



La política exterior colombiana en materia de integración

*Eduardo Pastrana Buelvas**

Introducción

Es posible hablar, desde la llegada del presidente Uribe al poder (2002), de una “securitización” y “terrorización” de la agenda internacional colombiana.¹ Por tanto, hablar en dicho contexto de la política exterior colombiana con relación a la integración internacional, nos lleva a afirmar que la inserción de Colombia en el sistema internacional ha estado condicionada por el tema de la seguridad.

En este orden de ideas, Colombia ha priorizado su relación con los Estados Unidos, manteniendo un esquema de *Résipice Polum*. La afinidad política del gobierno de Uribe con el de Bush enmarcó el conflicto colombiano en la lucha global contra el terrorismo que se planteó a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Así mismo, la búsqueda de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se ha convertido, en plano comercial, en el objetivo principal, con lo cual los procesos de integración que se llevan a cabo a nivel latinoamericano han pasado a un segundo plano. En fin, su inserción internacional se ha dado principalmente en torno al tema del conflicto y el narcotráfico, con lo cual el rol de

* Profesor investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y editor de la revista *Papel Político*; <epastrana@javeriana.edu.co>.

1 Véase Leonardo Carvajal, “Tres años del gobierno de Uribe 2002-2005”, en *OASIS*, No. 11, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 146.

América Latina, Europa y Asia se mantienen en una posición secundaria o marginal.²

En busca de un TLC con Estados Unidos

Colombia ha tenido por diferentes períodos de su historia una posición de subordinación frente a los Estados Unidos (EUA). Por lo tanto, la adecuación de la Política de Seguridad Democrática (PSD) a la lucha contra el terrorismo de Washington condujo a una relación de subordinación y alineamiento de Colombia con EUA. Sin embargo, esta modalidad de la internacionalización del conflicto colombiano no debe ser vista como el resultado de la inevitable hegemonía de Estados Unidos. Es necesario comprender la dimensión voluntaria, selectiva y calculada del proceso de internacionalización que resulta de decisiones explícitas tomadas por funcionarios gubernamentales. El gobierno de Uribe, en particular, ha buscado ayuda fundamentalmente de un actor internacional con el que simpatiza, sin importar los costos adicionales que ello implica. Fue obvio el alto nivel de compatibilidad entre la aproximación militarista de Uribe en contra de las guerrillas y la guerra contra el terrorismo internacional de Bush. Dicha razón es importante para entender la incorporación de la guerra colombiana en la guerra contra el terrorismo.³

Sin embargo, los cambios en el entorno político estadounidense tienen repercusiones en sus relaciones con Colombia. De hecho, el triunfo demócrata en las elecciones legislativas de 2008 y la llegada de Obama a la Casa Blanca en enero de 2009 produjo una nueva constelación política, que se expresa en la mayoría de ese partido en ambas cámaras. En consecuencia, congresistas demócratas se han encargado de criticar en los últimos meses la efectividad de los recursos entregados por Washington al Estado colombiano y ven con preocupación los altos índices de asesinatos a sindicalistas y los escándalos de la parapolítica. Las tendencias recientes que se han observado en Washington frente a la ratificación del TLC y el Plan Colombia

2 Véase detalladamente Leonardo Carvajal y Rodrigo Amaya, “La política exterior de la administración de Uribe 2002-2004: alineación y securitización”, en *Cuadernos del CIPE*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 5-69.

3 Véase detallada y ampliamente el análisis que realiza Sandra Borda en un artículo que recoge dicha problemática; Sandra Borda, *La internacionalización del conflicto armada después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia inevitable?*, en *Colombia Internacional*, No. 65, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 66-89.



expresan una reducción dramática en la receptividad que tiene el discurso bélico del presidente Uribe y un desinterés general de preservar la relación especial con Colombia. Así mismo, el relevo presidencial en enero de este año en Estados Unidos podría implicar nuevos matices en su relación con Colombia. Con Obama ha cambiado la agenda y con ello las prioridades de la política exterior estadounidense. El diálogo se impone en vez de la guerra, con lo cual el TLC con Colombia pierde importancia y cobra relevancia el tema de los DD.HH. y la democracia. Desde esta perspectiva, las debilidades de la política exterior colombiana, que se concentra básicamente en el lenguaje bélico exigido por la PSD y en la figura del presidente Uribe, no favorece un viraje adecuado.

Tan cerca pero tan lejos: Colombia-América Latina

América Latina es para Colombia el escenario geográfico, cultural e histórico para el desarrollo de sus relaciones internacionales. Sin embargo, el vecindario latinoamericano ha jugado un papel marginal en el marco de la política exterior colombiana de los últimos siete años, en los cuales las relaciones con la región se han mantenido más por obligación que por convicción. Es preciso que no se sigan ignorando las iniciativas comerciales de Brasil y Argentina para hacerle contrapeso al predominio norteamericano. Por lo tanto, Colombia no puede seguir apostando únicamente a su TLC con EUA, mientras el resto de los países latinoamericanos buscan fortalecer lazos comerciales de carácter regional, así como la concertación de instrumentos de negociación frente a otros bloques.⁴

Colombia se proyecta, además, como una amenaza para la estabilidad y seguridad regional. La estrategia militar de Uribe ha empujando el conflicto con las FARC hacia las fronteras extremadamente frágiles del país, generando bastantes repercusiones negativas en dichas zonas con los cinco estados limítrofes. De allí que las regiones fronterizas constituyan el eslabón débil de las relaciones de Colombia con sus vecinos. Actualmente, las relaciones,

4 Edgar Vieira, "Integración y Tratados de Libre Comercio", en Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez, eds., *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, FESCOL/CERC, 2005, pp. 99-144.

sobre todo, con Venezuela y Ecuador, no pasan por el mejor momento. La decisión del gobierno colombiano de permitirle a Estados Unidos el uso en su territorio de siete bases militares, supuestamente para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, le ha aportado un nuevo ingrediente a las tensas relaciones con ambos países, que se han visto ensombrecidas por numerosos incidentes en los últimos años, ligados a los efectos transfronterizos del conflicto, a posiciones opuestas respecto a la política exterior norteamericana y a visiones contrarias en torno a los modelos de integración regional. Por tal motivo, el enfrentamiento ha sido una constante durante los dos últimos años, generando fricciones que han llevado a los dos países al borde de una confrontación militar. Finalmente, como consecuencia del convenio entre EUA y Colombia sobre las bases militares, las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela han arribado a un punto crítico que lleva a pensar en un posible rompimiento de relaciones que ya se evidencia en el plano comercial y político.⁵

Actualmente, las relaciones diplomáticas con Ecuador, como consecuencia de la violación del Derecho Internacional por parte de Colombia mediante la incursión en territorio ecuatoriano para dar de baja a Raúl Reyes, se encuentran en proceso de diálogo para su restablecimiento. Sin embargo, es necesario destacar que ello es también producto de las reiteradas fricciones que se han llevado a cabo entre ambos países en los últimos años, tales como las fumigaciones con glifosato cerca de la frontera conjunta y la actual y delicada situación de los campesinos colombianos desplazados en la región fronteriza. De hecho, el efecto acumulativo de tantos desencuentros ha generado un impacto negativo de carácter estructural no solo sobre las relaciones bilaterales sino también en el compromiso político hacia la CAN.

5 Eduardo Pastrana, Carsten Wieland y Juan Carlos Vargas, *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*, Bogotá, Editorial Javeriana, 2008, pp. 221-264.



Así las cosas, para Colombia los procesos que se llevan a cabo en diferentes bloques subregionales de integración tienen poca importancia. Por consiguiente, la Comunidad Andina (CAN) solo representa una vía más de inserción internacional que, luego de salida de Venezuela, no tiene mayor prioridad en la agenda actual del gobierno colombiano. El bloque andino se resquebraja cada vez más. Venezuela, Perú y Bolivia han buscado vincularse a otros procesos de integración dentro y fuera del ámbito sudamericano. Perú busca relacionarse más con el Pacífico y Bolivia pretende pertenecer tanto al esquema andino como al MERCOSUR.

Con los demás países de la región, Colombia busca relacionarse principalmente a través de acuerdos comerciales. El Congreso colombiano en el 2008 aprobó un TLC con Chile. Con Brasil, desde la llegada del nuevo canciller, Jaime Bermúdez, se ha tratado de establecer un mayor acercamiento, reconociendo el papel que dicho país tiene como estabilizador regional y cada vez más de actor global.

El proyecto integracionista UNASUR nació como la más importante expresión de unión de los países suramericanos. Se han logrado acercamientos a través de diversas cumbres en varias materias: energéticas, de infraestructura, comerciales, de política y de seguridad. Sin embargo, el gobierno colombiano no le ha dado la relevancia que merece dicha iniciativa.⁶

Colombia-Unión Europea

Para Colombia las relaciones con la UE son fundamentales para la internacionalización del comercio. Sin embargo, aunque la UE ha señalado que Colombia es un importante socio para la internacionalización del comercio, la importancia del país para el bloque europeo, en la práctica, “se encuentra en umbral de lo que se puede considerar estratégico o no”.⁷ No obstante, se pueden señalar rasgos de cooperación comercial por parte del bloque hacia Colombia, como es la extensión por tres años más—hasta el 2011— del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+), a cambio de compromisos en

6 Márquez Márquez, “Las relaciones entre Colombia y Venezuela. La profundización de las diferencias entre hermanos distintos”, en *Revista Javeriana*, No. 753, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, abril de 2009, p. 57.

7 Eduardo Pastrana, “Las relaciones Colombia-Unión Europea. Estancamiento o profundización”, en *ibid.*, p. 30.

materia de desarrollo sostenible, protección al medioambiente, lucha contra las drogas y buena gestión del gobierno.⁸

Con la CAN la UE buscó establecer un Acuerdo de Asociación (AA), pero ante la negativa de los países andinos de llegar a acuerdos políticos durante las negociaciones con los representantes europeos no se pudo establecer un acuerdo conjunto, pero se acordó un mecanismo de flexibilidad para la negociación de éste, así cada Estado, “conforme con sus propias posibilidades, se incorporará a los pilares de dicho acuerdo y establecerá intensidades, plazos y velocidades”.⁹

Las relaciones se han mejorado, ya que ambas partes han tomado iniciativas de acción conjunta alrededor de intereses comunes, como comercio, desarrollo humano, erradicación de la pobreza, entre otros. La UE ha buscado colaborar en el tema relacionado con el conflicto armado, proponiendo y apoyando una salida negociada al mismo. Sin embargo, debido a que Colombia sigue el enfoque militar estadounidense, no ha podido prosperar tal iniciativa.

Colombia-Asia Pacífico

Para Colombia también es importante orientarse hacia Asia y la Cuenca del Pacífico. Durante casi dos siglos, Colombia se mantuvo alejada de esta región, pero ha venido haciendo en los últimos 10 años tímidos acercamientos en materia diplomática y comercial. Sin embargo, cometió hacia finales de los ochenta el grave error de no darle importancia a la iniciativa australiana Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (Asian Pacific Economic Cooperation –APEC–) y no aprovechó la oportunidad de ampliación para unirse a dicho esquema, mientras que países latinoamericanos como México, Chile y Perú sí lo hicieron. A principios del siglo XXI, la Cancillería colombiana estableció como una acción central el ingreso de Colombia a la APEC. No obstante, fue más la retórica que los hechos concretos. A pesar de ello, Colombia asistió a la reunión de la APEC realizada

8 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, *Sistema Generalizado de Preferencias –SGP–. El SGP de la Unión Europea y el SGP Plus*, Bogotá, diciembre de 2008, en: <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=390&idcompany=1>.

9 Eduardo Pastrana, “Las relaciones Colombia-Unión Europea. Estancamiento o profundización”, en *Revista Javeriana*, No. 753, p. 30.



en Lima (2008), en donde expresó su deseo de pertenecer a este foro. Sin embargo, como lo señala el propio ministro de relaciones exteriores, Jaime Bermúdez, “en este momento hay una moratoria de ingreso que se supone será levantada en el 2010, pero no se sabe con certeza si esto va a ocurrir”.¹⁰

Por otra parte, Colombia logró, en la década de los noventa, una participación activa en algunos escenarios de concertación regional, como fue en el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE). No obstante, los cambios en el sistema internacional, las nuevas prioridades de la agenda colombiana enfocadas al tema de seguridad y el narcotráfico, relegaron tales propósitos a un segundo plano, y se siguieron movilizando esfuerzos y recursos hacia la región que le proporciona mayor confianza a Colombia: el Atlántico.

A pesar de que Colombia suele declarar que quiere estar más cerca con la región de Asia Pacífico, todo se queda en buenas intenciones, se avanza muy poco en definir una estrategia de negociación con la región y se mantiene muy alejada de los adelantos que países como Perú, México y Chile han logrado en esta materia. Es necesario, por tanto, que Colombia reconsidere la importancia de Asia Pacífico, tenga en cuenta las nuevas dinámicas mundiales y se oriente hacia esta parte del mundo, donde países como China y la India están teniendo un posicionamiento global importante.

Conclusiones

Para Colombia, o cualquier otro país, es fundamental desarrollar buenas relaciones con la superpotencia mundial, pero no es conveniente llegar a una concentración extrema con ella, que prive al país de diversificar sus relaciones con el vecindario latinoamericano y otras regiones del planeta. Existen temores fundados que el TLC con EUA conduzca a una profundización de la dependencia colombiana, produciendo la re-primarización de nuestra economía. Pero lo más grave es que nos alejemos aún más del objetivo de diversificar nuestras relaciones con el mundo.

Es necesario que el Gobierno colombiano elabore un discurso diferente frente al conflicto armado que no polarice a los vecinos. Además, se deben

10 Entrevista a Jaime Bermúdez, “En busca de la Integralidad”, en *ibid.*, p. 40.

evitar las lecturas simplistas sobre las dinámicas políticas en la región. Se requiere ampliar el conocimiento de las dinámicas políticas nacionales y locales de los países vecinos y ajustar los pronunciamientos públicos para no reducir el margen de maniobra de los gobiernos vecinos que estén dispuestos a cooperar, pero que enfrentan retos políticos domésticos. Si bien recientemente se han dado importantes acercamientos con la llegada del nuevo canciller, Jaime Bermúdez, el acuerdo para el uso de siete bases militares colombianas por parte de EUA pone en peligro los adelantos que se han logrado con países como Brasil, ahonda más la crisis con Venezuela y aísla a Colombia de los demás Estados sudamericanos.

Sin lugar a dudas, el fortalecimiento de los procesos de integración regional representa una plataforma para la integración conjunta de los países sudamericanos en la globalización. Debemos ser conscientes de que los procesos de integración regionales han sido la respuesta de los Estados-naciones a la amenaza de pérdida de su capacidad de gobierno para enfrentar su inserción internacional y los nuevos retos económicos, culturales, ambientales y sociales que ello implica.

En Colombia se tiene la convicción de que los acuerdos comerciales como los TLC, el AA con la UE o el ingreso a APEC son una fórmula mágica, con la cual se pueden resolver nuestros problemas de inserción en el mundo. El gobierno actual y un sector de las élites económicas los consideran como un fin y no un medio para incorporarse a los mercados globalizados. Son simples instrumentos que crean determinadas condiciones, ya que la agenda interna en materia de desarrollo de infraestructuras tangibles e intangibles son clave para la competitividad. En el primer caso, es necesaria la modernización de las vías de comunicación, puertos, aeropuertos y sistemas de comunicación. En el segundo, políticas audaces en el fomento de ciencia y tecnología, así como el desarrollo del recurso humano. Por eso es necesario diseñar políticas concretas de inserción y penetración en el caso de Europa, Asia, EUA o América Latina. En el proceso de inserción se tienen en cuenta los diversos niveles de análisis de las relaciones internacionales, porque existen mecanismos de inserción globales, regionales y bilaterales, que comprometen también a los ciudadanos, las empresas y las universidades, en fin, a toda la sociedad en su conjunto.



Bibliografía

- Borda, Sandra, “La internacionalización del conflicto armada después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia inevitable?”, en *Colombia Internacional*, No. 65, Bogotá, Universidad de los Andes, 2007.
- Cardona, Diego, “Panorámica de las actuales relaciones Colombia América Latina”, en *Revista Javeriana*, No. 753, Bogotá, Universidad Javeriana, 2009.
- Carvajal, Leonardo, y Rodrigo Amaya, “La política exterior de la administración de Uribe. 2002-2004. Alineación y securitización”, en *Cuadernos del CIPE*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- FESCOL, “La Agenda Colombia Estados Unidos TLC y Plan Colombia”, en *Policy Paper*, No. 16, Bogotá, FESCOL, agosto de 2005.
- “La búsqueda de nuevos escenarios de integración para Colombia”, en *Policy Paper*, No. 33, Bogotá, FESCOL, septiembre de 2008.
- “El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas incumplidas”, en *Policy Paper*, No. 32, Bogotá, FESCOL, septiembre de 2008.
- García, César, “Uribe sí va a UNASUR pero le hace el feo a condiciones para acuerdo con EUA”, en *Revista Semana*, Bogotá, Publicaciones Semana S.A, 2009, disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/uribe-va-unasur-pero-hace-feo-condiciones-para-acuerdo-eeuu/127352.aspx>.
- Herrera, Benjamín, “La ausencia de una política en las relaciones exteriores del Estado colombiano”, en *Revista Javeriana*, No. 753, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- La Nación, “Uribe sin marcha atrás para las bases”, en *La Nación*, agosto de 2009, disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1163430.
- Márquez, Martha, “Las relaciones entre Colombia y Venezuela. La profundización de las diferencias entre hermanos distintos”, en *Revista Javeriana*, No. 753, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- Ministerios de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, “Sistema Generalizado de Preferencias –SGP–. El SGP de la Unión Europea y el SGP Plus”, Bogotá, diciembre de 2008, disponible en: <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=390&idcompany=1>.
- Pastrana, Eduardo, Carsten Wieland y Juan Carlos Vargas, *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*, Bogotá, Editorial Javeriana, 2008.
- “Las relaciones Colombia Unión Europea”, en *Revista Javeriana*, No. 753, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- Ramírez, Socorro, “El gobierno de Uribe y los países vecinos”, en *Revista análisis político*, No. 57, Bogotá, IEPRI, 2006.
- Revista Javeriana, “En busca de la integralidad”, entrevista a Jaime Bermúdez, en *Revista Javeriana*, No. 753, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

- Rojas, Diana, “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”, en *Revista Análisis Político*, No. 57, Bogotá, IEPRI, 2006.
- Velosa, Eduardo, “Un mundo que no corresponde con nuestro mapa. Historia de las relaciones de Colombia con Asia Pacífico”, en *Revista Javeriana*, No. 753, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- Vieira, Edgar, “Integración y Tratados de Libre Comercio”, en Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez, edits., Bogotá, FESCOL/CERC, 2006.