

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE
GRUPO INTEGRACIÓN

COLOMBIA EN LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD ANDINA ¿STATU QUO O REDEFINICIÓN DE LA CAN?

RESUMEN

Colombia asumió la presidencia *pro tempore* de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en un momento crucial en el que han surgido múltiples posibilidades para la redefinición de su sentido. Pasada la crisis del 2006, los retos de la negociación del acuerdo preferencial entre la CAN y la Unión Europea (UE), el posible retorno de Venezuela a la CAN, los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física en el marco de un acercamiento suramericano le han ido dando otro sentido a la Comunidad Andina que impulsa un proceso real de integración en el marco andino y suramericano. De todas formas, la suerte de la CAN depende del desarrollo de diversos escenarios en los que juegan papeles centrales dos tipos de dinámicas: por un lado las andinas, en particular la relación colombo-venezolana, y por el otro las suramericanas, en especial las cuestiones energéticas y de infraestructura que pueden ampliar la fragmentación ideológico-política, o impulsar la integración regional.

1. AMENAZA DE LIQUIDACIÓN E INTENTOS DE REDEFINICIÓN DE LA CAN

La CAN estuvo al borde de la liquidación en 2006, pero un año después pareciera que han comenzado a surgir alternativas en el marco andino y suramericano que pueden conducir a la redefinición del organismo subregional. No obstante, esas posibilidades se enfrentan a la compleja situación que vive cada uno de los países andinos por dinámicas internas, pero también transnacionales, frente a las cuales más que cooperación predominan las mutuas recriminaciones.

TRIPLE PROCESO QUE AMENAZABA CON SU LIQUIDACIÓN

La Comunidad Andina fue puesta en cuestión en 2006, por un triple proceso. Primero, por los TLC con Estados Unidos, que van en dirección contraria de muchos de los acuerdos comunitarios. Segundo, por el retiro de Venezuela en pleno ejercicio de la presidencia rotativa de la CAN y su solicitud de ingreso pleno al Mercosur. Tercero, por la incertidumbre que generaba el hecho de que eran justamente los países opuestos a los TLC –y que también examinaban su vinculación plena a Mercosur– los que debían asumir las responsabilidades comunitarias. En efecto, Bolivia reemplazaba a Venezuela

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad
Externado de Colombia



Academia Diplomática
de la Cancillería



Pontificia Universidad
Javeriana



Universidad Nacional



Universidad Militar
Nueva Granada

en la presidencia *pro tempore* y Ecuador reemplazaba a Perú en la secretaría general. Veamos cómo se ha desenvuelto cada uno de estos factores.

En cuanto a lo primero, la amenaza que le plantean los TLC a la CAN aún sigue vigente y requerirá de adaptaciones y compromisos para evitar su liquidación, aunque Perú y Colombia han insistido en que, además de que el TLC les permite regular su relación económica y comercial con Estados Unidos, su principal socio comercial, requieren de la integración con sus vecinos. Por lo tanto, han propuesto que en la readecuación de la integración andina se plantee la generación de alianzas entre sus miembros con el fin de exportar conjuntamente a Estados Unidos y la consecución del

mantenimiento de las preferencias arancelarias, al mismo tiempo que la CAN rescate su papel frente a terceros como la Unión Europea, la Conferencia Económica del Asia-Pacífico (APEC), y la construcción de la integración suramericana.

Con respecto al segundo asunto que casi liquida la CAN, una vez consolidó su proyecto interno, el presidente Hugo Chávez tomó en 2006 drásticas decisiones en materia de integración. Primero, el 22 de abril retiró a Venezuela de la CAN y, el 7 de mayo, del Grupo de los Tres conformado con México y Colombia. Luego, el 24 de mayo, aceptó las condiciones económicas y comerciales del Mercosur, aunque al mismo tiempo apoyó los reclamos de Uruguay y

Paraguay frente a Brasil y Argentina, y vaticinó que también ese grupo podría acabarse. En el mismo momento trató de concretar la Alternativa Bolivariana para América (ALBA) con Cuba, Bolivia y Nicaragua, con el fin de contraponerla, inicialmente, al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y luego para contrastarla con la Organización de Estados Americanos (OEA). Recientemente, la ha lanzado como un bloque contrahegemónico con el ingreso de Irán en septiembre de 2007. Sin embargo, las dificultades en el ingreso al Mercosur, la com-

probación de que no existe un bloque suramericano homogéneo de los gobiernos de izquierda y que para la consolidación de su liderazgo debe tomar en consideración el conjunto de opciones, sean cercanas o distantes, han llevado al presidente Chávez a plantearse el retorno a la CAN.

En relación a la presidencia *pro tempore* de la CAN ejercida por Evo Morales, la primera fase estuvo marcada, ante todo, por la denuncia por parte de Bolivia sobre cómo el manejo solidario de las asimetrías había sido reemplazado por el de competitividad, y para ello ponía de presente el caso de la soya que Colombia le compraba a Bolivia a precios preferenciales pero que con el TLC se convirtió en cuotas de Estados Unidos; además, por el ingreso de su país al ALBA y por los llamados a Venezuela para que retornara a la CAN. También possibilitó que los cuatro restantes miembros de la Comunidad ratificaran su decisión de permanecer en ella, desde luego, a partir de las conveniencias nacionales de cada uno de los cuatro. Bolivia, porque había sido el primer beneficiario del crecimiento comercial del acuerdo subregional, ya que envía al mercado andino el 17 por ciento de sus exportaciones, en especial de oleaginosas, y tiene necesidad de tramitar su histórica solicitud de salida al Pacífico; Ecuador, porque se encuentra entre Perú y Colombia, tiene necesidad de tramitar con esos vecinos asuntos migratorios y fronterizos complejos así como relaciones económicas mutuamente beneficiosas, dado que hacia estos países se dirigen todas aquellas exportaciones que no van hacia Estados Unidos. Perú, luego de incorporarse plenamente a la zona de libre comercio en diciembre de 2005, -cuando eliminó la última lista pendiente, lo que permitía que después de 36 años los andinos la pusieran por fin en funcionamiento pleno-, quiere conformar un mercado común con Colombia en el marco de la CAN; Colombia, porque 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, afectado por la confrontación armada colombiana, sus relaciones cada vez más complejas con Bolivia, y las convergencias con Perú. Igualmente, los cuatro 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 cons-

En relación a la presidencia *pro tempore* de la CAN ejercida por Evo Morales, la primera fase estuvo marcada, ante todo, por la denuncia por parte de Bolivia sobre cómo el manejo solidario de las asimetrías había sido reemplazado por el de competitividad, y para ello ponía de presente el caso de la soya que Colombia le compraba a Bolivia a precios preferenciales pero que con el TLC se convirtió en cuotas de Estados Unidos.

truir la integración suramericana. Para materializar la decisión de permanencia de la CAN, el Consejo Presidencial Andino, realizado en Quito en junio de 2006, ajustó el Tribunal Andino de Justicia 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.

Por su parte, bajo la administración de Correa Ecuador asumió la secretaría general de la CAN, enterró la perspectiva del TLC con Estados Unidos, país que había suspendido la negociación luego de que Quito diera por concluido un acuerdo petrolero, ingresó como observador en el ALBA, ha condicionado su ingreso como miembro pleno a esta nueva organización al retorno de Venezuela a la CAN y ha puesto en marcha los acuerdos entre los actuales miembros andinos.

Como parte de la redefinición de la Comunidad Andina, Chile retornó en septiembre de 2006, después de 30 años de su retiro 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, y sin participar en la armonización de políticas económicas de la fase de mercado común. También ha sido anunciado el acuerdo de diálogo político y cooperación con México, país que podría 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 darse otro sentido dado que son países que también han firmado TLC con Estados Unidos y hacen parte de la APEC, organismo al que igualmente pertenece Perú y al que Ecuador y Colombia aspiran asociarse en el 2008, una vez que se levante la moratoria de aceptación de nuevos miembros. 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 es imprescindible para una inserción internacional. Tal vez incluso para Bolivia sería de interés esa perspectiva, si logra su salida al Pacífico.

No obstante que, en un año, los tres factores de disgregación de la Comunidad Andina no condujeron a su liquidación, aún la inte-

gración andina puede tomar rumbos impredecibles. Uno de ellos, mantener el *statu quo*, en el que siguen algunos negocios entre centros productivos de los principales países, sobrevive un aparato institucional que se niega a cerrar sus instalaciones pero que no avanza en la construcción de una integración integral y multidimensional como la que requiere la región. En la suerte que corra la CAN, la disposición a compartir ámbitos de soberanía adquiere dimensiones especiales dado que se observa una peligrosa tendencia de los estados andinos a hacer un manejo intergubernamental de la integración, abandonando lentamente la supranacionalidad de sus normas e instituciones, que caracterizó el proceso andino y lo diferenció de Mercosur.

LA PRESIDENCIA COLOMBIANA DE LA CAN

En la cumbre presidencial de Tarija, el 5 agosto de 2007, Colombia asumió la presidencia *pro tempore* de la CAN en momentos en que, más que asistir a su liquidación, pareciera que han surgido múltiples posibilidades de redefinición de su sentido. Tres ejes son los que vertebran esta responsabilidad de Colombia en un momento crucial para la CAN, derivado de las divergencias sobre el tipo de integración a construir y acerca de su sentido en la inserción internacional de sus miembros.

Ante todo, la renovación de las preferencias arancelarias Aptdea, que de manera condicionada otorga Estados Unidos por la lucha contra las drogas, y la extensión de tales preferencias a Ecuador y Bolivia. Este papel, que viene siendo asumido por Colombia desde antes, se incrementa por la demora o el rechazo del Congreso de Estados Unidos a ratificar el TLC, que ya fue negociado con ese país.

El segundo eje es la negociación de la CAN con la Unión Europea. A mediados de septiembre de 2007, en Bogotá, arrancaron las negociaciones y sus resultados deben verse en el marco de la quinta cumbre euro latinoamericana y caribeña, que debe realizarse en mayo de 2008 en Lima. La Unión

Como parte de la redefinición de la Comunidad Andina, Chile retornó en septiembre de 2006, después de 30 años de su retiro 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, y sin participar en la armonización de políticas económicas de la fase de mercado común.

Parte de las posibilidades de retorno de Venezuela a la CAN dependen de la profundización del entendimiento con Colombia, en particular entre Chávez y Uribe, dos de los más fuertes antagonistas políticos del continente. De hecho, una vez superados sus más agudos enfrentamientos en 2005, 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 socios estratégicos.

Europea postergó tales negociaciones en momentos de mayor integración de la CAN y aunque pone como atractivo la cooperación y la concertación considera imprescindible la apertura en servicios, compras públicas, inversiones y propiedad intelectual. Frente a esos temas, Colombia y Perú están de acuerdo en negociar, mientras Ecuador mantiene una posición intermedia y Bolivia ha dicho que sólo firmaría un acuerdo de libre comercio de bienes para proteger sus empresas, agua, plantas, animales, servicios públicos y leyes nacionales contra las patentes de las multinacionales y los tribunales y arbitrajes internacionales. Aunque las negociaciones con la Unión Europea no son fáciles y pueden fracturar la CAN, también podrían obligarla a ser y actuar como tal, como Comunidad Andina.

Respecto al retorno de Venezuela a la CAN, Hugo Chávez ha dicho que acordó con Bolivia y Ecuador pedirle a Colombia que convoque una reunión presidencial para definir las condiciones de su retorno. Álvaro Uribe ha insistido a su homólogo venezolano sobre la necesidad de volver a la CAN y parece estar dispuesto a convocar la cumbre para discutir al respecto. Aunque hay interés en que se produzca este retorno, no es un asunto fácil ni tampoco es una garantía de fortalecimiento de la CAN.

Un retorno de Venezuela no va a permitir la consolidación del *statu quo* en la CAN. Podría contribuir a poner los temas sociales y la superación de las causas estructurales de la pobreza como eje de la integración. Ya el consejo presidencial reiteró, en 2006 y 2007, la proclama

habitual de los gobiernos de estar dispuestos a atacar las causas estructurales de la migración, la pobreza, la exclusión social, así como la preservación del medio ambiente. Pero el retorno de la Venezuela bolivariana también implicaría un forcejeo constante entre los distintos intereses nacionales y sobre el funcionamiento de los entes supranacionales y de las negociaciones con terceros países a partir de las divergentes concepciones de integración regional y de la tendencia a las opciones particulares por sobre las comunitarias.

Parte de las posibilidades de retorno de Venezuela a la CAN dependen de la profundización del entendimiento con Colombia, en particular entre Chávez y Uribe, dos de los más fuertes antagonistas políticos del continente. De hecho, una vez superados sus más agudos enfrentamientos en 2005, 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 socios estratégicos. Además del aumento del comercio binacional, que ha superado los altos niveles de los años noventa, 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 el gasoducto entre Ballenas (Colombia) y Maracaibo (Venezuela), que les permitirá a los dos países compartir sus reservas de gas y articularse hacia Panamá y 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 y ahora los dos gobiernos hacen esfuerzos por superar los obstáculos que impiden su concreción. El tercero está constituido por varios negocios de mutua conveniencia: la autorización de Colombia para la compra venezolana de las acciones de la empresa colombiana de petróleo (Ecopetrol) en Monómeros, y la propuesta de Chávez para que Ecopetrol invierta en la exploración del crudo pesado en la franja del Orinoco y para que Colombia asesore a Venezuela en la producción de biocombustibles a partir de palma africana. 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 Venezuela.

De concretarse estos proyectos, tendremos a los dos opositores ideológicos unidos por el fuerte cordón de la energía, la infraestructura y el comercio. Este entendimiento ha llevado a Uribe a aceptar un tema antes impensable, la mediación de Chávez en el acuerdo humanitario entre las FARC y el go-

bierno colombiano para la liberación de los secuestrados por esa organización a cambio de la liberación de los guerrilleros que se encuentran en la cárcel. Por su parte, Chávez ha hablado de la necesidad de resolver el diferendo pendiente en el Golfo de Venezuela reconociendo los derechos que le corresponden a cada país. Es de esperar que las Fuerzas Militares de ambos, que encuentran en la existencia de su vecino una gran justificación de su poder, no se conviertan en un obstáculo para este decisivo paso de integración.

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. Pero sobre todo, como un espacio de negociación con el Mercosur en la perspectiva suramericana.

ACERCAMIENTO SURAMERICANO

Los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física han ido abriéndole paso a un acercamiento suramericano al involucrar a los cuatro de la CAN –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú–, y los cinco de Mercosur –Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela– así como Guyana, Suriname, y Chile. El camino ha sido lento y contradictorio aunque ya ha comenzado a ser recorrido e interesa a todos; en particular, les ayuda a redefinir el sentido de la integración andina.

DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA A UNASUR

El acercamiento suramericano que podría conducir a 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 2005, cubre el 80 por ciento 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 que fue originariamente promovido por Brasil en la mira de construir un área de libre comercio suramericano a través de las cumbres presidenciales de los doce países.

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 suramericanos para pensar una perspectiva común. En seis cumbres presidenciales se ha ido abriendo paso la idea de una integración suramericana.

La primera, realizada en Brasilia en septiembre de 2000, priorizó la formación de un espacio económico suramericano a través de la conexión física por medio de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) dirigida a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones. La segunda, reunida en Guayaquil en julio de 2002, 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. En la tercera, la de Cuzco de diciembre de 2004, se decidió la conformación de la Comunidad Suramericana. La cuarta, organizada en Brasilia en octubre de 2005, enfatizó la necesidad del intercambio de experiencias sobre facilitación del comercio, complementación de cadenas productivas e integración en las zonas fronterizas como ejes para construir el espacio suramericano. La quinta, que tuvo lugar en Cochabamba en abril de 2006, insistió en la necesidad de un diálogo político sobre la integración física y energética de Suramérica, y creó una comisión para buscar la convergencia institucional. Durante la sexta, efectuada en Margarita en abril de 2007, se acordó conformar Unasur en reemplazo de la Comunidad Suramericana.

Tres temas causaron controversia, en especial entre Venezuela y Brasil, y ejemplifican las tensiones no sólo por el liderazgo regional sino también entre modelos políticos y de integración. 1) El Banco del Sur, que días atrás había acordado Venezuela con Argentina, Ecuador y Paraguay, sobre el que Lula Da Silva dejó claro que la reunión de Margarita no tenía como finalidad discutir el futuro de esa institución financiera y antes había que debatir sobre qué es esa nueva institución. 2) El acuerdo de Kirchner y

Los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física han ido abriéndole paso a un acercamiento suramericano al involucrar a los cuatro de la CAN –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú–, los cinco de Mercosur –Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela– así como Guyana, Suriname, y Chile.

Colombia debe organizar, en 2008, en Cartagena, la séptima cumbre suramericana, que empezará una nueva cuenta, por ser la primera de Unasur. Allí se suscribirán los acuerdos constitutivos formales de la Unión y se dará vida formal a la secretaría permanente.

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 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 suramericana. 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.

En efecto, aunque la cumbre energética demoró la aprobación de la declaración final por desacuerdos sobre la cuestión energética como un motor de Unasur, sí tomó decisiones centrales como las que enumeramos a continuación. 1) Se propuso impulsar una evaluación del balance energético suramericano con el fin de identificar y fomentar proyectos de integración; 2) promover la cooperación entre las empresas petroleras nacionales de los países miembros en torno incluso a la industrialización de los hidrocarburos y las transacciones comerciales de energéticos para contribuir al desarrollo y competitividad de la región; 3) aumentar el bienestar de los pueblos en el marco de criterios de complementariedad, solidaridad y equidad; 4) reconocer iniciativas como Petrosur, Petroandina, Petroamerica y Petrolera del Cono Sur para incrementar la cooperación y la coordinación de sus esfuerzos de energía; 5) 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 Suramérica como región productora eficiente de energía; 6) promover políticas de consumo energético

responsables con las necesidades de todas las regiones, poblaciones y ecosistemas del mundo; 7) avanzar en la tarea de hacer compatibles reglamentos, normas y especificaciones técnicas que viabilicen la materialización de interconexiones y el intercambio energético entre los países; crear el Consejo Energético de Suramérica, integrado por los ministros de energía de cada país, para que presente una propuesta de estrategia energética, su plan de acción y el tratado energético de Suramérica, que serán discutidos en la tercera cumbre suramericana, en Colombia, otra responsabilidad que, junto con la redefinición del alcance y sentido de la CAN, recae sobre este país.

Colombia debe organizar, en 2008, en Cartagena, la séptima cumbre suramericana, que empezará una nueva cuenta, por ser la primera de Unasur. Allí se suscribirán los acuerdos constitutivos formales de la Unión y se dará vida formal a la secretaría permanente. Esta última debería tomar forma en Quito con el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja en la secretaría de Unasur, quien manifestó a *El Comercio*, el 8 de agosto de 2007, que asumiría tal función sólo si los doce presidentes aceptan que la nueva entidad sustituya a los organismos subregionales, CAN y Mercosur, y pueda reorganizar todo el sistema de integración para formar una sola entidad, es decir, si los proyectos, el personal y los presupuestos de las dos entidades son dirigidos por la Unasur, asunto muy discutible pues no parece posible arrancar liquidando las dos entidades cuando sus papeles están en proceso de redefinición y cuando aún no está claro en qué consiste la nueva entidad.

AVANCES Y OBSTÁCULOS

Como acabamos de verlo, en menos de una década, Suramérica ha ido pasando de relaciones diplomáticas formales y más bien cargadas de desconocimientos y tensiones a un paulatino acercamiento no exento de contradicciones. Los temas con los que arrancó el proceso fueron los de comercio, infraestructura, transportes, comunicaciones y energía. Este último es el que ha tenido mayor desarrollo.

La integración física, pese a ser una necesidad para todas las naciones suramericanas, 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 suramericana, que insistió en la interrelación entre infraestructura y desarrollo y la condicionó a la perspectiva geoeconómica, la sostenibilidad social, la eficiencia económica, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo institucional. No obstante los acuerdos, las necesidades de los países y las posibilidades que los proyectos ofrecen, el tema sigue siendo visto sólo como un asunto técnico y no ha sido suficientemente asumido como un esfuerzo político y social de construcción de regiones transfronterizas y de macroregiones, que, como ocurrió en Europa, pueden articular zonas marginales a la integración, reconfigurar los espacios de integración con la incorporación de regiones de distintos países y ayudar en la inserción internacional de la región.

Para que esos proyectos estén acompañados de estrategias de desarrollo y de conformación de regiones, es necesario contar con una gestión ambiental sostenible y con una activa participación de autoridades y organizaciones sociales de las áreas por donde atraviesan. Más aún cuando, para todos los países, los proyectos de conexión física tienen un alcance histórico. En el caso colombiano, 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 en zonas fronterizas sobre el alcance y los efectos que les puedan causar tales megaproyectos. Con todo, aunque los proyectos de integración física han sido lentos de concretar y no se los ha asumido con todas las posibilidades que ofrecen por la falta de participación local, han mostrado que la infraestructura y los desarrollos energéticos, si no se los condiciona a las opciones ideológico-políticas nacionales, pueden relanzar acuerdos de cooperación que ayuden a reestructurar la integración regional.

En estos primeros siete años de acercamiento suramericano se ha puesto de presente que

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. En consecuencia, y enfrentados a las complejidades y dificultades de la época, los gobiernos de la región proceden con una alta dosis de pragmatismo que les permite el entendimiento por encima de las diferencias políticas. Además, las divergencias no son absolutas y los modelos enfrentados no son homogéneos. Por un lado, la apuesta anti neoliberal ofrece votos, despierta simpatías, cuenta con el apoyo de la rabia acumulada, pero no tiene una propuesta definida y viable de construcción de regiones transfronterizas, de desarrollo e integración, y tropieza, entre otras cosas, con el hecho de que actualmente sólo se puede gobernar con coordenadas transnacionales. Por otro lado, los gobiernos que han negociado los TLC con Estados Unidos han estado presionados a considerar que es imposible insertarse de manera positiva en el mundo global haciendo abstracción de los vecinos. Por eso, los gobiernos de uno y otro bando optan por vías intermedias. De ahí la mayor disposición de todos los gobiernos, incluidos los de Chávez y Uribe, a aceptar que en Suramérica existen diversos modelos políticos, de desarrollo, de integración y de inserción en la globalización; y que pese a las opciones políticas distintas es posible un acuerdo para el manejo de asuntos comunes y de mutuo interés. Es de esperar que Unasur, donde se han involucrado todos los modelos, permita un marco concertado para hacerle frente a las complicadas agendas subregionales o transnacionales de carácter económico, político y de seguridad. Es de esperar que esta dinámica no se reduzca a estrategias nacionales sino que realmente le apueste a la construcción de regiones transfronterizas y al relanzamiento de una integración multidimensional.

Pese a los diferentes intereses de los miembros de Unasur, el proceso interesa a todos los actores involucrados, ante todo por los

Pese a los intereses diferentes de los miembros de Unasur, el proceso interesa a todos los actores involucrados, ante todo por los proyectos de infraestructura y los negocios energéticos pero también, por conveniencias nacionales para cada uno de ellos.

Los procesos en curso en la CAN y en toda Suramérica muestran avances y obstáculos que pueden resultar insalvables o pueden impulsar hacia una cooperación y una concertación política que ayuden a una integración profunda e integral.

proyectos de infraestructura y los negocios energéticos pero también, por conveniencias nacionales para cada uno de ellos. A la Argentina, que no ha estado muy abierta a la perspectiva suramericana, 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 suramericana, 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, petrolífero de Venezuela y Ecuador, y gasífero de Bolivia. A Colombia le ayudaría a reequilibrar sus relaciones con Estados Unidos y a mejorar los nexos con sus vecinos, en particular Venezuela y Ecuador, 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 el territorio de Perú. Ecuador podría concretar acuerdos con Brasil para consolidar algún acceso a la Amazonia y para manejar sus complejas relaciones con Perú y Colombia. Paraguay tendría en los andinos aliados, apoyo para presionar por un mejor manejo de las asimetrías en el seno 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 con las que cuenta en la CAN y las conseguidas por esta 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 Unido y los Países Bajos; Guyana ingresaría con su potencial hidroeléctrico y con el interés de armonizar sus relaciones con Venezuela. A Venezuela le permitiría desplegar la complementariedad energética

con Brasil, desarrollar sus regiones del sur y oriente, generar un mayor equilibrio multilateral frente a Estados Unidos, y desarrollar su liderazgo político jalando una presencia autónoma suramericana. 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 la Unión Suramericana también son múltiples las dificultades para construirla y para convertirla en un real proceso de integración. Enumeremos algunas. El peso de las alianzas ideológicas y los proyectos geopolíticos nacionales por sobre los intereses regionales. Las diferencias políticas entre los gobernantes suramericanos –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 antepongan la ideología al interés por la convergencia. La reducción de la Comunidad 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 reconocimiento 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 de sectores de la llamada sociedad civil en su puesta en marcha, así como la falta 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. Los problemas de seguridad que tensionan las relaciones, así como la política estadounidense, que se aprovecha de esas tensiones y de las urgencias de corto plazo de cada país suramericano reforzando con ello la fragmentación regional.

ESCENARIOS ANDINOS Y SURAMERICANOS

Los procesos en curso en la CAN y en toda Suramérica muestran avances y obstáculos

que pueden resultar insalvables o pueden impulsar hacia una cooperación y una concertación política que ayuden a una integración profunda e integral. Si bien el período en que Colombia debe desempeñar las dos responsabilidades en la CAN y servir de sede de la cumbre de Unasur sobrepasan los cinco años que asumimos aquí para el desarrollo de los tres escenarios que se enunciarán a continuación, su actuación de alguna forma incide en las posibilidades de que uno u otro tomen forma.

LO PEOR, QUE HAY QUE EVITAR

Venezuela, que ha retornado a la CAN, acuerda con Bolivia y Ecuador condiciones extremas para los otros socios de la CAN. Eso se suma a las tensiones políticas entre los gobiernos de Ecuador y Colombia por los efectos de la confrontación colombiana en la frontera compartida, y se suman las discrepancias políticas entre Chávez y Uribe surgidas a raíz del fracaso del acuerdo humanitario y del rechazo a las fórmulas de negociación del diferendo limítrofe en áreas marinas y submarinas. Todo esto genera un enfrentamiento que parte la CAN entre Venezuela, Bolivia y Ecuador por un lado, y Perú y Colombia por otro. Los dos últimos prefieren profundizar la coordinación con el eje Pacífico del que hacen parte los países que tienen TLC con Estados Unidos y que van desde México pasando por Centroamérica hasta llegar al cono sur con Chile, Uruguay y Paraguay. Son graves las consecuencias para Colombia en su intercambio comercial con Venezuela, ante el establecimiento de restricciones a las importaciones por parte del gobierno venezolano, dentro de su política de estimular el desarrollo productivo endógeno, propio.

El lado del Atlántico latinoamericano está fracturado entre el ALBA liderado por Venezuela y los acuerdos entre Brasil y Argentina. El sentido y la estructura de Unasur, creada en 2007, no logra poner de acuerdo a los doce gobiernos suramericanos y queda como el tercer intento fallido en una década, de refundar un órgano suramericano luego de la pretendida área de libre comercio de 2001 y de la Comunidad Suramericana de Naciones decidida en 2004. Terminan por primar las tensiones ideológico-políticas por sobre la cooperación energética o por encima de los proyectos de infraestructura. Los sectores académicos, locales y sociales ni son

convocados ni les interesa la suerte de la integración regional.

UN ESCENARIO POSIBLE AUNQUE, NO DEL TODO DESEABLE

En el forcejeo entre sus posibilidades y dificultades, pareciera que la CAN puede evitar su ruptura derivada de tensiones entre diferentes opciones políticas y entre distintas formas de inserción internacional. Finalmente, Venezuela no ingresa a la CAN y Colombia se ve forzada a buscar una negociación bilateral que mantenga condiciones preferenciales para su intercambio comercial. Sin embargo, Perú y Colombia avanzan en acuerdos bilaterales y con otros países y regiones. Aunque se mantienen en la CAN, Ecuador y Bolivia se acercan más a Mercosur. Venezuela logra el acuerdo humanitario pero las Farc aprovechan la oportunidad para recuperar un espacio político a favor de la confrontación armada y el gobierno de Uribe profundiza la alianza con Estados Unidos en la perspectiva de unir la respuesta a la guerrilla con la cruzada antidroga y antiterrorista. Los gobiernos de Chávez y de Uribe se enfrascan en disputas por el control de los resultados.

Los megaproyectos avanzan con costos ambientales y sociales y se pierde la posibilidad de atarlos a la construcción de macroregiones o de regiones transfronterizas. Más que a la integración energética, se asiste a negocios binacionales o a procesos de cooperación para la transmisión energética o las interconexiones hidroeléctricas y la compra-venta de petróleo o gas, y a la ampliación de la búsqueda de combustibles a partir de productos agrícolas. La disputa por el liderazgo suramericano, entre los gobernantes de Venezuela –con su activa política energética– y de Brasil –con su propuesta de integración física y de conexión interoceánica– aumenta las tensiones en el Mercosur. La cumbre de Unasur acuerda su puesta en marcha pero sin contenido concreto dado que las cuestiones energéticas y de infraestructura amplían la fragmentación ideológico-política, lo que impide una reestructuración plural de la integración regional. La participación

El mejor escenario, aunque no el más probable: los Estados valoran lo que representan los costos de no realizar la integración y la ideología no se convierte en un factor de disgregación regional, dando paso a una Unasur jalonada por la energía y la integración física, donde caben los distintos modelos que se han ido generando en Suramérica.

académica y social en la integración se reduce a eventuales informaciones sobre asuntos técnicos.

EL MEJOR ESCENARIO, AUNQUE NO EL MÁS PROBABLE

Colombia y Venezuela avanzan en la resolución de asuntos centrales de seguridad porque gracias a la intermediación de Chávez se negoció no sólo un acuerdo humanitario sino que se abrió paso a un proceso de paz y a la solución del diferendo limítrofe. Con esos dos procesos y los proyectos energéticos, de infraestructura y de conexión interoceánica, los dos países se convierten en socios estratégicos. El retorno de Venezuela a la CAN ayuda a profundizar una integración multidimensional, los TLC con Estados Unidos sirven como nichos para exportaciones andinas conjuntas, y la CAN avanza en negociaciones con el Mercosur para profundizar las perspectivas económicas, sociales y culturales de Unasur.

Se empieza a tratar la cuestión energética como un problema regional común. El Consejo Energético de Suramérica, creado por los presidentes en la cumbre de Margarita, reúne los ministros de energía de cada país y elabora la estrategia energética continental, un plan de acción y un tratado energético suramericano. La conexión del poliducto Venezuela – Colombia hacia el Pacífico permite la interconexión con Centroamérica, y el gasoducto hacia Colombia continúa ha-

cia Ecuador y Perú. La producción de gas dinamiza la unión de diferentes centros gasíferos y la creación de polos petroquímicos y gasíferos, los países suramericanos modernizan y construyen refinerías y generan procesos de transformación energética.

Con la Guyana Francesa como única excepción, todo el resto de Suramérica podrá ser visitado por cualquier sudamericano por hasta 90 días con sólo presentar su documento nacional de identidad. Más de un centenar de proyectos de articulación física a través de ríos y carreteras acerca a los países suramericanos. Las conexiones interoceánicas avanzan con la construcción de la carretera interoceánica que une al Perú con el Brasil pasando por Bolivia, dándole a este una salida al mar, a Brasil una salida al Océano Pacífico y a Perú, una salida al Océano Atlántico. Un proceso similar comienza entre Belém do Pará en Brasil y Tumaco en Colombia. Las alianzas educativas y culturales entre sectores académicos y sociales de los países suramericanos se profundizan y construyen alternativas para incidir positivamente en la construcción de una visión común suramericana y de la integración regional. Los Estados valoran lo que representan los costos de no realizar la integración y la ideología no se convierte en un factor de disgregación regional, dando paso a una Unasur jalonada por la energía y la integración física, donde caben los distintos modelos que se han ido generando en Suramérica.

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

28. PERSPECTIVAS DE PROFUNDIZACIÓN DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-COLOMBIA: ¿ESPEJISMO O REALIDAD?

Colombia tiene posibilidades en el corto y mediano plazo de profundizar sus relaciones con la Unión Europea (UE). Por una parte, se ha anunciado en diferentes escenarios el inicio de negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de un Acuerdo de Asociación. Sin embargo, la CAN tiene serios problemas tanto institucionales como de coordinación y equilibrio de intereses entre sus Estado miembros para enfrentar dicha negociación. Por la otra, la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, presentó en visita oficial a Colombia entre el 15 y 17 de abril de 2007 la Nueva Estrategia de Cooperación 2007-2013 de la UE con Colombia y confirmó la creación de un nuevo Laboratorio de Paz y la adopción de un Plan Global de ayuda humanitaria. No obstante, el proceso de profundización de las relaciones Colombia-UE no está libre de obstáculos.

27. LAS VERDADES INCÓMODAS SOBRE LAS ROGAS Y SU DESAFÍO PARA COLOMBIA

El desafío que las drogas ilegales le ha hecho a la sociedad colombiana se ha respondido con políticas que no afectan sustancialmente la problemática. En el mejor de los casos son paliativos que no eliminan la industria ilegal en la medida en que no atacan las causas profundas de su desarrollo. Este fenómeno se explica en cuanto que el sistema político y la cultura conciben el problema desde imaginarios justificantes y exculpatorios que señalan al mundo exterior como culpable y que le exigen soluciones. La necesidad de auto examinarse y de establecer responsabilidades al interior ha sido un tema relegado. Abordar el problema de las drogas desde las deficiencias institucionales que experimenta Colombia tiene que dejar de ser un asunto incómodo para la cultura y el sistema político. El país debe aprender a vivir en un mundo en el que hay bienes y servicios ilegales muy rentables, fáciles de producir pero que no deben producirse o traficarse. Este aprendizaje tiene que darse en el marco de una sociedad regida por el imperio de la ley y los controles sociales al comportamiento, y no solo acudiendo a la represión estatal.

Nº 26 LA PARTICIPACION DE COLOMBIA EN LOS ACTUALES ESCENARIOS DE INTEGRACION

En los años que lleva este proyecto sobre la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante, no se había presentado una situación tan compleja como la que se le presenta actualmente al país en sus relaciones internacionales con América del Sur, en particular en los escenarios de los procesos de integración. La condición adquirida de vecino problemático, la soledad en que está quedando en su relacionamiento prioritario con Estados Unidos y el modelo económico que éste representa, cuando en el resto de Suramérica se

presentan nuevas orientaciones políticas dentro de matices de no confrontación como los regímenes de Chile y Brasil o de confrontación como los de Venezuela y Bolivia. Toda esta problemática está incidiendo peligrosamente en la posible desaparición de 38 años de esfuerzos andinos de integración y en un entramamiento de la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Analizar las condiciones de la participación de Colombia en dichos escenarios es el propósito del presente *policy paper*.

Nº 25 LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ Y LA DESMOVILIZACIÓN DE LAS AUC: ENTRE LAS DUDAS Y EL PRAGMATISMO

Las relaciones UE-Colombia han estado marcadas en los últimos meses por la gestión diplomática del gobierno colombiano para la consecución de apoyo a la política de seguridad y, en particular, al proceso de desmovilización paramilitar y a la Ley de Justicia y Paz. En este sentido, la UE ha reafirmado su posición tradicional de apoyo al gobierno de Colombia, cooperación para el fortalecimiento institucional y ayuda humanitaria, basados en el pilar fundamental de una búsqueda negociada del conflicto armado y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos. En este contexto, la UE, haciendo gala de su pragmatismo en política exterior, ha decidido apoyar la Ley de Justicia y Paz desde el punto de vista político. Pero de la evaluación de sus progresos dependerá que su participación, en el mediano plazo, sea más directa en el proceso de desmovilización y reinserción de las AUC.

Nº 24 ¿QUÉ PODEMOS HACER CUANDO CHINA DESPIERTE?

China es el tercer país más extenso del planeta y el primero en población. La tasa actual de crecimiento productivo del 9% en promedio anual acelera su proceso de industrialización y amplía su economía. Tan amplia base económica, unida a su poder político y militar, hace de ese país una potencia mundial de primer orden. El ejercicio de su influencia internacional difiere de las formas rutinarias como Estados Unidos y las potencias europeas aplican medidas para salvaguardar sus intereses, en razón de las modalidades de expansión de su cultura milenaria y de la necesidad de hallar apoyos a su posición de actor determinante en la solución de los problemas globales. Para un país en desarrollo, como lo es Colombia, es de suma importancia establecer un diagnóstico objetivo de las relaciones con China, sobre el cual advertir las oportunidades y los retos. Las relaciones colombo-chinas deben verse en el marco de la proyección del país a Asia y el Pacífico, y deben fortalecer los nexos bilaterales, aumentar la presencia en los organismos regionales de cooperación y establecer una agenda de mutuo apoyo en los escenarios multilaterales. El fortalecimiento de la inserción ha de estructurarse

sobre un consenso amplio con los gremios y las instituciones académicas, bajo la batuta del ejecutivo. La experiencia de apertura multipolar que han desencadenado Brasil, Chile y Argentina da pistas sobre lo que los líderes políticos y gremiales colombianos deben tener en cuenta para aprovechar la emergencia de China en el sistema mundial contemporáneo.

23. LA AMAZONIA COLOMBIANA: PERSPECTIVAS DE UNA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL PARA EL DESARROLLO

Este *Policy paper* describe modificaciones poblacionales, sociales y económicas de la Amazonia colombiana, analiza el estado actual de los avances y las problemáticas que presenta esta región, y resalta el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), como mecanismo de cooperación con el que cuenta el país a nivel regional para adelantar procesos políticos orientados hacia el desarrollo del territorio amazónico, por considerarla el escenario político y jurídico más

adecuado para la búsqueda de una integración positiva a escala subregional. El documento finaliza con una serie de escenarios posibles a futuro y recomendaciones orientadas hacia el desarrollo de la región amazónica.

22. LA RELACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA TRAS EL RETIRO DE VENEZUELA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Con este *policy paper* queremos proponer una mirada integral y proactiva de una problemática complicada como la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN). Partimos del examen de las más recientes opciones venezolanas y colombianas, y de sus respectivos efectos en la integración subregional; consideramos luego las repercusiones y desafíos que este nuevo contexto le plantea a las relaciones binacionales, ubicamos después las perspectivas propias de la CAN y en la integración suramericana, y finalmente planteamos posibles escenarios del desenvolvimiento de la nueva situación.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO INTEGRACIÓN COORDINADO POR SOCORRO RAMÍREZ Y ÉDGAR VIEIRA ASÍ COMO DEL DEBATE IMPULSADO COMO COORDINADORES DEL GRUPO CON COLEGAS ECUATORIANOS Y VENEZOLANOS EN EL MARCO DE LAS CÁTEDRAS ECUADOR Y VENEZUELA, DESARROLLADAS POR EL IEPRI DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL Y LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA.

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org