



Situación andina y acercamiento sudamericano

*Socorro Ramírez**

Liquidación o redefinición de la CAN

La integración entre países andinos colindantes se acerca a las cuatro décadas y entra en una tercera etapa que constituye el período más difícil de su historia, el cual ha puesto en cuestión su propia existencia, pero también podría estar dando origen a una integración sobre otras bases. De hecho, así ocurrió en las etapas anteriores. La primera, la del arranque en Cartagena en 1969, del llamado Pacto Andino, funcionó por dos décadas como un instrumento para consolidar el modelo de sustitución de importaciones destinado a forjar el desarrollo hacia dentro de los países miembros y de la subregión. Su crisis abrió una segunda etapa que podríamos ubicar, entre fines de los ochenta y mediados de los años 2000, cuando entraron en tensión simultáneamente una integración multidimensional, al menos en sus definiciones, y un regionalismo abierto para consolidar el ajuste estructural, las reformas estatales y la apertura con el fin de regularizar las relaciones comerciales con Estados Unidos, el mayor socio de todos los países andinos, como de buscar inserción en la globalización.

Por un lado, la integración multidimensional se sintetizó en la apuesta por la construcción de la CAN y tuvo logros nada despreciables. En el terreno económico además del aumento significativo del comercio intracomunitario, en el que predominan las manufacturas —a diferencia de lo que los andinos le venden a Estados Unidos que se compone fundamentalmente de bienes primarios—, se avanzó en la concertación sobre todas las disciplinas posibles: bienes, servicios, transporte, inversiones, asuntos aduaneros, pro-

* Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, ldramirezv@unal.edu.co, Colombia.

riedad intelectual, arancel externo, normas de origen, inversión extranjera y compras públicas. Venezuela, Colombia y Ecuador construyeron el área de libre comercio, y acordaron un arancel externo común. Perú se retrasó diez años y Bolivia ha tenido condiciones y plazos mayores para el manejo de las asimetrías. Hubo acuerdos ambientales sobre acceso a recursos genéticos, un plan de desarrollo territorial y una estrategia regional de protección de la biodiversidad, de prevención y manejo de riesgos y desastres naturales. La política de integración y desarrollo fronterizo intentó ver las fronteras no como líneas que separan, sino como eslabones para construir regiones transfronterizas a partir de la estrecha articulación entre poblaciones vecinas. Algunos países de la CAN adelantaron la escogencia popular de parlamentarios andinos y ese órgano propuso y logró iniciativas como las asambleas legislativas fronterizas o la Carta Social. Con los convenios andinos, la CAN avanzó en otras dimensiones sociales: el Andrés Bello en la homologación de títulos y en programas de educación, ciencia, tecnología y cultura; el Hipólito Unanue en la negociación con transnacionales farmacéuticas sobre acceso a medicamentos para enfermedades de alto riesgo. La CAN también conformó un plan de desarrollo social y una mesa indígena, y acordó instrumentos de seguridad y salud en el trabajo. Igualmente, definió una amplia política migratoria con eliminación de visas y la autorización de un permiso andino para la movilidad de los ciudadanos entre los países miembros y hacia fuera con un pasaporte andino único. Asimismo, la CAN definió una política exterior, antidrogas y de seguridad común, y construyó instituciones supranacionales que toman decisiones vinculantes a tal punto que la legislación andina por reconocimiento constitucional tiene preeminencia sobre la legislación nacional.

Por otro lado, de manera simultánea y pese a la apuesta multidimensional, cada miembro de la CAN ha buscado una forma de inserción en el mundo global jugando solo con opciones nacionales en tableros distintos y con compromisos contradictorios, lo que progresivamente fue flexibilizando los acuerdos. Colombia y Venezuela pidieron y lograron autorización para negociar cada uno con México la conformación del G-3 a pesar de que perforaba el arancel externo común. Bolivia ingresó en 1996 como miembro asociado al MERCOSUR, lo siguieron Perú y Venezuela. Así se llegó a la Decisión 598 que dio autorización a Venezuela para negociar su ingreso pleno a MERCOSUR y al resto de miembros para firmar Tratados



de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Colombia, Ecuador y Perú no lograron términos conjuntos de negociación y acabaron negociando bilateralmente con Estados Unidos, que es para cada uno su mayor inversionista, destino de sus exportaciones y origen de sus importaciones.

Muchas de las decisiones de la apuesta por una integración profunda han tenido avances y logros importantes no exentos de retrocesos y otras no se han transformado en procesos concretos y, fuera de la refrendación jurídica, no han sido validadas a nivel social y político en cada uno de los países. Esas decisiones e instituciones que han marcado un derrotero de consenso sobre la necesidad de una integración multidimensional más allá de lo comercial, y que constituyen un patrimonio de enorme valía, se han puesto en cuestión por las iniciativas nacionales que terminaron por flexibilizar el alcance de los acuerdos y por desvirtuar la apuesta de largo plazo hacia una integración profunda y entre países colindantes. De esa forma se fue perdiendo tanto la capacidad conjunta de negociación frente a terceros, como de la CAN para ser una plataforma de la inserción compartida en la globalización. Así se incubó la situación más crítica por la que ha atravesado la integración andina.

El comportamiento de la mayoría de los gobiernos andinos es, en alguna medida, resultado de la imposibilidad de la región andina de lograr formas positivas de inserción internacional, lo que genera en cada uno inestabilidad económica, incertidumbre política y turbulencia social. La globalización, hasta ahora, ha roto cualquier solidaridad y no ha estimulado complementariedades sino mayor competencia entre vecinos que aún tienen pendientes diferendos fronterizos o problemas de control del territorio, lo que les impide pensar en compartir soberanías o regímenes cooperativos frente

De manera simultánea y pese a la apuesta multidimensional, cada miembro de la CAN ha buscado una forma de inserción en el mundo global jugando solo con opciones nacionales en tableros distintos y con compromisos contradictorios, lo que progresivamente fue flexibilizando los acuerdos. Bolivia ingresó como miembro al MERCOSUR, lo siguieron Perú y Venezuela. La Decisión 598 autorizó a Venezuela para su ingreso a MERCOSUR y al resto de miembros para firmar Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. Colombia, Ecuador y Perú acabaron negociando bilateralmente.

a problemas comunes de seguridad. Además, para la mayoría de los andinos existen enormes dificultades para adoptar políticas comerciales y económicas en función de los objetivos de integración regional o subregional, dado que deben tomar en cuenta las relaciones con su principal socio comercial.

Amenaza de liquidación

En el complejo marco global y hemisférico, han prevalecido los intereses meramente nacionales y de corto plazo sobre una visión política colectiva, a tal punto que, aunque la CAN empezó con vocería única ante las negociaciones del ALCA, los intereses diferentes llevaron a posiciones tan generales que eran contradictorias con lo que cada país quería lograr. Después, agotada la vía del ALCA con la negativa de Washington de negociar allí los subsidios agrícolas estadounidenses, que llevó entonces a Brasil a exigir que ese y los otros temas sensibles para los latinoamericanos –propiedad intelectual, compras estatales, etc.– fueran negociados en la Organización Mundial del Comercio (OMC), se impuso la vía de los TLC con Estados Unidos. Esa vía comenzó con las negociaciones de los centroamericanos y de República Dominicana y siguió con la negociación de tres países andinos, cada uno de manera bilateral con Estados Unidos. El primero en concluir las negociaciones fue Perú. A Ecuador se las canceló Estados Unidos luego de la suspensión de un acuerdo petrolero, lo que sumado a la presión social en su contra y al rechazo del actual gobierno a revivir las negociaciones, entierra ese proceso. El Gobierno de Colombia, con el apoyo de los gremios económicos, asumió como opción nacional buscar el TLC con Estados Unidos con dos objetivos: el primero, crear condiciones para compensar la previsible disminución de ventas de petróleo y hacer permanentes las preferencias arancelarias. El segundo, que la alianza de seguridad con ese país pudiera tener efectos en la negociación. Sin embargo, los resultados no son los esperados ni en la versión negociada con el gobierno Bush ni en la modificada por los demócratas del Congreso para hacerles oposición a los republicanos, como parte del debate electoral estadounidense.

Pronto se desencadenaron diversas reacciones en la mayoría de los países andinos, porque los TLC pactados van en dirección contraria de muchos de los acuerdos comunitarios y requieren de la adaptación de la CAN, como sucedió, por ejemplo, sobre propiedad intelectual. Para responder a



las críticas, el gobierno colombiano ha tratado de mostrar que en las negociaciones del TLC –en sectores como el automotor–, tomó en consideración los intereses de los socios, en particular, los de Venezuela y Ecuador cuyo mercado está compuesto en un 90% por bienes de valor agregado. Las explicaciones no pararon las reacciones pues se originaban, además, en el contexto de cambios políticos en los países que han tenido en este período de transición la responsabilidad de la conducción de la CAN.

La reacción de Venezuela, en pleno ejercicio de la presidencia rotativa de la CAN, se dejó sentir con la advertencia de que no reuniría a sus homólogos pues el acuerdo estaba muerto y, se concretó con el anuncio, el 22 de abril de 2006, del retiro de la Comunidad Andina. Esa decisión era comunicada como parte del rechazo de los TLC bilaterales con Estados Unidos pero hacía parte de una mirada distinta sobre la integración regional. De hecho, días después, el 7 de mayo, Venezuela anunció su retiro también del Grupo de los Tres, conformado con México y Colombia. Asimismo, Hugo Chávez apoyó los reclamos de Uruguay y Paraguay frente a los dos grandes del MERCOSUR, y vaticinó que también ese grupo podría acabarse. No obstante esos augurios y esas críticas, Venezuela aceleró, a través de Argentina, la petición de ingreso como miembro pleno del MERCOSUR –cuyo primer paso había dado desde el 8 de diciembre de 2005 cuando entró solo con voz mientras negociaba los términos del ingreso– y Chávez logró, el 24 de mayo de 2006, luego de aceptar las condiciones económicas y comerciales del MERCOSUR, que Venezuela fuera incorporada en un plazo menor del previsto. Al mismo tiempo, en el primer semestre de 2006, Chávez trató de concretar la Alternativa Bolivariana para América (ALBA) con Cuba, Bolivia y el entonces candidato sandinista de Nicaragua.

Por su parte, Evo Morales denunció cómo el manejo solidario de las asimetrías que se daba en la CAN resultó reemplazado por el de la competitividad, como se puso de presente en el caso de la soya que Colombia le compraba a Bolivia a precios preferenciales pero que ahora con el TLC comprará a Estados Unidos para obtener insumos más baratos y poder exportar con precios competitivos. Hubo un interregno en el cual no era claro qué suerte correría la institución andina dado que Bolivia, que debía reemplazar a Venezuela en la presidencia rotativa de la CAN, analizaba si también se retiraba e ingresaba, como Venezuela, en calidad de miembro pleno a MERCOSUR. En la decisión de Bolivia tal vez contó el tema del acceso

al mar y la existencia de un mayor espacio para la cuestión indígena, en la CAN que en el MERCOSUR.

Intentos de redefinición

Sin que aún hayan conjurado su crisis y con divergencias que surgen sobre distinto tipo de temas, los miembros que quedaron en la CAN ratificaron su decisión de permanecer en ella. Esa decisión corresponde a conveniencias nacionales de cada uno de los cuatro. Bolivia que había sido el primer beneficiario del crecimiento comercial del acuerdo subregional, que envía al mercado andino el 17% de sus exportaciones en especial de oleaginosas y tiene necesidad de tramitar su histórica solicitud de salida al Pacífico. Ecuador, que se encuentra entre Perú y Colombia, tiene necesidad de tramitar con esos vecinos asuntos migratorios y fronterizos complejos y necesarias relaciones económicas dado que allí se dirigen sus exportaciones distintas de las que van a Estados Unidos. Perú, que se había mantenido por fuera del área de libre comercio y del arancel externo común, quiere ahora aumentar su vinculación a la CAN y conformar en su interior un mercado común con Colombia, como lo acordaron los dos presidentes en la visita de Alan García a Bogotá, en abril de 2007. Colombia, que ha sido el mayor vendedor andino de exportaciones distintas a las de bienes primarios, requiere de un ámbito multilateral para procesar su vecindad con Ecuador afectada por la confrontación armada, sus relaciones cada vez más complejas con Bolivia, y las convergencias con Perú. Colombia y Perú han propuesto que la nueva readecuación de la integración andina genere alianzas para que exporten conjuntamente a Estados Unidos en un intento de aprovechamiento compartido de los TLC con ese país, o de renegociación de las preferencias arancelarias.

Igualmente, consideran que la CAN tendría sentido en una perspectiva más amplia no de absorción por parte del MERCOSUR sino de negociación de los andinos para cerrar una etapa y construir la integración sudamericana, como lo veremos más adelante.

Colombia y Perú han propuesto que la nueva readecuación de la integración andina genere alianzas para que exporten conjuntamente a Estados Unidos en un intento de aprovechamiento compartido de los TLC con ese país, o de renegociación de las preferencias arancelarias.



Para materializar la decisión de permanencia de la CAN, el Consejo Presidencial Andino, realizado en Quito el 12 y 13 de junio de 2006, ajustó el tribunal andino al número de miembros que quedaban. Además, acordó buscar la prolongación de las preferencias arancelarias que otorga Estados Unidos por la lucha antidroga y definir los términos de la negociación con la Unión Europea de un acuerdo de asociación, que incluya el comercio, el diálogo político y los programas de cooperación como pilares de las relaciones biregionales. Asimismo, el Consejo reiteró la proclama habitual de los gobiernos de comprometerse a atacar las causas estructurales de la migración, la pobreza, la exclusión social y la preservación del medio ambiente. Esas decisiones no son, sin embargo, garantía de un avance de la integración andina. La redefinición del tribunal podría ser un retroceso, de un ente supranacional a un órgano intergubernamental con representantes de intereses nacionales. El otro tema de la declaración de relanzamiento de la CAN, la superación de las causas estructurales de la pobreza, requiere de un esfuerzo social sistemático que pondrá a prueba la real voluntad política de integración.

Como parte de la redefinición de la integración andina está el retorno de Chile –en septiembre de 2006 después de 30 años, ya que su retiro se dio en 1976– en calidad de miembro asociado de la CAN, en las mismas condiciones que participa desde hace una década en MERCOSUR sin atarse al arancel externo común para mantener libertad en su política económica y comercial. Tendría, además, sentido en el cierre de las heridas que dejó la guerra del Pacífico en las relaciones de Chile con Bolivia y con Perú. También ha sido anunciado el acuerdo de diálogo político y cooperación de México, país que podría, además, adoptar el carácter de miembro asociado de la CAN si negocia un TLC con Ecuador, el único que le falta. Chile y México podrían ayudarle a la CAN a tener otro sentido, dado que son países que también han firmado TLC con Estados Unidos y hacen parte de la Conferencia Económica Asia Pacífico (APEC), organismo al que igualmente pertenece Perú y al que Ecuador y Colombia aspiran asociarse una vez se levante la moratoria de aceptación de nuevos miembros en el 2008. Esta perspectiva podría ser una oportunidad para tejer lazos con la otra orilla del Pacífico con la que excepto Perú, los demás andinos han tenido pocos nexos, pero que hoy son imprescindibles para una inserción internacional. Tal vez incluso para Bolivia sería de interés, si logra su sali-

da al Pacífico. Por otra parte, en el marco de la V Cumbre euro-latinoamericana y caribeña, en mayo de 2008 en Lima, se desarrollará el encuentro CAN-Unión Europea que mostrará hasta dónde las negociaciones sobre un acuerdo comercial, de concertación política y cooperación entre los andinos y los europeos, ha contribuido a la redefinición del sentido de la CAN y a su permanencia.

No obstante esa perspectiva, la CAN puede tomar rumbos impredecibles. Las diferentes velocidades entre, por una parte Perú y Colombia y, por otra parte, Bolivia y Ecuador. Este último, aunque ejerce la dirección de la CAN, podría optar por MERCOSUR o involucrarse en el ALBA, dado que el presidente Rafael Correa ha mostrado que la prioridad es energética y ha condicionado la permanencia en la CAN a resultados en la redefinición de la integración.

La decisión de mantener la CAN implica cambios sustanciales a favor de una de las tres vías que han venido enfrentándose. La de una integración más profunda y multidimensional que reafirme los acuerdos, instituciones, procesos y esfuerzos subregionales, parece menos posible que la nueva vía abierta por acuerdos como el ALBA basados más en convergencias ideológicas y políticas. La de adaptarla a lo negociado en los TLC puede llevarse por delante buena parte de su patrimonio y dadas las fuertes divergencias políticas, puede hacer salir a Bolivia y a Ecuador de la CAN. Sobre el acuerdo para negociar con la Unión Europea se han expresado diferencias como la de Bolivia que solo acepta un acuerdo de libre comercio de bienes pero no temas como propiedad intelectual, compras estatales, e inversión, asuntos que los demás miembros de la CAN y la propia Unión Europea consideran imprescindibles.¹

En suma, si no se mira solo la coyuntura actual sino el conjunto de ciclos recorridos por la integración andina se aprecia que ha tenido períodos de estancamiento y baja de compromiso de sus miembros, pero ha conocido también curvas ascendentes en su inicio y en momentos de adaptación a nuevas circunstancias. En todo ese camino de tensión entre modelos, la integración andina ha ido acopiando logros y resultados, unos expresados en cifras, otros en decisiones, resoluciones e instituciones. Sería, entonces, un error arrojar todas esas casi cuatro décadas de esfuerzos acumulados. Ade-

1 “Fronteras abiertas”, en *Semana*, 12 de junio de 2006, p. 120.



más, los objetivos y el modelo de integración de la CAN no han sido rebasados, más bien, las negociaciones del ALCA, con MERCOSUR y los TLC han concentrado las fuerzas y han interferido algunos de sus acuerdos² y las nuevas propuestas como el ALBA no terminan de definirse. Si el intento de cada país andino de jugar en múltiples tableros de acuerdo a sus realidades económicas y comerciales, conlleva simultáneamente un compromiso con la integración latinoamericana, sudamericana en particular, cada uno podría ganar en fortalecer su relación con los diversos procesos que atañen a sus múltiples pertenencias caribeña, andina, amazónica, sudamericana, del Pacífico, del Atlántico. En cambio, pagará costos muy altos el país que desee actuar como un jugador solitario.

Se puede decir que la CAN antes que asistir a su liquidación pareciera enfrentarse a múltiples posibilidades de redefinición que le pueden redescubrir su sentido. Con uno y otro proceso, y con distintas velocidades, la CAN podría convertirse en un espacio de definición de una estrategia de inserción internacional de sus miembros. Ante todo, para renegociar las preferencias arancelarias APTDEA que por la lucha antidroga, y de manera condicionada, otorga Estados Unidos y cuya renegociación se abre paso por la demora o el rechazo a ratificar el TLC de Estados Unidos con Colombia. Además, de conexión con una especie de área de libre comercio del Pacífico desde México pasando por Centroamérica y los tres andinos y llegando a Chile; de asociación con la Unión Europea y con la APEC; pero sobre todo, como un espacio de negociación con el MERCOSUR en la perspectiva sudamericana.

La CAN antes que asistir a su liquidación pareciera enfrentarse a múltiples posibilidades de redefinición que le pueden redescubrir su sentido. Con uno y otro proceso, y con distintas velocidades, la CAN podría convertirse en un espacio de definición de una estrategia de inserción internacional de sus miembros.

2 Jaime Acosta Puertas, “Armonización de políticas estructurales para el desarrollo de la Comunidad Andina de Naciones. Lecciones recientes de la Unión Europea”, en *Explorador: Observatorio colombiano de la prospectiva internacional*, Bogotá, CRESET-FESCOL, julio 2000-junio 2002, pp. 24-25.

Acercamiento sudamericano: avances y retrocesos

Los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física han ido abriéndole paso a un acercamiento sudamericano. Su camino ha sido lento y contradictorio aunque ya ha comenzado a ser recorrido e interesa a todos los países sudamericanos.

De la Comunidad Sudamericana a UNASUR

El acercamiento sudamericano que podría conducir hacia la integración del subcontinente empezó a vislumbrarse inicialmente con dos procesos. Uno, la creación del área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR que desde el 2005 cubre el 80% del universo arancelario de la región y que aunque fue lenta su negociación y estuvo rodeada de muchos temores, finalmente se concretó en términos bastante más amplios que los TLC con Estados Unidos. Otro, el promovido por Brasil a través de las cumbres presidenciales de los doce países sudamericanos –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela–.

Concentrémonos en el segundo proceso dado que, por primera vez en casi dos siglos de vida independiente y en el marco de los actos conmemorativos de los 500 años del descubrimiento de Brasil, se reunieron todos los presidentes sudamericanos para pensar una perspectiva común.³ La primera cumbre, celebrada en Brasilia a fines de agosto de 2000, además de estimular la conformación de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN, acordó desarrollar la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) mediante proyectos dirigidos a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones, en los diez ejes que muestra el cuadro 1.

3 Luiz Felipe Lampreia, “La Cumbre de América del Sur y Brasil”, en *Venezuela Analítica*, 23 de enero de 2001; Juan Mario Vacchino, “La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía”, en *Integración: ahora o nunca*, CELA, edición No. 61, enero/abril 2001.



Cuadro 1. Ejes de IIRSA a diciembre de 2004

Eje	Objetivo
1. Andino	Utilizar la infraestructura vial actual y corregir los problemas de circulación en los pasos fronterizos, así como unirlos a nivel energético y de telecomunicaciones.
2. Amazónico	Hacer navegables los ríos de la cuenca para conectar el océano Pacífico y el Atlántico, buscar corredores de exportación e importación de bienes para la región en la explotación de recursos forestales, pesca, artesanías y ecoturismo.
3. Capricornio	Articular el norte de Argentina, el estado de Río Grande do Sul de Brasil, el norte de Chile y la zona suroccidental de Paraguay.
4. Escudo guayanés	Conectar zonas relativamente aisladas y que tienen patrones distintos de desarrollo: oriente de Venezuela, Guyana-Surinam, estado de Amapá en Brasil, y el corredor Manaos-Boa Vista en los estados de Roraima y Amazonas, Brasil.
5. Eje del sur	Unir el océano Pacífico con el Atlántico a través del sur de Argentina y Chile
6. Interoceánico central	Vincular cinco países que contienen el 68% de la superficie total de Sudamérica: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.
7. Perú-Brasil-Bolivia	Conformar un eje transversal que engloba diferentes pisos ecológicos al atravesar siete departamentos de la macro región sur del Perú, dos departamentos amazónicos de Bolivia y cuatro estados del noroeste del Brasil.
8. MERCOSUR Chile	Unir los dos océanos por medio de redes troncales y de interconexión de transporte del eje más consolidado de la región dado que genera el 70% de la actividad económica sudamericana, y cuenta con los mayores flujos de comercio intrarregional.
9. Hidrovía Paraguay-Paraná	Integrar el modo fluvial de los cinco países de la cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.
10. Andino del sur	Conectar Bolivia, Chile y la parte oeste de Argentina fronteriza con Chile hasta Tierra de Fuego e impulsar un proceso de cooperación de circuitos turísticos e integración minera.

Para el desarrollo del plan de acción, IIRSA ha priorizado siete procesos sectoriales de integración, necesarios para optimizar la competitividad y sostenibilidad de la cadena logística en los siguientes sectores: energía, instrumentos de financiamiento, pasos de frontera, tecnologías de información y comunicaciones, transporte aéreo, marítimo y multimodal. Al mismo tiempo, IIRSA estimula estudios de cabotaje y evaluación de los principales puertos; análisis de posibilidades de transporte multimodal, de tecnologías de información y comunicación al servicio de la competitividad y la integración; propuestas de facilitación del transporte en los pasos de frontera y planes andinos de cooperación transfronteriza.

La integración física pese a ser una necesidad para todas las naciones sudamericanas, ha marchado lentamente. De los andinos el país que más se ha comprometido con ese proceso es Perú, que ya concretó con Brasil un proyecto de conexión interoceánica. Las dificultades no han sido únicamente de financiación sino que han estado relacionadas con el alcance de tales proyectos, los cuales podrían quedar reducidos a obras de infraestructura del BID y de la CAF. Eso podría suceder si no se aplican los acuerdos de la segunda Cumbre Presidencial Sudamericana, reunida en Guayaquil en julio de 2002, que insistió en la interrelación entre infraestructura y desarrollo y la condicionó a cinco principios: perspectiva geoeconómica, sostenibilidad social, eficiencia económica, sustentabilidad ambiental y desarrollo institucional. No obstante los acuerdos, las necesidades de los países y las posibilidades que los proyectos ofrecen, el tema sigue siendo visto solo como un asunto técnico –y no ha sido suficientemente asumido como un esfuerzo político y social de integración–.

Este proceso es una extraordinaria oportunidad para construir estrategias de desarrollo que generen regiones transfronterizas las cuales, como ocurrió en Europa, pueden articular zonas marginales a la integración regional y ayudar en la inserción internacional; pero en el caso sudamericano, ese alcance de la conexión física no se ha concretado. Otra dificultad que le quita fuerza integradora a esos proyectos es que, para que sean acompañados de estrategias de desarrollo, requerirían contar con una gestión ambiental sostenible y con una activa participación de autoridades y organizaciones sociales de las áreas por donde atraviesa. Para todos los países los proyectos tienen un alcance histórico. En el caso colombiano, los megaproyectos previstos ayudarían a que territorios hoy escenario de guerra y economía



ilegal, cuenten con mayores posibilidades de articulación a flujos legales hacia dentro del país, con los vecinos y hacia el comercio internacional. Sin embargo, existen temores de comunidades indígenas o afrodescendientes, intereses regionales en disputa, y quejas de zonas fronterizas que aún no han sido tenidas en cuenta en tales proyectos.

Con todo, aunque los proyectos de integración física han sido lentos de concretar y no se han asumido con todas las posibilidades que ofrecen, han mostrado que la infraestructura y lo energético, si no se lo condiciona a lo ideológico-político, pueden relanzar acuerdos de cooperación que ayuden a reestructurar la integración regional. Por eso, la tercera Cumbre Presidencial Suramericana, realizada en Cuzco en diciembre de 2004, además de acuerdos sobre infraestructura, económicos, políticos, sociales y ambientales, decidió la conformación de la Comunidad Suramericana y empezó, con esa reunión, una nueva ronda de encuentros presidenciales como instancia de conducción política del proceso. Al ritmo más rápido de los acuerdos energéticos lanzados por el gobierno venezolano que ha aprovechado la coyuntura de alza en los precios del petróleo como base de su política exterior y de su liderazgo regional e internacional, los siguientes encuentros presidenciales de la Comunidad Sudamericana, realizados en Brasilia en el 2005 y en Cochabamba en diciembre de 2006, acordaron convocar una cumbre energética suramericana.

Tal cumbre petrolera, realizada en Margarita en abril de 2007, con la participación de los presidentes sudamericanos —excepto Alan García de Perú— y con Trinidad y Tobago como invitado, acordó la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en reemplazo de la Comunidad Suramericana. Tres temas causaron controversia en especial entre Venezuela y Brasil y ejemplifican las tensiones no solo por el liderazgo regional sino también entre modelos políticos y de integración⁴. 1) El Banco del Sur que días atrás había acordado Venezuela con Argentina, Ecuador y Paraguay, sobre el que Lula dejó claro que la reunión de Margarita no tenía como finalidad discutir esa institución financiera y antes había que debatir sobre qué es esa nueva institución. 2) El acuerdo de Kirchner y Chávez de creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur (OPPEGASUR) sobre el que también Brasil se pronunció en contra

4 http://www.infolatam.com/latam_lula_paraliza_los_proyectos_chavez_sobre_banco_del_sur_y_oppegasur

porque equivaldría a cartelizar a los productores de gas. 3) El etanol, cuyo mercado regional domina Brasil, y que causó controversia luego de que Lula firmara con Bush, en su visita latinoamericana de marzo de 2007, un acuerdo para impulsar la producción de este combustible en reemplazo del petróleo. La cumbre de Margarita optó por una postura intermedia de reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética sudamericana, Chávez mostró una postura conciliadora y señaló que “es una estrategia válida cuidando que no afecte los alimentos”, y llegó a acuerdos con Álvaro Uribe para la asesoría de Colombia a la producción venezolana de combustibles alternativos a partir de productos agrícolas como la palma africana.

La cumbre de Margarita aunque demoró la aprobación de la declaración final por los desacuerdos, en la perspectiva de hacer de la cuestión energética un motor de UNASUR, tomó decisiones centrales como las que enumero a continuación:

- Impulsar una evaluación del balance energético sudamericano con el fin de identificar y fomentar proyectos de integración.
- Promover la cooperación entre las empresas petroleras nacionales de los países miembros en torno incluso a la industrialización de los hidrocarburos, las transacciones comerciales de energéticos para contribuir al desarrollo y competitividad de la región, aumentar el bienestar de los pueblos en el marco de criterios de complementariedad, solidaridad y equidad.
- Reconocer iniciativas como PETROSUR, PETROANDINA, PETROAMÉRICA, Petrolera del Cono Sur, para incrementar la cooperación y la coordinación de sus esfuerzos de energía, asegurar la compatibilidad entre la producción de todas las fuentes de energía, la producción agrícola, la preservación del medioambiente y la promoción y defensa de condiciones sociales y laborales dignas, asegurando el papel de Sudamérica como región productora eficiente de energía.
- Promover políticas de consumo energético responsables con las necesidades de todas las regiones, poblaciones y ecosistemas del mundo.
- Avanzar en la compatibilización de reglamentos, normas y especificaciones técnicas que viabilicen la materialización de interconexiones y el intercambio energético entre los países.



- Crear el Consejo Energético de Sudamérica, integrado por los ministros de Energía de cada país para que presente una propuesta de estrategia energética, plan de acción y tratado energético de Sudamérica, que serán discutidos en la tercera Cumbre Sudamericana en Colombia.⁵

Los resultados de la Cumbre Presidencial energética de Suramérica muestran un amplio y prometedor rumbo que podría estar poniendo de presente no solo esa especie de fuga hacia adelante que constituyen los eventos al más alto nivel, que cuando aparece una especie de crisis terminan con declaraciones históricas que por lo general se quedan en retórica, pero también podría estar marcando un derrotero posible.

La cumbre de Margarita optó por una postura intermedia de reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética sudamericana, Chávez mostró una postura conciliadora y señaló que "es una estrategia válida cuidando que no afecte los alimentos", y llegó a acuerdos con Álvaro Uribe para la asesoría de Colombia a la producción venezolana de combustibles alternativos.

Posibilidades y obstáculos

Por lo pronto, la cumbre de Margarita muestra una mayor madurez en aceptar que en Sudamérica existen diversos modelos políticos, de desarrollo, de integración y de inserción en la globalización; en aceptar que pese a las opciones políticas distintas es posible un acuerdo para el manejo de asuntos comunes y de mutuo interés. Muestra también que las divergencias no son absolutas, los modelos enfrentados no son homogéneos, los gobiernos optan por vías intermedias. Además, la apuesta antineoliberal ofrece votos, despierta simpatías, cuenta con el apoyo de la rabia acumulada, pero no tiene una propuesta definida, y tropieza, entre otras cosas, con el hecho de que actualmente solo se puede gobernar con coordenadas transnacionales.

Las similitudes económicas y políticas están muy lejos de ser un fenómeno uniforme y de constituir bloques claramente diferenciados. A pesar de las innegables diferencias políticas existe un enorme espacio para el acercamiento entre distintos gobiernos de izquierda y de derecha. Enfrentados a las complejidades y dificultades de la época, los gobiernos de la región se

5 Ver <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=27237>

ven presionados a actuar con una alta dosis de pragmatismo y a tomar en consideración las posibilidades regionales y cuando eso sucede, predomina el entendimiento por encima de las diferencias políticas. Pero cuando lo que se impone es la ideología y las solas opciones nacionales, predomina la tensión y el conflicto. Es lo sucedido en el caso andino entre Venezuela y Perú, Venezuela y Colombia, Colombia y Ecuador, con enormes repercusiones sobre las zonas fronterizas y la integración.

Vale la pena detenernos en el caso más singular de oscilación entre opciones nacionales y posibilidades regionales que sintetizan el mutuo acercamiento y la tensión extrema entre los dos grandes antagonistas políticos del continente, Uribe y Chávez. Una vez superados sus más agudos enfrentamientos, ambos presidentes han trazado e iniciado el desarrollo de proyectos binacionales de una magnitud hasta ahora desconocida y que podrían convertir a los dos países en inseparables socios estratégicos. Además del aumento del comercio binacional que ha superado todos los récords de los años noventa, que ya eran altos, está planteada la construcción de monumentales obras de infraestructura fronteriza y de conexiones interoceánicas mutuamente beneficiosas que habían permanecido paralizadas durante décadas, y se han abierto cuatro proyectos energéticos de enorme envergadura. El primero, que se inauguró en octubre de 2007, es la construcción de un gasoducto entre Ballenas (Colombia) y Maracaibo (Venezuela), que les permitirá a los dos países compartir sus reservas de gas y articularse hacia Panamá-Centroamérica. El segundo, la venta de gasolina venezolana a las poblaciones fronterizas colombianas a precios preferenciales para controlar el contrabando, ha figurado por años en la agenda binacional pero desde hace un par de años los dos gobiernos hacen esfuerzos para superar los obstáculos que impiden su concreción. El tercer proyecto energético se deriva de la autorización de Colombia para la compra venezolana de las acciones de la empresa colombiana de petróleo (ECOPETROL) en Monómeros, y de la propuesta de Chávez para que ECOPETROL invierta en la exploración del crudo pesado en la faja del Orinoco y Colombia asesore a Venezuela en la producción de biocombustibles a partir de palma africana. Pero talvez el proyecto más importante apunta a la construcción de un oleoducto que le facilitaría a Venezuela sacar su petróleo por el mar Pacífico hacia la China, pasando por Colombia, o incluso de un ferrocarril que además lleve carga y pasajeros como lo ha propuesto recientemente Venezuela. No obstante el



avance de esos proyectos que permitió que, entre el 2005 y 2007, los dos opositores ideológicos estuvieran unidos por el fuerte cordón umbilical de la energía, la infraestructura y el comercio, a fines de el 2007, cayeron en la desconfianza y tensión que se convierten en un obstáculo para el avance del proceso de integración.

Ahora bien, pese a las tensiones binacionales y a los intereses diferentes de cada uno de los países sudamericanos, UNASUR les interesa a todos, por los proyectos de infraestructura y los negocios energéticos de conveniencia para cada uno de ellos. Argentina, aunque no ha estado muy abierta a la perspectiva sudamericana, ésta le podría ayudar a manejar mejor su contradictoria relación con Brasil. A Bolivia le permitiría convertirse tanto en bisagra entre la CAN y el MERCOSUR como en eje de parte importante de la infraestructura sudamericana, desarrollar algunas regiones y garantizar puertos sobre el Pacífico. A Brasil le serviría para ampliar los consensos en torno a su actividad global como potencia regional, para lograr mejores accesos tanto al Pacífico por Bolivia-Perú y por Ecuador-Colombia, como al Caribe por Colombia-Venezuela, para aprovechar el potencial hidroeléctrico de Venezuela y Guyana, petrolero de Venezuela y Ecuador, gasífero de Bolivia. A Colombia le ayudaría a reequilibrar sus relaciones con Estados Unidos y Venezuela, y a mejorar los nexos con sus vecinos en particular para la solución del conflicto interno. Chile podría lograr el acceso que necesita al petróleo y gas, conseguir materias primas y mercados, ampliar su influencia multilateral y solucionar los diferendos territoriales que le quedaron de su triunfo en la Guerra del Pacífico (1879-1883), que dejó sin costa a Bolivia y amputó a Perú.⁶ Ecuador podría concretar acuerdos con Brasil para consolidar algún acceso a la Amazonía y manejar sus complejas relaciones con Perú y Colombia. Paraguay tendría en los andinos aliados para presionar por un mejor manejo de las asimetrías al interior de los grupos de integración. Perú podría convertirse en el principal puerto de Brasil en el Pacífico, vincularse con el MERCOSUR sin perder las preferencias al interior de la CAN y conseguidas por ésta con Estados Unidos y la Unión Europea. Surinam y Guyana podrían avanzar en su relación con Brasil sin perder las preferencias otorgadas como ex colonias del Reino

6 Por el Tratado de Ancón de 1883, Perú cedió a Chile las ciudades de Arica y por tiempo Tacna y Bolivia la provincia de Tarapacá que correspondía a su costa. Por el tratado de Lima de 1929, Chile no puede hacer ninguna concesión territorial a Bolivia, sin el consentimiento de Perú.

Unido y los Países Bajos, Guyana con su potencial hidroeléctrico y con el interés de armonizar sus relaciones con Venezuela.⁷ A Venezuela le permitiría complementariedad energética con Brasil, desarrollar sus regiones del sur y oriente, generar un equilibrio multilateral frente a Estados Unidos, y desarrollar su liderazgo político jalonando una presencia autónoma sudamericana. Uruguay tendría un mejor marco para resolver sus relaciones con Argentina y para lograr mejores condiciones para países pequeños en los acuerdos de integración.

Si son importantes los factores a favor de UNASUR, también son múltiples las dificultades para construirla y para convertirla en un real proceso de integración. Enumeremos algunas:

- El peso de la ideología, el presidencialismo y los proyectos geopolíticos nacionales por sobre los intereses regionales.
- Las diferencias políticas entre los gobernantes sudamericanos, incluso dentro de los sectores favorables a la conformación de un bloque autónomo regional sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional que pongan recurrentemente la ideología por encima de la convergencia.
- La reducción de UNASUR a la concertación política o la cooperación y la no disposición, en particular de Brasil, a construir una integración multidimensional y más profunda que implica compartir soberanía e instituciones supranacionales.
- La falta de perspectiva de sectores empresariales más allá de sus negocios y su no aceptación de que para el éxito de sus transacciones necesitan contribuir a unas buenas relaciones de vecindad y a una integración más allá de lo comercial.
- La falta de recursos para impulsar los megaproyectos de infraestructura y el no involucramiento en su definición de las regiones por las que atravesarían para que a partir de ellos conformen polos de desarrollo.
- La ausencia tanto de sectores de la llamada sociedad civil en su puesta en marcha, como de voluntad política sostenible de los gobiernos, lo que impide construir políticas estatales de mediano y largo plazo para la integración ligada al desarrollo y con fuerte consenso social.

7 Diego Cardona C., “¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?”, en *Foreign Affairs* en español, abril-junio 2005.



- Los problemas de seguridad que tensionan las relaciones, así como la política estadounidense que se aprovecha tanto de esas tensiones como de las urgencias de corto plazo de cada país sudamericano y que refuerza la fragmentación regional.

En el forcejeo de posibilidades y dificultades, a principios de 2008, continúa la inestabilidad en los acuerdos subregionales, su ruptura derivada de tensiones entre diferentes opciones políticas y entre distintas formas de inserción internacional, las disputas por el liderazgo sudamericano entre los gobernantes de Venezuela con su activa política energética y de Brasil con su propuesta de integración física y conexión interoceánica, la desconfianza y tensión entre los gobiernos de Venezuela y Colombia. La ideología juega como un factor de disgregación regional e interfiere una pragmática UNASUR jalonada por la energía y la integración física donde caben los distintos modelos que se han ido generando en Sudamérica.

Bibliografía

- Acosta Puertas, Jaime, “Armonización de políticas estructurales para el desarrollo de la Comunidad Andina de Naciones. Lecciones recientes de la Unión Europea”, en *Explorador. Observatorio colombiano de la prospectiva internacional*, Bogotá, Creset-Fescol, julio 2000-junio 2002.
- Bonilla, Adrián, “Difíciles efectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina”, en Francisco Rojas, *Multilateralismo perspectivas latinoamericanas*, Caracas, FLA-CSO Chile, Nueva Sociedad, 2000, pp. 139-160.
- Cámara de Comercio colombo-venezolana, Boletines, Bogotá, 1999-2006.
- Cámara de Integración Económica venezolano-colombiana, 1999-2006.
- Cárdenas, Manuel José, “La Comunidad Andina: ¿un modelo que se agotó?”, presentación en los conversatorios realizados por la Cámara de Comercio colombo-venezolano, el Grupo Académico Binacional y el Grupo Venezuela del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional”, Bogotá, 16 de septiembre de 2003.
- Cardona C., Diego, “¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?”, en *Foreign Affairs* en español, abril-junio 2005.
- Cepik, Marco, y Socorro Ramírez, edits., *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones*, Bogotá, Fescol-IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, diciembre 2004, p. 517.
- García, Humberto, “Coyuntura venezolana: relaciones económicas entre Colombia y Venezuela”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, coords. y edits., *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia / UCV / CAB, 2003.

- García, José Guillermo, “La integración con Venezuela en el comercio exterior colombiano: una lectura de la experiencia”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, coords. y edits., *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia / UCV / CAB, 2003.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), “Unión Europea-MERCOSUR: comparación de la institucionalización”, en Dieter W Benecke y Alexander Loschky, edits., *MERCOSUR: desafío político*, Buenos Aires, Konrad Stiftung-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), 2001, pp. 81-150.
- Lanzetta, Mónica, y Humberto García, “Relaciones económicas y comerciales entre Colombia y Venezuela”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, coords. y edits., *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional / UCV / CA F / CAB / Tercer Mundo Editores, noviembre de 1999.
- Moncayo, Edgar, “Hacia una renovación de los contenidos de la integración andina”, en Miguel Eduardo Cárdenas, coord., *El futuro de la Integración Andina*, Bogotá, FESCOL, 2004, pp. 93-120.
- Pardo, Magdalena, “¿Para qué el ALCA?”, presentación en los conversatorios realizados por la Cámara de Comercio Colombo-Venezolano, el Grupo Académico Binacional y el Grupo Venezuela del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional”, Bogotá, 23 de septiembre de 2003.
- “Planificación territorial indicativa: cartera de proyectos IIRSA 2004” y “Addendum: Avances de la Gestión 2005”, en <http://www.iirsa.org>
- Policy paper, “La relación colombo-venezolana tras el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina”, en proceso de publicación, grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, FESCOL / Universidades Nacional de Colombia / Javeriana / Rosario / Andes / Nueva Granada / Academia Diplomática de San Carlos / CEPEI, julio 2006.
- “Colombia ante la interconexión e integración energética” y “Comunicaciones y conectividad para Colombia”, en <http://colombiainternacional.org>, grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, FESCOL / Universidades Nacional de Colombia / Javeriana / Rosario / Andes / Nueva Granada / Academia Diplomática de San Carlos / CEPEI, febrero 2006.
- “Comunicaciones y conectividad para Colombia”, en <http://colombiainternacional.org>, grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, FESCOL / Universidades Nacional de Colombia / Javeriana / Rosario / Andes / Nueva Granada / Academia Diplomática de San Carlos / CEPEI, febrero 2006.
- “La integración física de Colombia con sus vecinos”, en <http://colombiainternacional.org>, grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, FESCOL / Universidades Nacional de Colombia



- / Javeriana / Rosario / Andes / Nueva Granada / Academia Diplomática de San Carlos / CEPEI, 2005.
- “La articulación física de Colombia en el entorno hemisférico: La agenda interna y el Plan Puebla Panamá”, en <http://colombiainternacional.org>, grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, FESCOL / Universidades Nacional de Colombia / Javeriana / Rosario / Andes / Nueva Granada / Academia Diplomática de San Carlos / CEPEI, 2005.
- “Desarrollo transfronterizo: escenarios para Colombia”, en <http://colombiainternacional.org>, grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, FESCOL / Universidades Nacional de Colombia / Javeriana / Rosario / Andes / Nueva Granada / Academia Diplomática de San Carlos / CEPEI, 2004.
- Pulecio, Jorge Reinel, “La agenda nacional de negociación del ALCA”, presentación en los conversatorios realizados por la Cámara de Comercio Colombo-Venezolano, el Grupo Académico Binacional y el Grupo Venezuela del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional”, Bogotá, 23 de septiembre de 2003.
- Ramírez, Socorro, “La integración andina y sudamericana una mirada desde Colombia”, en *Cátedras de integración Andrés Bello*, Bogotá, CAB, 2007, pp. 57-100.
- “Encrucijadas de la política internacional en Colombia”, en Marta Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez, eds., *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, FESCOL / CEREC, junio 2005, pp. 301-352.
- “Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica”, en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe 2004-2005*, Buenos Aires, CRIES-CIECA-CIEI, 2005, pp. 91-111.
- “Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la Comunidad Andina y Sudamericana”, en *La integración y el desarrollo social fronterizo*, Serie integración social y fronteras, Bogotá, No. 1, CAB, pp. 51-95.
- “Integración de Colombia con América del Sur y ALCA”, en *Os países da comunidade Andina*, tomo I, Brasilia, Fundacao Alexandre de Gusmao (FUNAG) / Instituto de Pesquisa de Relacoes Internacionais (IPRI), 2004, pp. 195-221.
- “La comunidad andina en las contradictorias dinámicas hemisféricas”, en *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Observatorio Andino / Javeriana, agosto 2003, pp. 55-78.
- Ramírez, Socorro, y Andrés Serbin, “Lo hemisférico ¿a costa de la integración subregional?”, en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe*, Caracas, CRIES / INVESP / Centro de Investigaciones de Economía Internacional / Nueva Sociedad, No. 2, marzo 2001, pp. 33-54.