario brasileño sigue existiendo el temor a una internacionalización de la Amazonia o incluso a intervenciones militares en ella, lo que ha llevado a que el ejército brasileño desarrolle planificaciones estratégicas para resistir eventuales invasiones en esa gigantesca área. Desde ese temor se mira a Colombia y a la presencia de Estados Unidos en su territorio. Pero, aunque hayan renacido los temores mutuos, hay necesidad y posibilidades para reencauzar la relación. Un permanente diálogo bilateral al más alto nivel político se hace imprescindible. A Colombia y a Brasil les conviene que no haya carrera armamentista en la región con el fin de consolidar una Suramérica en paz y desnuclearizada. Por su parte, Colombia necesita reequilibrar la relación con Estados Unidos. Los Consejos Suramericanos de Defensa y Narcotráfico pueden ayudar en ese sentido. A partir de los acuerdos con Brasil y con su apoyo, Colombia puede avanzar en medidas de reconstrucción de confianza con Ecuador, en mecanismos de control de riesgos frente a Venezuela y de disolución de las percepciones venezolanas de amenaza desde Colombia. Resultaría de ayuda para la relación binacional la incorporación plena de Colombia en las dinámicas suramericanas y el acompañamiento de Brasil a la búsqueda de soluciones al conflicto. No obstante, la intensificación de la relación ha sido hasta ahora meramente intergubernamental y comercial. Al irse ampliando la agenda binacional, se irían abriendo también diversos espacios a distintos actores de ambos países que pueden ayudar a un acercamiento más estrecho.

Si bien, a fines de los años ochenta, Colombia y las naciones colindantes conformaron comisiones

de vecindad, militares y de cooperación, esos mecanismos no fueron suficientes para impedir que el desinterés se trastocara en temor entre sectores estatales, políticos, sociales y académicos vecinos. Los gobiernos colombianos que coincidieron con la agudización de la confrontación armada, se limitaron a exigirle a los vecinos actuar con el supuesto de que la seguridad de Colombia es su seguridad, pero desconociendo sus percepciones y necesidades, que no son en todo coincidentes. Además, al pasar por alto las opciones distintas de los países vecinos y adoptar el discurso antiterrorista y antidrogas de la administración Bush, el gobierno colombiano no sólo no logró hacerles más comprensible la evolución del conflicto interno sino que se enajenó su voluntad y confianza.

En las naciones vecinas surgió un fuerte rechazo a la política de seguridad aplicada por los últimos gobiernos colombianos para hacerle frente a la guerra interna, porque ésta militarizó algunos ámbitos fronterizos en la perspectiva de la lucha contra las drogas y la subversión, y porque a través del Plan Colombia introdujo a Estados Unidos en el conflicto, justo cuando la mayoría de países colindantes está buscando una mayor autonomía frente al hegemon. La estrategia del gobierno colombiano ha sido percibida entonces como una amenaza a sus proyectos, que trajo, además, a América Latina, guerras globales como la antiterrorista. Las acciones unilaterales de Colombia en Venezuela en torno al caso Granda, y en Ecuador, con el bombardeo al campamento de "Reyes", condenado por el Grupo de Río y la OEA, son percibidas en la región como una clara demostración de que el gobierno de Colombia aplicó la doctrina Bush. El intento de

un ministro de Defensa y de las Fuerzas Armadas de Colombia, de convertir en principio de política internacional de Colombia la llamada "legítima defensa", o sea, el presunto derecho de un país a entrar con armas en territorio ajeno con el propósito de neutralizar las amenazas a su seguridad, ha contribuido al rechazo de cualquier cooperación con el gobierno colombiano.

El aumento de la problemática de seguridad y migración ha generado problemas y costos a los países vecinos. Sus gobiernos se han visto obligados a atender asuntos humanitarios y aumentar el pie de fuerza en la frontera. Bien sea por una mayor afinidad política con la guerrilla o por el deseo de escapar a mayores costos de toda índole, en ocasiones estos gobiernos han hablado de neutralidad frente al conflicto o han tomado al respecto posiciones contrarias a las del gobierno de Colombia. Así, por ejemplo, el presidente boliviano de Venezuela ha equiparado al gobierno elegido de Colombia con las guerrillas, para las cuales pidió carácter beligerante, y desde Ecuador se ha rechazado cualquier acción coordinada o conjunta con Colombia, que es percibida como una forma de involucramiento en el conflicto.

Ante las continuas denuncias de apoyos a las guerrillas desde Venezuela y Ecuador, que -a diferencia de lo ocurrido con Perú, Panamá o Brasil- no pudieron ser previamente procesadas con sus gobiernos debido a las tensas relaciones intergubernamentales y a la parálisis de los mecanismos de vecindad, la comunicación quedó restringida a la calculada filtración mediática de archivos o videos. En Colombia, inmediatamente se conocen

esos documentos guerrilleros se tiende a darlos por ciertos, y parece como si se creyera que ellos basten para condenar a los gobiernos sindicados y que terminen por acallar sus reclamos y críticas a la política colombiana.

En medio de esas opciones distintas y de la acumulación de tensiones, Colombia ha vivido desde finales de 2007 una prolongada crisis diplomática, que ha implicado el congelamiento o ruptura de relaciones oficiales por parte de tres gobiernos bolivarianos de naciones vecinas: Venezuela, Nicaragua y Ecuador. La tensión ascendente con Venezuela y Ecuador se agravó, a mediados de 2009, con las negociaciones adelantadas por el gobierno de Colombia con el Pentágono para el uso de bases nacionales -aéreas, navales y del ejército- por parte de Estados Unidos. Estos dos países catalogaron el posible acuerdo como una amenaza contra sus procesos políticos y factor de desestabilización regional, y Chávez anunció que marcaría el comienzo de una guerra en Suramérica. Ya hemos visto cómo este acuerdo militar también deterioró las relaciones con Brasil.

La superación de la tensión es fundamental dado que las relaciones de vecindad se han vuelto cruciales para que Colombia resuelva la confrontación armada, propicie el desarrollo y la articulación de las zonas fronterizas, y se inserte en el contexto regional.

C. Integración, concertación y cooperación

Colombia ha asumido compromisos y obligaciones en ocho agrupaciones subregionales que

corresponden a las múltiples pertenencias nacionales como país andino, caribeño, amazónico, del Pacífico, suramericano, latinoamericano. Una de esas agrupaciones es propiamente de integración (Comunidad Andina), una más quedó reducida a un área de libre comercio (Grupo de los Tres G-3, aunque Colombia ha firmado acuerdos de complementación económica y liberalización comercial con Centroamérica y el Caribe insular). Otros son mecanismos de concertación regional (Grupo de Rio y UNASUR). La mayoría de los organismos constituyen espacios de cooperación (Asociación de Estados del Caribe, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano). Toda esa participación colombiana en los organismos subregionales o regionales no se ha correspondido con una política nacional coherente y persistente que distinga y aproveche la especificidad de cada uno de esos procesos y evite la adopción de compromisos sobrepuestos, como ya sucedió, por ejemplo, en las negociaciones del área de libre comercio del G-3, con México y Venezuela, que perforaron el arancel andino.

En Colombia no se ha adoptado una definición sobre lo que se entiende por integración, de modo que permita precisar su alcance con respecto a la inserción internacional en el contexto regional y global. Más bien se han producido aproximaciones diferentes por parte de los ministerios de Comercio y de Relaciones Exteriores. Mientras el primero la reduce al libre comercio, el segundo la amplía a un esfuerzo multidimensional más profundo.

La Comunidad Andina, afectada por opciones y realidades nacionales de naturaleza política y económica distintas y por el deterioro de las relaciones bilaterales, recibió un duro golpe con la firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales de Perú y de Colombia con Estados Unidos, que apuntan en dirección contraria de muchos de los acuerdos subregionales sobre distintos asuntos como, por ejemplo, la propiedad intelectual. Pero también ha resultado muy afectada con la salida de Venezuela, las vacilaciones de Bolivia y las amenazas de retiro de Ecuador. Estas circunstancias han generado en el país interrogantes sobre qué hacer frente a la CAN. Algunos sectores se inclinan por liquidar ese patrimonio de cuarenta años de acuerdos, instituciones y regímenes, que, si bien no siempre han funcionado o han funcionado mal, en muchas ocasiones como las actuales, de divergencias y rupturas de relaciones diplomáticas, han permitido a los gobiernos de la subregión gestionar asuntos fronterizos, sociales o ambientales, y podría ayudar a mejorar las condiciones de una negociación nada fácil con Brasil y el MERCOSUR.

La concertación política interestatal en el Grupo de Río venía sufriendo una crisis progresiva inducida por el exceso de retórica, la incapacidad para definir prioridades, la imposibilidad de convertir lo concertado en actuaciones concretas en organismos multilaterales o en negociaciones internacionales. Sin embargo, ese grupo fue el escenario que permitió un cierto acercamiento entre los presidentes de Colombia, Venezuela, Ecuador y Nicaragua en un momento de grave tensión.

En cuanto a la cooperación, aunque Brasil comparte con otros siete países -Bolivia, Colombia Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela- la Amazonia, y existe el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) desde 1978, transformado en Organización en 1995, la OTCA más parece un instrumento de relación bilateral de Brasil que de actuación conjunta en defensa de la selva tropical. Además, Brasil asume el tema amazónico como un asunto particular, continúa con una grave deforestación y se niega a aceptar metas de disminución de emisiones con el argumento que deberían ser aplicadas a las naciones desarrolladas como responsables de la mayor producción de gases contaminantes.

Hay que destacar la vinculación de Colombia -en noviembre de 2004 como observadora, y en julio de 2006 como miembro pleno- al Plan Puebla-Panamá, el cual se transformó en 2008 en el proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica. Este proyecto le permite a Colombia hacer parte de la interconexión entre Suramérica y los ocho países mesoamericanos (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, y Panamá), cooperar en su calidad de país del Caribe Occidental como lo ha hecho con la entrega de plantas de biocombustibles y la transmisión de experiencias sobre producción, transformación, distribución y comercialización de etanol y biodiesel a países centroamericanos.

También es encomiable la participación de Colombia en la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano o Arco Pacífico, que en sus foros ministeriales (Cali, enero de 2007; Lima, agosto de

2007; Cancún, abril de 2008; Santiago, octubre de 2008; Panamá marzo de 2009) y en la primera cumbre presidencial (San Salvador, octubre de 2008), ha ido convirtiéndose en un mecanismo informal y flexible de diálogo, concertación y consulta entre sus once miembros (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile), en búsqueda de una mayor articulación comercial y financiera con la Cuenca del Pacífico, de gran peso internacional por su potencial productivo y tecnológico.

En cambio, en las agrupaciones de cooperación, los sucesivos gobiernos colombianos no han vinculado a sectores como los gobiernos y las comunidades fronterizas, lo que ha contribuido a que la casi totalidad de los proyectos no se realicen. Tampoco han tenido capacidad para suscitar una sólida participación en el grupo de trabajo de infraestructura de IIRSA, ni para informar a las regiones por donde pasarían tales proyectos, incentivar la discusión sobre sus efectos y acerca de las oportunidades que podrían ofrecer para articular poblaciones fronterizas colindantes, relacionarse con sus vecinos e incrementar las posibilidades colombianas de inserción internacional.

VIII. Amenazas y oportunidades para Colombia

El contexto global y regional, sumado al contexto colombiano, pone de manifiesto tanto serias amenazas que se ciernen sobre Colombia como numerosas oportunidades de avance en el acercamiento a sus fronteras internacionales, en las relaciones de vecindad y en la integración regional.

Las importantes amenazas que se han venido configurando, requieren de Colombia un esfuerzo cuidadoso y proactivo para su pronta desactivación.

Ante todo, la ausencia del Estado, no sólo militar sino en su función promotora y reguladora del desarrollo, las alianzas de dirigentes políticos con mafias y grupos irregulares y las violaciones a los derechos humanos, prolongan la confrontación armada en ámbitos fronterizos, lo que constituye una amenaza para Colombia, las naciones vecinas y las poblaciones locales.

Permitir que se reduzca la agenda de las relaciones con los vecinos a la problemática de la seguridad y ésta a la sindicación recíproca entre sus gobiernos de complicidad con grupos irregulares, y persistir en estrategias como las fumigaciones, que no eliminan los cultivos de coca sino que inducen su traslado, termina por debilitar los lazos positivos que pudieran existir con los países colindantes, aumenta las tensiones intergubernamentales y posterga el tratamiento de otros asuntos, esenciales incluso para revertir la inseguridad. Además, la parálisis de los mecanismos de vecindad elimina canales institucionales para la tramitación tanto de las discrepancias como de los problemas de seguridad, desarrollo e integración. Al trasladar las disputas directamente a la persona del presidente, se agota la máxima instancia de mutuo entendimiento y los conflictos escalan sin posibilidad alguna de conciliación.

A la dificultad de Colombia para entender las preocupaciones y reclamos de los vecinos y para permitirles comprender el alcance de un conflicto

cuya misma existencia ha sido negada por el propio gobierno de Uribe, y las políticas para hacerle frente, en consonancia con las cruzadas globales de Bush, se les suman las tensiones suramericanas suscitadas por las negociaciones con Estados Unidos para el uso de bases militares, aéreas y navales colombianas. Estas circunstancias amenazan con un creciente aislamiento del país en materia de seguridad, eje de la política exterior colombiana en los años dos mil.

Si la presencia militar estadounidense en Colombia llegara a desvirtuar intereses nacionales, orientados a fortalecer la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, para dar lugar a cualquier tipo de intervención en países del bloque bolivariano, se contribuiría gravemente a la polarización regional e involucraría a Colombia en un huracán de impredecibles consecuencias.

En un contexto como el actual, caracterizado por la mutua desconfianza, la percepción del vecino como enemigo y la incomunicación entre las fuerzas armadas, el deterioro de las relaciones con gobiernos vecinos -como los de Hugo Chávez, Rafael Correa y Daniel Ortega- afecta a las poblaciones fronterizas y el intercambio comercial, multiplica las demandas internacionales, refuerza hipótesis de conflicto con Colombia, incita al aumento de la capacidad bélica de la región y puede desencadenar graves incidentes armados.

Sin embargo, así como el contexto global, regional y nacional abre la posibilidad de serias amenazas, ofrece también oportunidades, siempre y cuando en Colombia se profundice su riguroso

examen para entender los cambios en curso y fortalecer las opciones nacionales, y en la medida en que el país avance hacia una solución definitiva a la confrontación armada.

Si bien las fronteras han ganado una visibilidad negativa por la problemática reciente, son también fuente de oportunidades conjuntas al compartir poblaciones, ecosistemas estratégicos, posibilidades desarrollo e integración a partir de los lazos cotidianos y espontáneos entre sus pobladores. Los procesos suramericanos en curso -en el marco andino y los proyectos de IIRSA-, como ya se ha dicho, ofrecen la posibilidad de generar por su medio una nueva dinámica de desarrollo y seguridad en las fronteras. El andino permitiría la puesta en marcha de las zonas de integración fronteriza con municipios de Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú. Además, conducida en la perspectiva de articular la infraestructura y el desarrollo, la construcción de las conexiones físicas planteadas por IIRSA puede facilitar la articulación de zonas marginales y la construcción de regiones transfronterizas.

En las relaciones de vecindad, Colombia tiene la oportunidad de revertir la imagen que ahora proyecta, de ser la principal fuente de inseguridad y amenazas regionales, y de convertirse más bien en un factor estabilizador si declara y aplica un respeto irrestricto al derecho internacional, y si diferencia claramente los intereses nacionales de los intereses de Estados Unidos frente a cada país colindante y a la región como un todo.

Las opciones políticas y económicas divergentes le dan a Colombia la oportunidad de convertirse

en un promotor activo del respeto a la diferencia, de convivencia pacífica y de constructor de confianza con sus vecinos, en especial con los que ha tenido mayores incomprensiones.

En medio de la disputa por el liderazgo regional, Colombia tiene la oportunidad de contribuir a consolidar un eje latinoamericano y caribeño de cooperación, que le ayude a mejorar su presencia en la región y avanzar en la solución del conflicto armado.

Teniendo en cuenta las diferencias existentes en la concepción de la integración, la inserción internacional, la concertación política y la cooperación, Colombia tiene la oportunidad de contribuir a definir el sentido de cada uno de sus organismos en los procesos de integración latinoamericana y caribeña. Ese esfuerzo es también una oportunidad para involucrar a los sectores nacionales vinculados con cada proceso específico.

IX. Conclusiones

Cuatro conclusiones significativas del examen de los contextos regionales y colombianos, a resaltar.

- ❑ En un contexto global cambiante, las contradictorias búsquedas latinoamericanas y caribeñas, aunque han generado algunos nuevos acercamientos también han debilitado las agrupaciones ya existentes aumentando la fragmentación regional; entre tanto, los dos polos extremos del espectro político amenazan con polarizar la región y trasladarle intereses geopolíticos encontrados de actores extra-regionales.
- ❑ En los diversos ámbitos fronterizos, Colombia enfrenta varios retos simultáneos: debe fortalecer la seguridad fronteriza, construir presencia integral del Estado, generar desarrollo y cimentar la articulación de esas zonas a la Nación. Ninguna de esas tareas puede ser resuelta sin tener en cuenta las poblaciones locales nacionales y los países colindantes, y sin tomar en consideración las repercusiones de las políticas que se adopten para este fin.
- ❑ El apoyo del gobierno de Álvaro Uribe a las acciones belicistas y unilaterales del gobierno de Bush, así como las violaciones del derecho internacional en el caso Granda y en el bombardeo en Angostura, y la negociación del uso de bases militares colombianas por parte de Estados Unidos, han llevado a que buena parte de las naciones suramericanas pierdan confianza en Colombia y perciban al país como amenaza y puntal de la injerencia estadounidense en la región. Además, el deterioro de las relaciones con los dos principales vecinos y socios comerciales andinos condujo a la ruptura o el congelamiento de relaciones, a sanciones sociales y económicas, demandas internacionales y amenazas militares.
- ❑ En el caso andino, la tensión entre el libre comercio y una integración multidimensional, las disputas entre vecinos, las disímiles concepciones políticas en juego y las distintas realidades económicas de los países miembros, arriesgan con liquidar cuatro décadas de construcción de instituciones y regímenes orientados a regular no sólo el comercio sino diversas dimensiones de las relaciones entre países vecinos. La

concertación política regional ha carecido de capacidad para articular las posiciones internacionales de los países miembros. Los órganos de cooperación sólo han logrado concretar proyectos sustantivos cuando éstos involucran a sectores interesados en las temáticas y en las relaciones con los países implicados. Aunque Colombia participa en todos los organismos subregionales correspondientes a sus múltiples pertenencias, la carencia de políticas de integración e inserción internacional concertadas en el Estado mismo y con los sectores nacionales implicados, ha llevado a la adopción de compromisos contradictorios y a desaprovechar muchas de las oportunidades que ofrecen tales procesos.

X. Recomendaciones

Cuatro grandes recomendaciones se desprenden del anterior examen de los contextos regionales y colombianos.

A. Convertir en prioridad nacional el esfuerzo por revertir la problemática fronteriza -afectada por la agudización de la confrontación armada y la economía de las drogas- a través de acciones persistentes como las que a continuación se enumeran:

- ❑ Actualizar la ley y la política de fronteras, las instituciones para manejarlas y los programas para desarrollarlas en forma concertada con los sectores implicados y tomando en consideración las realidades de sus diferentes ámbitos.

- ❑ Procurar que toda acción gubernamental hacia las fronteras tome en consideración sus especificidades y las repercusiones que causa su intervención en cada uno de los ámbitos fronterizos.

- ❑ Construir una presencia integral y democrática del Estado. Esto implica la creación de fuertes instituciones públicas capaces de garantizar la seguridad ciudadana y la administración de justicia; la creación de infraestructura social, vial y comunicacional; el apoyo a proyectos productivos, de prestación de servicios y de conservación de las reservas ambientales.

- ❑ Impulsar los planes de desarrollo concertados entre ambos lados de las fronteras para poner en marcha las zonas de integración fronteriza.

- ❑ Acompañar a las comunidades indígenas y negras en la defensa, conservación y aprovechamiento sostenible de sus territorios, amenazados por el conflicto.

B. Rehacer las relaciones de vecindad con definiciones y acciones como las que a continuación se ejemplifican:

- ❑ Reconocer que la confrontación armada, la problemática de la droga y la delincuencia organizada generan problemas y costos para los vecinos. Adoptar, en consecuencia, una generosa disposición al entendimiento de las preocupaciones y necesidades de estos

países, tramitar sus peticiones con respecto a asuntos comunes y multiplicar iniciativas de efectiva cooperación.

- ❑ Eliminar la sindicación a gobiernos vecinos a través de los medios de comunicación y tramitar las denuncias por canales diplomáticos bilaterales; sólo si éstas no logran resultados positivos apelar a instancias multilaterales, en primer lugar regionales.
- ❑ Respetar el derecho internacional, tramitar los conflictos entre países a través de vías negociadas y ejercer una convivencia pacífica con las divergentes opciones políticas y económicas.
- ❑ Propiciar en la región una mejor y más equilibrada comprensión del conflicto colombiano y de las políticas que se adopten para hacerle frente.
- ❑ Servirse de los acuerdos alcanzados con Perú y Brasil y del apoyo de otros países suramericanos para negociar con Ecuador y Venezuela formas de manejo de problemas de seguridad fronteriza y transfronteriza, que atiendan las necesidades específicas de todos los países involucrados.
- ❑ Poner a disposición de los vecinos la experiencia en la lucha contra el secuestro, las minas antipersonas, el lavado de dinero, etc.
- ❑ Concretar mecanismos de acción conjunta con países colindantes para enfrentar la inseguridad ciudadana.

C. Impulsar un eje de convergencia y cooperación latinoamericano y caribeño a través de iniciativas como las que se mencionan a continuación:

- ❑ Impulsar el respeto por las opciones políticas divergentes.
- ❑ Procurar constituirse en un factor estabilizador y de conciliación en momentos críticos de la región.
- ❑ Contribuir a forjar espacios de acercamiento subregional y regional.
- ❑ Propiciar la identificación de temas de interés común y de áreas de intereses compartidos que permitan la acción conjunta con otros países.
- ❑ Evitar la polarización ideológica o política en la región, como la que incuba un acuerdo con Estados Unidos sobre el uso de las bases colombianas.

D. Participar en la redefinición y reestructuración de la integración, la concertación y la cooperación regional con aportes como los señalados a continuación:

- ❑ Reconocer la diversidad de opciones de integración e inserción internacional.
- ❑ Propiciar la definición de metas comunes, el funcionamiento de organismos flexibles de integración, concertación y cooperación, así como la participación en ellos de los países miembros acorde con sus posibilidades.

- ❑ Ayudar al establecimiento de prioridades y metas realistas en los distintos organismos subregionales o regionales, que deban ser sometidas a constante evaluación y ajuste.
- ❑ Propiciar un intercambio entre múltiples actores locales y regionales que descubra intereses comunes y vías de actuación conjunta.
- ❑ En este período de fuertes divergencias políticas sobre los modos de integración, enfatizar la prioridad de la integración social y física del continente, del desarrollo regional y la protección ambiental.
- ❑ Pasar de una actitud en la que prima la solicitud defensiva de colaboración de los problemas internos de seguridad a otra en la que predominen las iniciativas y propuestas de cooperación e integración.

Bibliografía

- Álvarez, M. (1999), "Mercosur Reflexiones sobre la Identidad de una Región Transfronteriza", *Nuestra América*, La Habana, año V, N° 3, págs. 23 - 27.
- Aristazabal, J., C.; Perez I. (1993), "Integración y Fronteras: Selección de Ponencias del Tercer Congreso Internacional sobre Fronteras en Iberoamérica", UNET - Instituto Luis Carlos Galán, San Cristóbal - Cúcuta.
- Arrollo, A. J. (1985), "Regiones en Transición: Ensayos sobre Integración Regional en Alemania del Este y en el Occidente de México", Universidad de Guadalajara, México.
- Barrera, C. y Tokatlian, J. G. (1991), "Geografía, Desarrollo Regional y Política Exterior: el Caso de la Frontera Tripartita Colombo - Venezolana - Brasileira, una Perspectiva desde Colombia", *Estudios Internacionales*, vol. 23, N° 93, Santiago de Chile.
- Blake, G. (1997), "World Maritime Boundary Delimitation: the State of Play", en *Maritime Boundaries and Ocean Resources*, Gerald Blake editor, New Jersey.
- Cepik, M.; Ramírez, S. (2004), "Agenda de Seguridad Andino - Brasileña. Primeras Aproximaciones", (edits.), Fescol - IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Bogotá.
- Corredor, J., Martínez, E.; Villamizar, L. (1992), "La Gestión Descentralizadora de las Fronteras: hacia un Nuevo Concepto", en Comisión Presidencial para la Reforma del estado, Descentralización, gobernabilidad, democracia, Caracas, Nueva Sociedad - PNUD.
- Forero, C. (1990), "Nuevos Mecanismos para la Integración Fronteriza", *Revista Cancillería de San Carlos*, N° 24, Bogotá.
- Guhl E. (1991), "Las fronteras Políticas y los Límites Naturales: Escritos Geográficos", Fondo FEN, Bogotá.
- Labale, A. (1997), "Integración, Regionalismo y Frontera: Repercusiones de un Debate Periodístico", *Causas & Azares*, año IV, N° 5, Buenos Aires.
- Mendez, J. (1983), "El Programa de Acción para las Fronteras", *Nueva frontera*, Bogotá, N° 431, pag. 6-7.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1994), "Comisiones Binacionales de Vecindad", Tercer Mundo Editores., Bogotá.
- Palacios, J. M. (1996), 'Las fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos', Instituto de Antropología e Historia, México.
- Ramírez, S. (2009), "Colombia - Ecuador: Construyendo Puentes. Políticas de Desarrollo y Paz para la Frontera", (coord. y edit.), IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - OEA-PNUD, Bogotá.
- Ramírez S. (2009), "Integración Fronteriza Colombo Ecuatoriana: Avances, Obstáculos y Retos" en Grace Jaramillo, compiladora, *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Flacso- PNUD-OEA, Quito.
- Ramírez, S. (2008), "De la Línea Limítrofe a la Vecindad sin Límites", en *Vecindad sin límites*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, pp. 27-40, Bogotá.
- Ramírez, S. (2008), "Ecuador: Miradas Binacionales", (coord. y edit.), IEPRI - Academia Diplomática, Bogotá.
- Ramírez, S. (2008), "Venezuela Hoy: Miradas Binacionales", (coord. acad. y edits.), IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - Universidad del Rosario.
- Ramírez, S.; Montufar, C. (2008), "Colombia - Ecuador: Cercanos y Distantes", (coords. acad. y edits.), IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - Universidad Andina Simón Bolívar, Bogotá.
- Ramírez, S.; Vieira, E. (2008), "La participación de Colombia en los Actuales Escenarios de Integración en Colombia y Venezuela en los Nuevos Ejes de Integración Hemisférica", Fescol - IEPRI - Universidad Javeriana - Universidad de la Salle, pp. 121-132, Bogotá.
- Ramírez, S. (2007), "Avances y Retrocesos del Gran Caribe. Etapas y Resultados de la Asociación de Estados del Caribe", en *Derecho y política internacional*, Universidad del Norte, pp. 23-45, Barranquilla.
- Ramírez, S. (2007), "Colombia y Brasil: una Lenta y Paradójica Aproximación", en: *La Percepción de Brasil en el Contexto*

- Internacional: Perspectivas y Desafíos", Flacso - Konrad Adenauer, pp. 131-171, Rio de Janeiro.
- Ramírez, S. (2007), "La Integración Andina y Suramericana, una Mirada desde Colombia", en *Cátedras de integración Andrés Bello*, CAB, pp. 57-100, Bogotá.
- Ramírez, S. (2006), "Ámbitos Diferenciados de las Fronteras Colombianas", en: *La Integración y el Desarrollo Social Fronterizo, Serie integración social y fronteras, No 2*, CAB, pp. 69-183, Bogotá.
- Ramírez, S. (2006), "La Ambigua Regionalización del Conflicto Colombiano" en: *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, IEPRI - Edit. Norma, pp. 121-170, Bogotá.
- Ramírez, S.; Cadena, J. M. (2006), "Colombia y Venezuela: Retos de la Convivencia (coords. acad. y edits.)", Grupo Académico Colombia - Venezuela, iepri de la Universidad Nacional de Colombia - Centro de Estudios de América de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Bogotá.
- Ramírez, S. (2006), "Colombia frente a Ecuador: de Hermano Mayor a Vecino Amenazante", *Actualidad Colombiana*, CINEP, Bogotá.
- Ramírez, S. (2005), "Luces y Sombras de la Política Internacional del Gobierno de Uribe", *Revista Foro*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, N° 52, pp. 68-80, Bogotá.
- Ramírez, S.; Cadenas, J. M. (2005), *Venezuela y Colombia: Debates de la Historia y Retos del Presente* (coords. acad. y edit), Caracas, Grupo Académico Colombia - Venezuela, UCV-IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, S. (2004), *Intervención en Conflictos Internos, "El Caso colombiano (1996-2003)"*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ramírez, S. (2004), "El conflicto Colombiano y su Interacción con las Crisis de los Vecinos", en: *Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz en Colombia*, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, pp. 55-81, Bogotá.
- Ramírez, S. (2004), "Integración de Colombia con América del Sur y ALCA", en: *Os países da comunidade Andina*, Fundacao Alexandre de Gusmao (FUNAG) - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Tomo I, pp. 195-221, Brasília.
- Ramírez, S.; Cárdenas, J. M. (2003), "La Vecindad Colombo-Venezolana: Imágenes y Realidades", (coords. y edits.), Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia - UCV-CAB, Bogotá.
- Ramírez, S. (2003), "El Plan Colombia: Impacto Nacional y Regional", *Pensamiento Propio*, CRIES, pp. 61-82, Buenos Aires.
- Ramírez, S. (2002), "La Internacionalización del Conflicto y de la Paz", en: *Fronteras Hermanas, Corporación Ecológica y Cultural*, pp. 33-40, Medellín.
- Ramírez, S. (2002), "La Compleja Relación Colombo-Venezolana: una Coyuntura Crítica a la Luz de la Historia", *Análisis Político*, IEPRI, N° 46, pp. 116-136, Bogotá.
- Ramírez, S. (2002), "El Grupo de los Tres: Quince Años de Vida y Pocos Resultados (1989-2003)", *Colombia Internacional*, CEI, Universidad de los Andes, pp. 39-72, Bogotá.
- Ramírez, S. (2000), "¿Cuándo nos Olvidamos del Caribe y cómo Reintegrarnos en él?", en: *Las relaciones Internacionales de Colombia hacia el Caribe. Balance Histórico y Retos en el Nuevo Milenio*, Vicepresidencia de la República - Ministerio de Relaciones Exteriores - Plan Caribe - DNP, julio de 2000, pp. 322-343, Bogotá.
- Ramírez, S. (2000), "Grupo de Rio: Trece Años de Diálogo Político", Síntesis. *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), N° 31-32, pp. 141-158.
- Ramírez, S.; Cárdenas, J.M. (1999), "Colombia y Venezuela: Agenda común para el Siglo XXI", (coords. y edits.), IEPRI Universidad Nacional - Universidad Central de Venezuela - Corporación Andina de Fomento (CAF) - Convenio Andrés Bello (CAB) - Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Rodríguez, M., "Crisis Ambiental y Relaciones Internacionales: hacia una Estrategia Colombiana", Fescol-Fundación Alejandro Escobar- CEREC, Bogotá.
- Sandner G. (1991), "Geopolitical Implications of the Law of the Sea in the Caribbean", en: *The Development of Integrated Sea - Use Management*, Routledge, New York.
- Scott, J. (1995), "El Regionalismo Transfronterizo como Objeto de Investigación Internacional", en: *Jesús Arrollo Alejandro (comp.), Regiones en Transición: Ensayos sobre Integración Regional en Alemania del Este y en el Occidente de México*, Universidad de Guadalajara, pp. 295-308, México.

COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Urdaneta, A. (1997), "El Desarrollo Regional Fronterizo", *Aldea Mundo*, año 2, N° 3, San Cristóbal.

Valenzuela, M. (1993), "Centro Binacional de Estudios Ambientales para el Manejo Integral de la Cuenca de Catatumbo",

en: Néstor Aristazabal, Juan Claudio Martens e Isidro Perez (comps.), *Integración y Fronteras: Selección de ponencias del Tercer Congreso Internacional sobre Fronteras en Iberoamérica*, San Cristóbal - Cúcuta, UNET - Instituto Luis Carlos Galán.