

Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos:

2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela

Martha Ardila

Profesora / investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: martha.ardila@uexternado.edu.co

Juan Andrés Amado

Profesor / investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: juan.amado@uexternado.edu.co

Durante los últimos años la relación de Colombia con los países vecinos se ha vuelto mucho más compleja y conflictiva, pues parecen acentuarse una serie de tendencias que vienen desde inicios del siglo XXI. Estas proyecciones se encuentran inmersas en una marcada heterogeneidad en el relacionamiento, en los vaivenes -y deterioro- de los vínculos con Ecuador y Venezuela; y en la interacción entre lo económico y lo político.

Este artículo hace un balance de las características que inciden en esos nuevos matices de la inserción de Colombia a nivel vecinal, principalmente con Ecuador y Venezuela. Se trata de demostrar que son varios los cambios –y también continuidades- que tienden a aislar a Colombia del escenario regional. Para ello se hará mención de las principales tendencias, y de los temas y las características que presentan una mayor visibilidad.

* Artículo entregado el 25 de noviembre de 2009. Aceptado el 27 de enero de 2010.

LA INTERACCIÓN ENTRE LO INTERNO-EXTERNO Y LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DOMÉSTICA

La tradición de las principales corrientes en el estudio de las relaciones internacionales ha sido estado-centrista, donde la política exterior de un Estado está definida como una extensión de sus intereses internos, y como la relación de políticas estatales. No obstante, el orden internacional ha sufrido una bifurcación; a nivel macro definido desde lo inter-estatal, se sobreponen niveles “micro” –orientacional y relacional– de vínculos internacionales que generan un nuevo mundo multicéntrico, más autónomo, interdependiente, con multiplicidad de actores diferentes a los estados, y con un dinamismo creciente en sus relaciones (Rosenau, 1990).

Esto se ve enmarcado en un contexto mundial donde existe un alto grado de interacción permanente entre actores de diversos niveles. Las consideraciones del sistema internacional, de las políticas exteriores de un país determinado, y de las políticas exteriores de otros países dirigidas hacia ese país, representan una imbricación no necesariamente armónica entre los temas internacionales y los domésticos (Cardona y Ardila, 2005).

La vinculación, interacción y prolongación de lo interno a lo externo ha sido una de las grandes tendencias que se observa a nivel de las relaciones internacionales a partir de la década de los noventa y que toma fuerza al llegar el siglo XXI. En la actualidad resulta prácticamente imposible comprender y diseñar la política internacional de un país sin

tomar en consideración su política interna, así como tampoco es viable legitimar una política interna a nivel externo sin tener en cuenta sus repercusiones frente a los intereses internacionales (Manning, 1977).

No obstante, son muchos los temas domésticos que inciden en el accionar internacional como también son variados los intereses, no solo del Estado sino de la sociedad en general. Resulta difícil construir un interés nacional real y a veces se perciben y sobreponen diversas agendas de intereses particulares. Sin embargo, durante los últimos años y desde el 2002, cuando asume la presidencia Álvaro Uribe Vélez, el interés nacional se ha desarrollado bajo la batuta de una política estatista orientada a instaurar y defender un programa de seguridad democrática dentro de un esquema realista, enmarcado en las doctrinas neoconservadoras estadounidenses de seguridad preventiva, en el que el Estado no solo es un actor racional sino que, como diría Maquiavelo, hace que su “fin justifique sus medios”.

En términos de la lucha contra el terrorismo, el discurso de la seguridad preventiva resulta efectivo como una herramienta de legitimación de actitudes estatales que algunas veces van en contra del derecho internacional. La estrecha relación entre Estados Unidos y Colombia frente al combate a este flagelo y el énfasis del gobierno de George Bush (2001–2009) en la guerra contra el terrorismo, llevó a Bogotá a alinearse con posiciones, conductas y conceptos de Washington, que no sólo afectaron su imagen en la región, sino que la alejaron de ésta. Esta orientación ha tenido implicaciones a nivel de la formulación y eje-

cución de la política exterior, como veremos a continuación.

LO POLÍTICO SOBRE LO JURÍDICO

El uso de la política internacional como instrumento del proyecto de Seguridad Democrática, condujo a la primacía de lo político sobre lo jurídico, llegando incluso a desconocer principios del derecho internacional como ocurrió con la violación de la soberanía de Venezuela en el caso Granda (2005) y el bombardeo al campamento de las FARC en Angostura, Ecuador (2008). Esto también se vio reflejado en la crítica regional a la violación por parte de Colombia de protocolos internacionales, cuando utilizó en la denominada *Operación Jaque* (2008) distintivos de una ONG internacional neutral en el conflicto como herramienta de engaño a las fuerzas insurgentes para lograr la liberación de secuestrados.

Desde antes ya venían tensas las relaciones con estos dos países debido al temor y sospecha del gobierno colombiano de que los dos vecinos se estaban convirtiendo en santuario de las FARC y tácitamente le reconocían un estatus de beligerancia¹. Casos como las pruebas encontradas primero en los computadores de *alias* Raúl Reyes y después confirmadas en un video de *alias* Mono Jojoy, sobre ayuda monetaria por parte de las FARC a la cam-

paña presidencial de Rafael Correa (*Semana*, julio 20 de 2009); o como el reconocimiento de José Ignacio Chauvín² de haberse reunido siete veces con el jefe guerrillero dado de baja en Angostura (*Semana*, julio 13 de 2009), han llevado a la pérdida de confianza de Uribe con el mandatario ecuatoriano.

De la misma manera, la confianza con Venezuela no pasa por buenos momentos. Incidentes como los lanzacohetes AT-4 de fabricación sueca encontrados a finales de julio de 2008 a la guerrilla colombiana, que hacían parte de un lote vendido por ese país a las fuerzas militares venezolanas; o las informaciones recopiladas en los ordenadores de *Reyes* donde se evidenciaban vínculos estrechos y colaboración económica, política y militar de funcionarios y militares venezolanos con la guerrilla colombiana (*Semana*, julio 27 de 2009), hacen que Uribe vea a Chávez más cercano a las FARC que a su gobierno.

De otro lado, la constante pérdida de confianza entre Caracas y Quito con Bogotá parte de elementos anteriores a los casos referidos de Granda y Angostura. Desde la percepción venezolana, en el reconocimiento realizado por Colombia al gobierno de facto y la posterior concesión de asilo político a Pedro Carmona, jefe del golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002; y por parte de Ecuador, se genera como una actitud reactiva frente a las críticas de

¹ En la Cumbre de Río, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, el día 7 de marzo de 2008, el presidente venezolano dijo: “(las FARC) no es un grupo terrorista, es un movimiento insurgente”.

² Ex-subsecretario de gobierno y ex-asesor del ministro de seguridad de Ecuador Gustavo Larrea, quien como explica el mismo artículo, ha sido enjuiciado por nexos con narcotraficantes de ese país. Ver *Semana*, 20 de julio de 2009, “Correa acorralado”, pp. 23–28.

Uribe a la poca ayuda que recibe de su vecino contra la lucha antiterrorista³.

Aunque la actual crisis colombo-ecuatorial estalla por un hecho concreto como es la *Operación Fénix*, para el presidente Correa, como se argumentará más adelante, los problemas con Colombia parten de las externalidades asociadas a la instauración del Plan Colombia en el año 2000. Esto ha traído un “repliegue del conflicto interno colombiano a las fronteras”, llevando a su país a un padecimiento de problemas como la escalada de la violencia (por el ingreso de paramilitares, sicarios, narcotraficantes y delincuentes colombianos hacia el interior de su territorio), así como una crisis humanitaria de considerables proporciones, en términos del desplazamiento, refugio y asilo de extranjeros⁴.

Es en este contexto, en el que la relación entre Colombia y Ecuador pasa por momentos críticos. El 28 de febrero de 2008 Ecuador dejó de exigir certificado de antecedentes judiciales a los colombianos que ingresaran a su país, para posteriormente reinstaurar la medida a principios de 2009, “para diferenciar y evitar el in-

greso de actores directamente implicados en las situaciones de violencia que vive Colombia”⁵. El 29 de junio de 2009, el juez ecuatoriano Daniel Méndez imputó cargos al ex ministro de defensa colombiano Juan Manuel Santos por el ataque al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, con total respaldo de la Fiscalía de este país y la complacencia del presidente Correa. También en junio, Ecuador presentó una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA por la muerte del ciudadano Franklin Aisalla, acontecida en el mismo bombardeo; en julio, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones de ese país decidió imponer una salvaguardia cambiaria a Colombia por su política monetaria (*Semana*, julio 6 de 2009); y en octubre, a las puertas de renormalizar las relaciones, un fiscal de la provincia de Sucumbios expidió la orden de captura y extradición del comandante de las fuerzas militares de Colombia, Fredy Padilla de León.

Al mismo tiempo, en el caso ecuatoriano se habían realizado acuerdos para que Colombia no fumigara a menos de 10 kilómetros de

³ En la Cumbre Extraordinaria de UNASUR celebrada en agosto 28 de 2009 en Bariloche, Argentina, la intervención del presidente Rafael Correa subraya la culpabilidad del Estado colombiano por no controlar militarmente su territorio, lo que convierte a Ecuador en un país víctima y no auspiciador del problema interno colombiano -tanto de sus fuerzas regulares como irregulares-. También está en desacuerdo en denominar a las FARC como terroristas. Argumenta que el gobierno de Uribe maneja un discurso maniqueo que señala como colaboradores del grupo insurgente a los estados que no comparten su posición: “No estamos de acuerdo con denominar a las FARC como terroristas pero no por eso somos cómplices de sus acciones”.

⁴ Comunicado No. 002 de la Cancillería ecuatoriana. Quito, 22 de enero de 2009. “Ecuador rechaza las declaraciones del canciller colombiano”, en: <http://www.mmree.gov.ec/2009/com002.asp> (Consultado el día 31 de julio de 2009). Boletín de Prensa No. 054. Quito, febrero 19 de 2009. “El canciller de la república y el alto comisionado adjunto de las Naciones Unidas visitarán la frontera norte”, en: <http://www.mmree.gov.ec/2009/bol054.asp> (Consultado el día 31 de julio de 2009).

⁵ *Ibid.*

la frontera con este país, los cuales se habían ignorado. Por tal razón, en abril de 2008 Ecuador demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia por las fumigaciones con glifosato, argumentando problemas de salud pública y de seguridad ambiental en su territorio (*Semana*, julio 6 de 2009).

A su vez, el presidente Correa siente que los derechos de Ecuador después de la violación de su soberanía por parte de Colombia no han sido reivindicados. Considera que la actuación colombiana no ha sido condenada de la manera que esperaba, por lo que ha endurecido tanto su discurso como sus decisiones hacia el país vecino.

Además, la emigración transfronteriza altera la estabilidad ecuatoriana por su magnitud acentuando los problemas laborales y económicos de las regiones fronterizas. Es así como el 2 de marzo de 2008 se rompen las relaciones entre los dos países que tan solo un año y medio después transitan hacia una aparente normalización.

Colombia por su parte, legitima su accionar internacional en el caso del bombardeo en Angostura argumentando legítima defensa. En opinión del analista colombiano Alfredo Rangel⁶, esta fue una acción lícita ante la agresión ilegítima que significaba el hecho de que las autoridades ecuatorianas permitieran la existencia en su territorio de campamentos del grupo guerrillero. Además, argumenta que en la *Operación Fénix* se trataba de proteger la

seguridad nacional de Colombia, justificada como legítima defensa desde el artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, y contextualizada en el mandato de la lucha contra el terrorismo derivada de la resolución No. 1373 de 2001 del mismo organismo.

Es importante señalar que frente a la interrupción de las relaciones por la violación de soberanía, Ecuador y Venezuela han actuado de la mano percibiéndose que hoy en día existe una *triangulación* entre estos tres países y que para comprender los cambios y las continuidades de Colombia con Ecuador por una parte y de Colombia con Venezuela por la otra, hay que referirse a los tres países por los vasos comunicantes que se enlazan entre ellos.

No obstante, la crisis entre Colombia y Ecuador, y entre Colombia y Venezuela se perciben desde concepciones de seguridad diferentes de los países que configuran percepciones de amenaza de manera distinta. Mientras que para Colombia y Venezuela su percepción se enfoca más desde el concepto de seguridad estatal; para Ecuador la adopción oficial del concepto de seguridad humana como referencia doctrinal ha significado la securitización de la agenda social en territorio fronterizo. El *Plan Ecuador* se desarrolla basado en este concepto de seguridad y ha desenfocado el problema migratorio y de lucha anticriminal (Mejías, 2008), en lo que incide el protagonismo militar.

⁶ “Defender a Santos”. Revista *Semana*, 6 de julio de 2009.

EL LIDERAZGO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

El programa de seguridad democrática a su vez ha conducido al liderazgo del Ministerio de Defensa en el manejo de la agenda con los vecinos, desplazando a la Cancillería y ocasionando duplicidad y descoordinación en la conducción de las relaciones, principalmente con Ecuador y Venezuela. En este contexto, se ha tendido a securitizar y militarizar el manejo de temas como la migración, el narcotráfico, los derechos humanos y la situación fronteriza. Esto se ve acentuado por la alta cooperación militar que recibe el país por parte de Estados Unidos, que lleva a que este ministerio entable un diálogo directo con la potencia.

Ya desde finales de los años noventa la seguridad fronteriza se había convertido en el eje de las relaciones de Colombia con los vecinos. Por casi dos años, mecanismos como las Comisiones de Vecindad⁷ y la COMBIFRON han estado congelados aunque se habla de que este último volverá a reanudarse. Con Ecuador los dos cancilleres —en las reuniones del 24 de septiembre y del 9 de octubre de 2009— prometieron la revitalización de estos instrumentos que funcionaban con regularidad y que abarcaban la totalidad de la relación binacional. El presidente Chávez en cambio señala distancia-

miento hacia Colombia debido, entre muchos factores, a la implementación de un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos para la lucha antinarcóticos y antiterrorista.

Nuevamente la ayuda, pero sobre todo la presencia de efectivos militares norteamericanos en territorio colombiano, se consolida como un factor de inestabilidad vecinal. Lo que para Colombia es un acuerdo bilateral de cooperación para la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico sin mayores repercusiones regionales, para los países vecinos, e incluso para la mayoría de Suramérica, se percibe como una seria amenaza a la seguridad de la región, y como un nuevo factor de crisis. Esto se ve reflejado en el hecho de que en la Reunión de UNASUR celebrada en Quito el 10 de agosto de 2009, el tema central fuera el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos⁸.

Dicho acuerdo obligó a la administración Uribe a explicar su alcance y calmar los ánimos de la región, razón por la cual realizó una gira relámpago por Suramérica aceptando finalmente asistir a UNASUR (Bariloche, 2009), y ampliando la agenda de la reunión a temas como la carrera armamentista, los acuerdos militares de algunos países y los suministros de armas a grupos ilegales. También solicitó que la reunión fuera transmitida en directo

⁷ Con Venezuela se denomina la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos, COPIAF, que no se reúne desde el 2007.

⁸ Si bien la declaración final de la Cumbre de Quito no incluyó el tema del acuerdo colombo-estadounidense, éste sí fue el más debatido en la reunión a pesar de no estar en la agenda. Lo que más resalta del encuentro es la declaración de Hugo Chávez que advierte sobre la posibilidad de un conflicto bélico entre Colombia y Venezuela si Estados Unidos formaliza su presencia militar en ese país, en http://www.infolatam.com/entrada/unasur_cumbre_de_quito_concluye_sin_post-15392.html (Consultado en 11 de agosto de 2009).

por televisión, a lo que sus interlocutores accedieron. A pesar de la intención colombiana de calmar los ánimos en la región, la intervención del presidente fue más una exposición sobre los problemas domésticos del país, con claras denuncias de colaboración hacia las FARC de gobiernos vecinos, que una argumentación a favor de la presencia de tropas norteamericanas en el vecindario. Los puntos sugeridos para el debate por Colombia fueron marginales, la percepción de amenaza sobre el acuerdo siguió siendo compartida, y no se cambiaron los puntos de vista en la región; mientras ésta salía más unificada en contra de la presencia militar de Estados Unidos (*Semana*, agosto 31 de 2009), Colombia se percibía más aislada.

La profundización de la ayuda militar a Colombia por la potencia es vista con desconfianza por la región. No solo por los antecedentes de la administración Uribe frente a las acciones a las que puede llegar en la lucha narco-terrorista y las externalidades derivadas de la implementación de la cooperación de Washington, sino por los alcances percibidos resultantes del nuevo acuerdo. Primero, casi

ningún país cree que el despliegue norteamericano sea solo para afrontar el conflicto interno colombiano, por cuanto sus intereses son a escala geopolítica mundial. Algunos mandatarios coinciden en que las bases serán utilizadas para reafirmar la presencia militar de la potencia en la región, para labores de espionaje e inteligencia hacia gobiernos no alineados a su posición, y ven con escepticismo la capacidad colombiana para controlar sus actuaciones⁹.

Igualmente, el carácter antiterrorista y antinarcóticos de la cooperación norteamericana asusta a los vecinos. Las definiciones derivadas de un esquema de lucha basado en la guerra contra el terrorismo como política de Estado de la potencia, hacen que señalamientos como los del Congreso de Estados Unidos¹⁰ de que Venezuela se ha convertido en un santuario del narcotráfico (*Semana*, 20 de julio de 2009); o los que apuntan a la cercanía y complicidad de Caracas y Quito con las FARC, sean percibidos como amenazantes para las estabilidad de estos gobiernos.

De otro lado, el protagonismo mediático de funcionarios estatales diferentes al canciller

⁹ Estos puntos fueron expuestos y compartidos por los mandatarios de Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, y hasta cierto punto Brasil, en la Cumbre de Bariloche. La referencia al *Libro Blanco* de Movilidad Aérea del Comando Sur de Estados Unidos, donde se argumenta que la base de Palanqueros (Colombia) era necesaria para operaciones de "movilidad", levanta muchas sospechas en la región por lo difuso y riesgoso del concepto. Asimismo, que los equipos militares de inteligencia por instalar en Colombia sean aviones espías y radares con alcances continentales asusta a estos países. Por su parte, el mandatario ecuatoriano explica que el poco control nacional a las operaciones norteamericanas fue lo que motivó el retiro de la base de Manta. El presidente Lula resume su posición frente al acuerdo colombo-estadounidense en dos puntos: que Colombia respete el derecho internacional frente al uso de las bases, y que garantice que el acuerdo solo tenga repercusiones internas.

¹⁰ Informe de la Oficina de Supervisión del Gobierno (GAO por sus siglas en inglés) al Congreso Norteamericano. Esta oficina funciona como un brazo de investigación del Congreso de EE.UU., y en su último informe dice que los embarques de drogas de Venezuela hacia ese país han pasado de 50 toneladas métricas en 2004 a 260 toneladas métricas en 2006 (*El Espectador*, 17 de julio de 2009).

de la república en temas internacionales ha sido perjudicial para el país. Fueron dicientes, tensionantes y traumáticas las declaraciones y la llamada “diplomacia del micrófono” del ex-ministro Juan Manuel Santos o del director de la policía general Oscar Naranjo a comienzos de marzo de 2008. No resulta clara la coordinación entre los elementos políticos y militares de este relacionamiento, y ello debilita el poder negociador colombiano al mismo tiempo que deteriora su imagen en el exterior. Al respecto, diversos públicos interesados se preguntan que tanto la Cancillería colombiana tenía conocimiento previo de las acciones militares en Angostura, o que grado de entendimiento tiene el nuevo acuerdo colombo-estadounidense¹¹ siendo que luego le ha correspondido afrontar los efectos de las crisis diplomáticas con los países andinos.

No obstante, la relación de Colombia con los países vecinos siempre ha sido heterogénea, marcada por altibajos, poco transparente y tendiente a nuevas desconfianzas. Durante los últimos años se han venido deteriorando por el impacto de la crisis política, incluso ámbitos como el económico que en el caso colombo-venezolano presentaba autonomía. De manera reiterada el presidente Hugo Chávez afirma que dejará de importar productos colombianos y en efecto empieza a fortalecer relaciones económicas, entre otros con Argentina sustituyendo las compras de automóviles y de

carne que tenía con nuestro país; mientras que la amenaza a la imposición de salvaguardas y al aumento de aranceles a productos colombianos ha sido la contraofensiva económica de Rafael Correa. Sin lugar a dudas el tema económico es de gran visibilidad.

ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA SUBORDINACIÓN. LOS TEMAS DE MAYOR VISIBILIDAD EN LOS PAÍSES VECINOS

Los Estados Unidos, el narcotráfico, el conflicto interno —ambos de seguridad y vinculados con las bases militares— y el comercio constituyen los temas de mayor visibilidad de la política exterior colombiana en los países vecinos. Durante los últimos años el tratamiento de estos aspectos ha ocasionado distanciamiento, tensión y hasta ruptura de relaciones binacionales. Colombia se concentra en promover el programa de Seguridad Democrática, buscar cooperación y asistencia -militar y no militar- y legitimar acciones por una parte, y afianzar el comercio y la inversión, por la otra.

La presencia de gobiernos denominados de nueva izquierda más ideológica que pragmática en los países vecinos, ha tensionado la relación con Colombia, país al que perciben como un aliado irrestricto de los Estados Unidos. De manera particular, el gobierno del presidente Hugo Chávez busca liderar una nueva forma de insertarse internacionalmente,

¹¹ En entrevista al periodista Gustavo Gómez de *Semana* el canciller colombiano, Jaime Bermúdez, reconoció que no estaba al tanto de los alcances del acuerdo, al menos en lo que tiene que ver con los derechos de los contratistas a entrar a cualquier base incluida en el acuerdo, como también que tuvo parte de responsabilidad en la confusa explicación de la esencia del acuerdo mismo (*Semana*, 24 de agosto de 2009).

construir alianzas y renovar la clase política, buscando mayores márgenes de autonomía y utilizando un discurso anti-estadounidense y anti-globalización (Recondo, 2006; Petkoff, 2005).

Esta situación ha conducido a una visión bipolar de la creciente complejidad andina¹², y de su inserción externa, en la que se vinculan temas de alta y baja política con diversos márgenes de autonomía y subordinación. Al respecto vale la pena señalar, en primer lugar, que la *alianza de Colombia con Estados Unidos* es el tema que más acapara la atención de los países vecinos, tanto a nivel periodístico como de analistas y tomadores de decisiones, especialmente en Ecuador y Venezuela, aunque también en Brasil y Bolivia. Este énfasis ha aumentado a raíz de las bases norteamericanas en territorio colombiano.

Sin lugar a dudas, Estados Unidos genera desconfianza en el vecindario. Venezuela por el desequilibrio militar y una eventual intervención militar en su territorio utilizando a Colombia; Brasil por la soberanía sobre la región amazónica; Ecuador por las repercusiones de la ayuda bilateral en el conflicto interno colombiano y el “derrame” de éste hacia sus fronteras; y Bolivia, siguiendo a Chávez, por el discurso contra hegemónico y su proyecto político alternativo. Para Venezuela, la presencia de la potencia norteamericana en este país pone en riesgo la seguridad tanto del régimen político

revolucionario, como de la seguridad interna e incluso de su seguridad personal. Asimismo, el mandatario venezolano considera amenazada la seguridad energética de su país por las necesidades de petróleo del hegemón, siendo una nación con grandes reservas del mineral.

Por su parte, Ecuador pone de manifiesto que la política antidrogas norteamericana en la que se enmarca su colaboración al Estado en el conflicto colombiano, además de desbordar la confrontación hacia las fronteras, no ha dado los resultados esperados. Según Correa, las políticas antidrogas son impuestas a Latinoamérica por Estados Unidos desde los años noventa y han fracasado en su misión. La ineficiencia del Plan Colombia frente a la eficiencia de la política antinarcóticos ecuatoriana (sin respaldo de EE.UU., según el propio gobernante), demuestra los esfuerzos llevados a cabo por su gobierno para contener un problema que reconoce como ajeno.

Y para el gobierno colombiano, históricamente Estados Unidos constituye un actor prioritario. Muy pocos momentos de nuestra historia diplomática han sido de distanciamiento y autonomía frente a ese país. En ocasiones también se manejan temas de manera más autónoma como, por ejemplo, los ambientales, la participación en organismos multilaterales como el Movimiento de los No Alineados y las relaciones con Cuba. Pero en general son relaciones subordinadas y reactivas.

¹² La crisis política de la región andina adquiere manifestaciones a nivel de la gobernabilidad, de las instituciones, de la participación, de la representatividad —es decir de la misma democracia—, a la vez de las diversas vulnerabilidades y fisuras que se observan en la región. Son fracturas sociales, económicas y culturales excluyentes, relacionadas con flujos migratorios, aspectos políticos, culturales y de autonomías territoriales (Nota de los autores).

Durante los últimos años, con la llegada de la llamada Nueva Izquierda a la región andina y la lucha contra el terrorismo, se observa una alianza más estrecha de Colombia con Estados Unidos, al mismo tiempo que una retórica andina antinorteamericana de países como Venezuela, Ecuador y Bolivia. No obstante, en la práctica, tanto en los unos como en los otros, se presenta una gran dependencia económica de los Estados Unidos. Venezuela le vende a ese país el 50% del total de sus exportaciones y Colombia cerca de un 40%. El país andino que más exporta a los Estados Unidos es Venezuela, seguido de Colombia, Perú y Ecuador y en menor medida Bolivia. A excepción de Bolivia, los demás países andinos han incrementado sus ventas hacia Washington. Por el lado de las importaciones, el país andino que más le compra es también Venezuela, seguido de Colombia. Aquí resultaría importante analizar la relación entre lo ideológico, lo retórico y lo pragmático relacionado a su vez, con la vinculación entre lo político y lo económico.

Por su parte, el comercio entre Colombia y Venezuela, y entre Colombia y Ecuador es fundamental para sus economías. Bogotá vende a Caracas USD 6.100 millones y le compra USD 1.100 millones¹³. Esto muestra la balanza comercial favorable al primero, que lo hace vulnerable a los ataques del segundo cuando los conflictos políticos empiezan a tocar los temas comerciales. No obstante, la dependencia económica del país vecino con Colombia es alta, puesto que muchos de los

productos que importa son de su canasta básica familiar, y de difícil sustitución para la economía venezolana. Por su parte, con Ecuador las relaciones comerciales son de menor tamaño -Colombia exporta USD 1.500 millones e importa de ese país USD 800 millones-, pero inciden fuertemente en las economías fronterizas de los dos países.

En segundo lugar este ambiente de dicotomía y visión bipolar, acentúa la percepción de que *Colombia es un país problema*. Desde finales de la década de los 90 se formula esta apreciación, no solo desde la región andina y los Estados Unidos, sino que el mismo gobierno colombiano apunta en este sentido. A partir de Andrés Pastrana (1998-2002), del Plan Colombia y del Plan Patriota, la presencia de Estados Unidos ha sido más permanente.

Con la ayuda militar para combatir el narcotráfico y el terrorismo se fortalece esta alianza dando lugar a una “intervención por invitación” (Tickner, 2007). Sin embargo, esta cooperación ha ocasionado distanciamiento y tensión con los países andinos, incluyendo también a Brasil. La ayuda de los Estados Unidos a Colombia genera desconfianza en el vecindario y los países andinos la perciben como poco transparente. Pero no solo esto, sino que se ve a Colombia como un país que obstaculiza procesos de integración y concertación como UNASUR –y con ello el Consejo Suramericano de Defensa–.

En un contexto andino fragmentado, con el estancamiento de la Comunidad Andina y

¹³ Esto representa el 17% de las exportaciones totales colombianas, y el 34% de sus exportaciones no tradicionales (*Semana*, 3 de agosto de 2009).

el retiro de Venezuela de esta institución, las posiciones colombianas son contrarias a las de la región, a la vez que ayudan a consolidar alianzas multilaterales de países abiertamente declarados como contradictores del gobierno de Uribe. Como explican Shifter y Joyce (2008), Colombia ha servido para que Venezuela y Ecuador se unan en su contra. Para algunos, Colombia, con su política de denunciar los vínculos de Ecuador con las FARC, terminó acercando a Correa y a Chávez, y generó la adhesión de Quito a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Durante varios años se sobrevaloró el papel que nuestro país podría desempeñar como articulador estratégico, mediador y puente de Estados Unidos con América Latina. Pero el nuevo huésped de la Casa Blanca, el presidente Barak Obama, busca ahora asignar esta función a Brasil construyendo una alianza estratégica con este socio suramericano. En cambio los gobiernos y la sociedad en general perciben a Colombia como aislado del escenario regional.

Finalmente, y en tercer lugar, en este contexto dicotómico de autonomía-subordinación, de continuidades y cambios, se afianza una *Diplomacia Presidencial* que si bien hace parte de sistemas presidencialistas se ha acentuado durante los últimos años con la llegada de Uribe, Chávez y Correa a sus casas de gobierno. Esta tendencia debilita las mis-

mas instituciones en particular las cancillerías y más aún en el caso colombiano, donde el Ministerio de Defensa desempeña un rol tan relevante. Favorece a su vez, las tensiones al concentrar los temas de alta política en jefes de Estado con proyectos políticos divergentes. Al mismo tiempo, obstaculiza la construcción de políticas de Estado, así como la posibilidad de diseñar alianzas interinstitucionales. A pesar de lo anterior se han venido fortaleciendo los lazos entre diversas redes de la sociedad civil de estos países.

EL DESARROLLO DE UNA DIPLOMACIA PARALELA¹⁴

En Colombia, la diplomacia no convencional es mucho más compleja que en otros países debido, en gran medida, a la prolongación e internacionalización del conflicto interno. A pesar de la estrechez del régimen político colombiano, se ha venido desarrollando una diplomacia de actores no estatales que constituyen redes articuladas e inciden directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones y en la resolución de conflictos. Algunas veces ésta es una diplomacia ciudadana colaborativa, mientras que en otras ocasiones es confrontacional.

La diplomacia ciudadana se refiere a las acciones llevadas a cabo por sujetos sociales en concordancia con la diplomacia convencional, ejerciendo funciones que en ciertos momen-

¹⁴ La diplomacia paralela es la denominada *track two* que es la ejercida indirecta y paralelamente por actores no estatales —en algunos casos ilegales— desde y hacia el exterior. La mayoría de las veces es realizada por redes transnacionales de *advocacy* que suelen ser confrontacionales al Estado.

tos los estados o los organismos regionales e internacionales no pueden desempeñar. Estos actores no gubernamentales pueden proceder de sectores académicos, empresariales, medios de comunicación, políticos —expresidentes, exministros, congresistas— y la Iglesia, entre otros.

En este sentido, por lo general, la diplomacia ciudadana es realizada por personas cercanas al poder y al proceso de toma de decisiones, jugando diferentes roles de apoyo, ya sea generando ideas, explorando actitudes, verificando voluntades, o creando confianza, entre muchos otros aspectos. Se utiliza frecuentemente en temas de resolución de conflicto —conflictos armados, liberación de secuestrados...—, en fases previas de exploración de las condiciones para iniciar unos primeros acercamientos así como en medio de las negociaciones. Su labor inicial debe ser silenciosa, cuidadosa y discreta, o posteriormente pública cuando se trate de presionar a las partes. Aunque es complementaria y colaborativa a la diplomacia ejercida por el Estado, también puede asumir un control social.

En el caso de las relaciones de Colombia con los países vecinos y de manera particular con Ecuador y Venezuela, son de sobra conocidos los buenos oficios que en su momento ejercieron personalidades como Hugo Chávez, la senadora Piedad Córdoba, el expresidente Ernesto Samper, representantes del Polo Democrático y el Centro Carter. Todos ellos se han orientado a la búsqueda de la paz, el establecimiento de un acuerdo humanitario, la liberación de secuestrados y/o la construcción de medidas de confianza.

A su vez, se han fomentado vínculos a nivel de diferentes sectores de la sociedad civil, desde sus capitales y también a nivel fronterizo, más aún por ser estas fronteras vivas, porosas e interdependientes. Pero no solo por ello sino también debido a los avances de las comunicaciones y de la informática, así como a una mayor visibilidad de temas relacionados con el conflicto interno y el desplazamiento transfronterizo. Muchas veces estas acciones se realizan sin articulación e incluso contradicen directivas emitidas desde Bogotá. Por lo general, gobernadores y alcaldes de departamentos fronterizos desarrollan sus propias políticas internacionales sin pasar por el Palacio de San Carlos.

A nivel general con el resto de los vecinos, la diplomacia ciudadana se realiza principalmente entre empresarios, cámaras de comercio, como también centros académicos y ONG. Para los primeros, el comercio y la inversión, sobre todo con Venezuela y Ecuador, resultan prioritarios por ser economías muy complementarias y con balanzas de superávit para nuestro país. Hacia ellos, se logró desarrollar una capacidad productiva de mercancías elaboradas con valor agregado. En el 2008 como se mencionó, la balanza comercial con Venezuela se acercó a los USD 8.000 millones y con Ecuador se contabilizó superior a los USD 2.000 millones. De ahí que la crisis política y el deterioro de las relaciones con estos dos países generen malestar en el empresariado.

El sector académico, por su parte, también ha fortalecido vínculos con los vecinos y de manera especial con Venezuela y más recientemente con Ecuador y Brasil. Desde la década de los 90 se creó la Cátedra Venezuela

en universidades colombianas y en el 2007 se realizó la Cátedra Ecuador. Ambas han dado lugar a ediciones de libros que circulan en la región.

Por otra parte, grupos ilegales como las FARC y los paramilitares¹⁵ realizan sus propias acciones externas. Desde finales de los años noventa, cuando el conflicto interno se trasladó a las fronteras y se vincularon los grupos armados con el narcotráfico, las FARC buscaron apoyo y reconocimiento de un estatus de beligerancia, principalmente en Venezuela y Ecuador. Desde el 2001 con la interrupción del proceso de paz, la posterior llegada de Alvaro Uribe a la Casa de Nariño y el programa de seguridad democrática, empezaron a ser calificadas de terroristas. En lo sucesivo pierden apoyo social dentro del país, situación que debe ser sustituida con reclutamiento y búsqueda de alianzas externas, algunas de ellas con ONG¹⁶.

A manera de conclusión podemos señalar que muchos cambios que se percibían desde antes, se han afianzado en la relación de Colombia con sus vecinos, marcados por un ambiente de tensión y de ruptura de relaciones con Ecuador. Los cambios hacen alusión al énfasis político sobre lo jurídico, al liderazgo del Ministerio de Defensa, a la militarización y securitización de ciertos temas, al fortalecimiento de una diplomacia presidencial y a la presencia de nuevas diplomacias no gubernamentales.

Luego de señalar las anteriores consideraciones pasaremos a señalar posibles escenarios de las relaciones de Colombia con los países vecinos, principalmente con Ecuador y Venezuela.

PERSPECTIVAS DE LA INSERCIÓN REGIONAL COLOMBIANA

Teniendo en cuenta las tendencias recientes de las relaciones colombo-vecinales, principalmente durante el último año, se plantean tres escenarios: el de normalización y mejoramiento, el de estancamiento y continuidad, y el de empeoramiento. Todos ellos se enmarcan en un proceso electoral colombiano en el que se elegirá Presidente de la República y tendremos un nuevo jefe de Estado el 7 de agosto de 2010 dentro de la continuidad de los gobiernos de los presidentes vecinos -Chávez y Correa- hasta el 2013 por lo menos.

El primer escenario es de *normalización y mejoramiento de las relaciones*. Durante los últimos años las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela han sido de tensión permanente mientras que con Brasil, Perú y Panamá son mucho más cordiales.

En los encuentros de los cancilleres Fander Falconi y Jaime Bermúdez se inició un proceso de acercamiento entre Colombia y Ecuador. Colombia prometió no volver a hacer operaciones militares en Ecuador y éste a

¹⁵ Los paramilitares tienen vínculos con redes globales de droga y de armas. Con Venezuela se han enfrentado más que con otros vecinos.

¹⁶ Las FARC han construido redes a nivel internacional con distintos gobiernos, partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. En América Latina sobresalen sus vínculos con actores sociales mexicanos.

su vez se comprometió a combatir a los grupos ilegales en su territorio. A su vez, se activan varios mecanismos de cooperación, como la COMBIFRON y el trabajo en tres comisiones: una de seguridad y control de la criminalidad; una de desarrollo fronterizo, y otra muy importante, que tratará los temas sensibles sobre los que no hay acuerdo. Habrá que esperar la concreción de estas manifestaciones: si son solo retórica o si avanzan hacia la realidad.

De todas maneras la posibilidad de este escenario se encuentra supeditado al respeto de los principios del derecho internacional, a la importancia de los acuerdos jurídicos por encima de los intereses políticos, a la construcción de medidas de confianza basadas en la transparencia; y a la articulación de los gobiernos con actores sociales, fronterizos y regionales.

El segundo escenario es de *tensión y enfrentamiento* y debe analizarse en un contexto de triangulación de las relaciones de Colombia con sus vecinos. Se enmarca en la permanencia de los tres jefes de Estado en el poder y señala una continuidad de lo que ha venido ocurriendo. En él se fortalecería la diplomacia presidencial y las relaciones con Estados Unidos, pero al mismo tiempo una diplomacia paralela confrontacional. Aquí muy seguramente lo político afectaría lo económico, con serias repercusiones a las economías nacionales de estos países.

Muy probablemente también continuarían las disputas legales en curso entre Quito y Bogotá. Por su parte, Colombia buscaría legitimar sus pruebas ante la comunidad mundial y la región, sobre los vínculos de los gobiernos vecinos con grupos guerrilleros, y su relación

en términos de tráfico de armas, narcóticos, dinero y suministros.

En este escenario, el protagonismo internacional adquirido por el Ministerio de Defensa colombiano podría afectar la imagen de la lucha antinarcótica y antisubversiva del país. Colombia seguiría primando su posición de defensa de la política de seguridad democrática y su seguridad nacional, primero en términos de política bilateral, y después en instituciones inter-estatales existentes por sobre los nuevos escenarios internacionales.

Dentro de esta opción muy probablemente Colombia se retiraría de UNASUR conduciendo a un mayor aislamiento de nuestro país, obstaculizando la multilateralidad y privilegiando las relaciones bilaterales. También el presidente Hugo Chávez afianzaría su liderazgo y aumentaría la confrontación con Estados Unidos con posibilidades de interrupción de las relaciones bilaterales con Colombia.

El tercer y último escenario se deriva del anterior y se refiere a la *separación de los asuntos económicos de los políticos*. Curiosamente, las relaciones comerciales antes de estancarse se han profundizado en los últimos años entre Bogotá, Quito y Caracas. Por tanto, la presión ejercida por el sector empresarial puede llevar a que los intereses económicos primen sobre las diferencias políticas, reorientando las relaciones diplomáticas. Como hemos visto, el comercio se ha convertido en el principal atenuante para evitar una confrontación mayor.

En caso de que continúen las tensiones con Ecuador y Venezuela, nuestro país buscaría separar el tratamiento de la conflictividad política del mundo de los negocios. Este escenario requeriría del fortalecimiento de las institu-

ciones y de ministerios como el de Relaciones Exteriores y Comercio dentro de un marco más técnico que el de la diplomacia presidencial. De todas maneras, Colombia continuaría percibiéndose como un país problema en el vecindario con una diplomacia ciudadana ejercida principalmente por los empresarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Badie, Bertrand. (2008). *Le diplomate et l'intrus*, Paris, Fayard.
- Cardona, Diego y Martha Ardila. (2005). "Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias", en Ardila, Martha *et ál*, (editores) (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, FESCOL-CEREC.
- Chigas, Diana. (2003). "Track II (Citizen) Diplomacy", en Guy Burgess y Heidi Burgess (eds.). *Beyond Intractability*, Boulder, Conflict Resolution Consortium, University of Colorado.
- Manning, Bayless. (1977). "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", Vol. 55, No. 2, January.
- Mejías, Sonia Alda. (2008). "La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina". *Documento de Trabajo*, No. 36, Real Instituto Elcano.
- Petkoff, Teodoro. (2005). "Las dos izquierdas", en *Nueva Sociedad*, No. 192, mayo-junio.
- Recondo, David. (2005-2006). "Le renouvellement du personnel politique", en *Problèmes D'Amérique Latine*, No. 59, Hiver.
- Rosenau, James. (1990). *Turbulence in World Politics*, New Jersey, Princeton University Press.
- Shifter, Michael y Daniel Joyce. (2008). "Bolivia, Ecuador y Venezuela, refundación andina", en *Revista Política Exterior*, vol. XXII, No. 123, mayo/junio, pp. 55-66.
- Tickner, Arlene B. (2007). "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Revista Colombia Internacional*, No. 65, enero-junio.

Artículos periodísticos

- "Enemigos íntimos". *Semana*, 6 de julio de 2009, edición No. 1418.
- "Golpe Bajo". *Semana*, 6 de julio de 2009, edición No. 1418.
- "Defender a Santos". *Semana*, 6 de julio de 2009, edición No. 1418.
- "Al presidente Correa lo siguen engañando". *Semana*, 13 de julio de 2009, edición No. 1419.
- "Correa acorralado". *Semana*, 20 de julio de 2009, edición No. 1420.
- "Gringos ¿welcome?". *Semana*, 20 de julio de 2009, edición No. 1420.
- "Los 'rockets' venezolanos". *Semana*, 27 de julio de 2009, edición No. 1421.
- "¿Quién pierde más?". *Semana*, 3 de agosto de 2009, edición No. 1422.
- "Diario, mentiras y video". *Semana*, 3 de agosto de 2009, edición No. 1422.
- "Por qué sí a las bases". *Semana*, 10 de agosto de 2009, edición No. 1423.
- "La visión regional". *Semana*, 10 de agosto de 2009, edición No. 1423.
- "Correa ¿ángel o demonio?". *Semana*, 10 de agosto de 2009, edición No. 1423.
- "Lula, ¿el salvador?". *Semana*, 24 de agosto de 2009, edición No. 1425.
- "No vamos a Argentina a consultar nada". *Semana*, 24 de agosto de 2009, edición No. 1425.

“El nuevo escenario”. *Semana*, 24 de agosto de 1009, edición No. 1425.

“Colombia aislada”. *Semana*, 31 de agosto de 1009, edición No. 1426.

Páginas web:

www.eluniversal.com

www.elcomercio.com

www.elcomercio.com.pe

<http://www.elespectador.com/articulo151224-chavez-dice-eeuu-el-primer-pais-narcotraficante-del-planeta?page=1>

<http://www.mmrree.gov.ec/2009/>

<http://www.mre.gob.ve/Noticias/A2009>

http://www.infolatam.com/entrada/unasur_cumbre_de_quito_concluye_sin_post-15392.html

Ardila, Martha; Amado, Juan Andrés.

“Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 55-70.