

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE  
AMÉRICA LATINA

## ACERCAMIENTOS Y DISTANCIAMIENTOS SURAMERICANOS

### RESUMEN

Durante los ocho años del presente siglo se ha ido produciendo un inédito acercamiento entre los doce países suramericanos, por razones nacionales distintas pero no incompatibles. Tal acercamiento ha ido tomando contenido en cuatro dimensiones: comercial, infraestructura y energía, política y seguridad. El surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es expresión de tal acercamiento, aunque aún no condensa todo ese proceso que es más amplio y podría estimular la construcción de una Suramérica unida de norte a sur en este *policy paper*.

En medio de divergentes opciones políticas y económicas, e incluso en medio de tensiones subregionales, los países suramericanos han comenzado un inédito acercamiento no exento de contradicciones y, al mismo tiempo, lleno de oportunidades.

Ese acercamiento ha ido tomando forma según el momento. Arrancó como una iniciativa brasileña para conformar un área de libre comercio suramericano en la perspectiva de la inserción en la globalización y en las negociaciones hemisféricas. Luego, con el fracaso de la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) se abrió la perspectiva de construir una Comunidad Suramericana. Después el acercamiento regional recibió impulso con la sucesiva llegada de gobiernos de izquierda, los cuales aprovecharon el aumento de precios de los recursos naturales, en especial energéticos, para sus políticas internas y para su actuación internacional en busca de opciones más autónomas frente a Estados Unidos e incluso frente a Europa. Asimismo, ha recibido un estímulo con la creciente diversificación de relaciones económicas y políticas de la región con países asiáticos y del Pacífico que ganan peso global así como con el papel que ha empezado a jugar Brasil como estabilizador regional en su interés en convertirse en un jugador global.

El acercamiento ha interesado a cada uno de los doce países suramericanos, por razones nacionales distintas pero no incompatibles. Ha ido tomando contenido concreto, primero en lo comercial, la infraestructura y lo energético; después, en lo político y en asuntos de seguridad. El surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es expresión de tal acercamiento, así no condense aún todo el proceso que es más amplio y podría estimular la construcción de una Suramérica unida de norte a sur. El que Unasur resuma y conduzca todas las dimensiones del acercamiento regional y que predomine la integración por sobre la fragmentación depende, entre otros factores, de la perspectiva que tomen las transformaciones que se vienen operando en distintos países de la región, del tipo de liderazgo que conduce esos procesos y del impacto de fenómenos globales como la crisis económica que se incubó desde Estados Unidos.

### 1. ACERCAMIENTOS PESE A DIVERGENCIAS Y TENSIONES

Brasil convocó la primera cumbre en el año 2000, en el marco de los actos conmemorativos de los 500 años del descubrimiento de ese país, y logró reunir a todos los presidentes suramericanos para pensar una perspectiva común. Desde entonces no se ha detenido ese acerca-

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad  
Externado de Colombia



Academia Diplomática  
de la Cancillería



Pontificia Universidad  
Javeriana



IEPRI  
Universidad Nacional



Universidad Militar  
Nueva Granada

**En las cinco primeras cumbres las divergencias políticas no se expresaron de manera significativa ni impidieron que los doce presidentes concretaran acuerdos en tres de cinco ejes. El comercial, en torno a la idea de articular CAN y Mercosur, la integración física con los proyectos de infraestructura en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA), y las conexiones energéticas subregionales o los proyectos estimulados, en particular, por Venezuela.**

miento, aún en medio de divergencias y tensiones. De hecho, en ocho años se han desarrollado diez cumbres de los doce presidentes suramericanos, siete ordinarias -Brasilia septiembre de 2000, Guayaquil julio de 2002, Cuzco diciembre 2004, Brasilia septiembre de 2005, Cochabamba diciembre de 2006, Margarita abril de 2007, Brasilia mayo de 2008- y tres extraordinarias -Montevideo diciembre de 2005, Santiago septiembre 2008, Nueva York septiembre de 2008.

En las cinco primeras cumbres las divergencias políticas no se expresaron de manera significativa ni impidieron que los doce presidentes concretaran acuerdos en tres de cinco ejes. El comercial, en torno a la idea de articular CAN y Mercosur, la integración física con los proyectos de infraestructura en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA), y las conexiones energéticas subregionales o los proyectos estimulados, en particular, por Venezuela. Se trata de tres ejes que interesan a todos los países suramericanos y, si ha habido controversia en torno a ellos, no ha sido por los temas en sí mismos sino porque en sus negociaciones se expresan las divergencias sobre modelos políticos, económicos y de integración así como la disputa por el liderazgo, brasileño o venezolano. Esas tensiones no han impedido, sin embargo, ciertos acuerdos en los cinco ejes que ha tenido el acercamiento suramericano: comercial, infraestructura, energético, político y seguridad. Si tales acuerdos no se convierten en mayores avances se debe, entre otras cosas, al tipo de liderazgo que en especial ejercen los presidentes andinos, que convierten las divergencias en tensiones y enfrentamientos.

#### **EL EJE COMERCIAL**

El acercamiento inicial fue comercial. De hecho, en la primera cumbre, en el año 2000, se aprobó negociar la zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN. Cuatro años después, en medio de las presiones en contra, en especial de los empresarios colombianos por los temores que suscita la economía brasileña, la negociación concluyó en términos bastante más amplios que los TLC con Estados Unidos. El acuerdo cubre el 80 por ciento del universo arancelario de la región y empezó a funcionar desde 2005.

En la tercera cumbre, en 2004, cuando los presidentes decidieron conformar la Comunidad Suramericana, pensaban en hacerlo fundamentalmente en torno a la CAN y el Mercosur y por eso establecieron siete temas para la convergencia: integración comercial y complementación económica, infraestructura y desarrollo descentralizado, medio ambiente, integración energética, financiamiento regional, consideración de las asimetrías, y cohesión social. La cuarta cumbre, en 2005, estableció que los países de la Comunidad Suramericana de Naciones intercambiarían experiencias sobre facilitación del comercio, complementación de cadenas productivas e integración en las zonas fronterizas.

Esas definiciones sobre el tema comercial no han estado exentas de controversia. Una vez finalizado el proceso hemisférico que no logró construir el Alca, Estados Unidos convocó negociaciones en forma bilateral, primero con Chile, y luego por separado con tres gobiernos andinos -Colombia, Ecuador y Perú. Los tratados concluidos por Perú y Colombia van en dirección contraria de muchos de los acuerdos comunitarios y requieren de la adaptación de la CAN, como sucedió, por ejemplo, en temas como propiedad intelectual, lo que generó divergencias con Bolivia y Venezuela.

En pleno ejercicio de la presidencia de la CAN, el 22 de abril de 2006, Venezuela renunció a la Comunidad Andina por tener 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, Chávez apoyó los reclamos de Uruguay y Paraguay frente a los dos grandes del Mercosur y, aunque vaticinó que también ese grupo podría acabarse, solicitó su ingreso como miembro pleno del Mercosur. Al mismo tiempo, Chávez trató de concretar la Alternativa Bolivariana para América (Alba) con Cuba, Bolivia y Nicaragua. La situación no era distinta en el Mercosur, con asimetrías y niveles de incumplimiento de sus acuerdos, más altos que los de la CAN, con tensiones entre sus miembros -Brasil y Argentina, Argentina y Uruguay-, y con amenazas de este último de negociar un tratado de libre comercio de forma individual con Estados Unidos.

Con todo y a pesar de esas divergencias, desde 2006, comenzó un trabajo conjunto entre la CAN, el Mercosur y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) que toma en consideración las posiciones de Chile, Surinam y Guyana, frente a una doble preocupación. Primero, construir posibilidades de convergencias de los distintos esquemas de integración tanto a nivel institucional como en el inevitable marco de la globalización, que

implica la presencia de otros bloques internacionales con los cuales tienen relación distintos sectores suramericanos, lo cual exige armonizar sus acuerdos comerciales para superar las incertidumbres. Segundo, formular medidas económicas –fondos de financiamiento, cadenas productivas plurinacionales, etc.– de superación de las asimetrías entre los países suramericanos con un Brasil que representa el 56 por ciento del PIB regional frente a Uruguay, Paraguay, Bolivia, Guyana y Surinam que juntos apenas llegan al 2 por ciento.

La convergencia entre la CAN y el Mercosur no es tan fácil dado que dentro de ambas agrupaciones ha sido difícil el cumplimiento de los acuerdos, los dos esquemas manejan distintos niveles de desgravación arancelaria, y no todos los países suramericanos hacen parte de esos organismos. Además, la convergencia de esos grupos que movilizó el inicio del acercamiento suramericano no hace parte de los propósitos definidos en la conformación de Unasur, pues hay distintas perspectivas de integración. Tampoco el eje comercial vertebra los acuerdos de Unasur. Más bien, como lo veremos más adelante, los asuntos comerciales parecen haberse dejado a las dinámicas de los dos grupos subregionales y a las negociaciones bilaterales, para contrastar con la integración que algunos gobiernos, como el de Venezuela, dicen repudiar.

### EL EJE DE LA INFRAESTRUCTURA

La integración física es reconocida por todos los países suramericanos como una necesidad para superar la división del territorio por la cordillera andina, la selva amazónica, los ríos caudalosos. Desde la primera cumbre los presidentes aprobaron el programa IIRSA. En la segunda, hicieron énfasis en la interrelación entre infraestructura y desarrollo, y en la quinta cumbre los presidentes decidieron adelantar un diálogo político sobre integración física y energética. Al mismo tiempo que se desarrollan las cumbres, una comisión específica de los doce países trabaja sobre los diez ejes de integración y desarrollo: andino, amazónico capricornio, escudo guayanés, eje del sur, interoceánico central, Perú-Brasil-Bolivia Mercosur-Chile, hidrovía Paraguay-Paraná, andino del sur.

Los proyectos están dirigidos a generar diversas formas de conexión interoceánica a través de la combinación de transporte fluvial y terrestre, de mejoramiento de los pasos fronterizos y de articulación de regiones del interior de los diversos países. Además de esos diez ejes, y con el fin de generar condiciones indispensables para las inversiones en infraestructura, IIRSA incluye pilares sectoriales de integración como servicios y marcos normativos para sistemas operativos de trans-

porte intermodal, facilitación de pasos de frontera, tecnologías de información y comunicaciones, integración energética, instrumentos de financiamiento. Como resultado concreto, IIRSA ha dado origen a una cartera de proyectos que pasó de 351 a 507 iniciativas entre 2004 y 2007, el 41 por ciento de las cuales ya se está implementando con 62 por ciento de inversión proveniente de recursos públicos de los países implicados, 21 por ciento de capital privado, 16 por ciento de las instituciones del comité de coordinación técnica de IIRSA-Corporación Andina de fomento (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fonplata.

La integración física no ha tenido sólo dificultades de financiación sino, fundamentalmente, cuestionamientos sobre su alcance dado que podría quedar reducida a megaproyectos de infraestructura con graves efectos ambientales, sociales y culturales. De hecho, no ha habido ninguna aplicación de los acuerdos tomados desde la segunda cumbre presidencial, 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 sólo como un asunto técnico y no ha sido suficientemente asumido como un esfuerzo político y social de integración. Por eso, ante la ausencia de información o participación de autoridades y comunidades por donde pasan los megaproyectos, se han suscitado temores y protestas –en particular de zonas fronterizas, indígenas o negras– y disputas entre diversos intereses regionales, por el beneficio de tales proyectos.

El incorporar la perspectiva de la infraestructura ligada no sólo al desarrollo sino a la integración requeriría un acercamiento entre IIRSA y Unasur que hasta ahora no se ha dado. Muchos de los proyectos, en particular los que involucran a Brasil, se desarrollan de manera bilateral y se desarrollarían así no existiera Unasur.

### EL EJE ENERGÉTICO

El acceso a fuentes energéticas y las interconexiones que cada país logre construir para su

**L**a integración física no ha tenido sólo dificultades de financiación sino, fundamentalmente, cuestionamientos sobre su alcance dado que podría quedar reducida a megaproyectos de infraestructura con graves efectos ambientales, sociales y culturales. De hecho, no ha habido ninguna aplicación de los acuerdos tomados desde la segunda cumbre presidencial, 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.



**Las divergencias en materia energética podrían profundizarse si entran en tensión los dos modelos de desarrollo energético: el estatista y el sustentado en la atracción de la inversión extranjera. Además, si la generación de energía nuclear anunciada por Venezuela, en forma articulada con Irán y Rusia, se inscribe en un proyecto geopolítico. También, si persiste una caída de la demanda y los precios del petróleo que podrían afectar iniciativas como las venezolanas que han dinamizado el tema en el acercamiento suramericano aunque tienen su propia lógica por fuera de Unasur.**

consumo y para la exportación, constituye una preocupación central para todos los países suramericanos. Tanto para los que poseen como para los que no cuentan con tales recursos (petróleo, gas, carbón, electricidad, solar, eólica, biocombustibles, etc.). No obstante la común necesidad, existen diferencias al respecto.

En la sexta cumbre suramericana, la petrolera, tres temas causaron controversia, dos de ellos sobre asuntos energéticos. Uno, el acuerdo de Kirchner y Chávez para la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur (Oppegasur); incluso Brasil se pronunció en contra porque equivaldría a «cartelizar» a los productores de gas. Dos, el etanol, cuyo mercado regional domina Brasil, por lo que su gobierno firmó con Bush, en su visita latinoamericana de marzo de 2007, un acuerdo para impulsar la producción de este combustible. Tres, el Banco del Sur, que días atrás había acordado Venezuela con Argentina, Ecuador y Paraguay; en Margarita, nuevamente, Brasil mostró que la reunión no tenía como finalidad discutir sobre esa institución financiera y antes de conformarla había que debatir sobre su sentido y alcance.

Pese a las divergencias, en esos tres temas hubo acuerdos importantes. Los debates sobre Oppegasur y el Banco del Sur fueron postergados y sobre el etanol, los presidentes optaron por una postura intermedia, de reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana, siempre y cuando no afecte la producción de alimentos.

La cumbre energética también tomó otras decisiones sustantivas. Impulsar una evaluación del balance energético suramericano con el fin de identificar y fomentar proyectos de integración. Promover la cooperación entre las empresas petroleras nacionales de los países miembros en torno a la industrialización de los hidrocarburos y las transacciones comerciales de energéticos para contribuir al desarrollo y competitividad de la región. Reconocer iniciativas como Petrosur, Petroandina, Petroamerica,

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, asegu-

rando el papel de Suramérica como región productora de energía. Promover políticas de consumo energético responsables con las necesidades de todas las regiones, poblaciones y ecosistemas del mundo. 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 prepare una propuesta de estrategia energética, plan de acción y tratado energético de Suramérica.

Las divergencias en materia energética podrían profundizarse si entran en tensión los dos modelos de desarrollo energético: el estatista y el sustentado en la atracción de la inversión extranjera. Además, si la generación de energía nuclear anunciada por Venezuela, en forma articulada con Irán y Rusia, se inscribe en un proyecto geopolítico. También, si persiste una caída de la demanda y los precios del petróleo que podrían afectar iniciativas como las venezolanas que han dinamizado el tema en el acercamiento suramericano aunque tienen su propia lógica por fuera de Unasur.

#### **EL ACERCAMIENTO MÁS POLÍTICO**

Aunque los anteriores ejes suponen un interés y una voluntad política, el acercamiento presidencial suramericano de naturaleza más política ha tomado forma, incluso institucional, en los últimos años, a pesar, o justamente, por el alcance de las diferencias existentes. En 2004, la tercera cumbre decidió conformar una comisión estratégica de reflexión la cual presentó sus resultados en la primera reunión suramericana extraordinaria, en 2005, y al año siguiente, en la quinta cumbre, se complementó su trabajo con la puesta en marcha de una comisión que debía analizar la convergencia institucional, los mecanismos de participación social y la generación del espacio parlamentario suramericano.

De forma inesperada, en la sexta cumbre realizada en Margarita, dedicada al tema energético, el presidente Hugo Chávez propuso cambiar la Comunidad Suramericana de Naciones por Unasur, convocar para el año siguiente, 2008, su reunión constitutiva en Cartagena, nombrar como secretario general a un expresidente ecuatoriano y ubicar la sede en Quito. Las propuestas fueron acogidas sin ningún debate aunque no se trataba sólo de un cambio de nombre. El argumento para defenderlas fue doble: una unión es más comprometedor que una comunidad y la referencia a las naciones muestra el énfasis social del proceso que no debería reducirse a lo estatal. Los debates sobre esa nueva entidad se

abrirían en la siguiente cumbre y las decisiones tendrían una perspectiva contraria a los argumentos para el cambio de denominación.

Las fuertes tensiones entre Venezuela, Colombia y Ecuador llevaron a aplazar la séptima cumbre y trasladarla de Cartagena a Brasilia. Además, su preparación estuvo rodeada de debates que mostraban importantes divergencias. Ante todo la controversia se concentró en el alcance de Unasur: unos gobiernos se preguntaban si era necesario constituir otra organización dada la existencia de la CAN y Mercosur, otros afirmaban que si esos grupos más pequeños no habían operado qué sentido tenía emprender un proceso más amplio, algunos más la reducían a una simple ampliación de Mercosur. El segundo debate central se refería al carácter intergubernamental o supranacional de la nueva entidad. En medio de las diversas opciones políticas, económicas e internacionales, cada gobierno prefiere no trasladar su poder de decisión a un ente supranacional y más bien busca garantizar el control de la entidad, obligarla a tomar en consideración a todos sus miembros y adoptar decisiones por consenso. Lo intergubernamental se impuso sobre lo supranacional y lo político supedita lo técnico, como puede verse en las definiciones sobre órganos y competencias.

El carácter de la secretaría sintetiza la controversia. Esta debería tomar forma, en Quito con el expresidente ecuatoriano Rodrigo Borja, quien desde que lo nominaron manifestó que asumiría tal función sólo si la nueva entidad sustituía a los organismos subregionales, CAN y Mercosur para formar una sola entidad con proyectos, personal y presupuestos propios, lo que ratificó en su propuesta de tratado constitutivo de Unasur. El rechazo de esa propuesta llevó a la renuncia de Borja el 21 de mayo de 2008. La secretaría no logró consenso para constituirse como una instancia con algún nivel de poder o representación porque podría quedar por fuera del control del consejo presidencial o de cancilleres. Incluso, por encima de la secretaría quedó el consejo de delegados y algunos pedían que su nombramiento sólo fuera potestad de los presidentes.

La necesidad de reafirmar la soberanía nacional, como vienen haciéndolo varios gobiernos de la región, llevó a aceptar que aunque las decisiones se toman por consenso de todos los miembros de Unasur, los estados no están obligados a implementarlas de forma inmediata y a la misma velocidad. La aplicación de políticas, medidas y programas o el involucramiento en instituciones será gradual y flexible. El artículo N° 13 del acuerdo constitutivo señala que aprobada una propuesta por la instancia máxima de Unasur, tres o más estados miembros

podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros estados miembros, como la información periódica de su avance al consejo de delegados. Además, cualquier Estado miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los estados miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente por tiempo definido o indefinido.

La preferencia por lo intergubernamental también se expresó en el papel de la presidencia pro tempore que no podrá llevar la voz o representación internacional de Unasur, firmar declaraciones o llegar a acuerdos sino sobre la base de una aprobación expresa de las instancias de la Unión. Además, se expresó en la decisión de promover un proceso de diálogo e interacción gubernamental con actores sociales en lugar de comenzar con una instancia de participación. Asimismo, la aceptación de solicitudes de miembros asociados por parte de otros países latinoamericanos y caribeños quedó supeditada a un acuerdo político presidencial más que a la aplicación de una norma comercial como sucede en la CAN y el Mercosur. Para no afectar la esencia de Unasur ni interferir el proceso suramericano, el tránsito a miembro pleno conlleva un proceso de aprobación en cada uno de los tres consejos de Unasur: de delegados, cancilleres y jefes de Estado, luego de cinco años de vigencia del tratado y cuatro de haberse asociado. La definición sobre el parlamento suramericano se postergó dado que existen diversas propuestas: elección suramericana, reuniones específicas y simultáneas de los parlamentos de la CAN y el Mercosur, y confluencia de los dos parlamentos pero con representantes nacionales. No ha habido acuerdo sobre un mecanismo jurisdiccional para evitar una instancia supranacional como la de la CAN, aunque han comenzado reuniones de las cortes de los distintos países suramericanos.

Sobre la conveniencia de estas decisiones hay controversia en la región. Lo claro es que lo acor-

**E**l carácter de la secretaría sintetiza la controversia. Esta debería tomar forma, en Quito con el expresidente ecuatoriano Rodrigo Borja, quien desde que lo nominaron manifestó que asumiría tal función sólo si la nueva entidad sustituía a los organismos subregionales, CAN y Mercosur para formar una sola entidad con proyectos, personal y presupuestos propios, lo que ratificó en su propuesta de tratado constitutivo de Unasur. El rechazo de esa propuesta llevó a la renuncia de Borja el 21 de mayo de 2008.

**El gobierno brasileño ha dicho que el Consejo de Defensa no será una alianza ni una fuerza militar suramericana sino un foro de consultas e integración entre los ministros de Defensa, y que no se pone en marcha contra nadie ni para intervenir en los asuntos internos de ningún país... También ha agregado otro objetivo al señalar que «La selva es nuestra y nosotros debemos protegerla», los países del área «no pueden tolerar la idea de que la Amazonía no es de nadie».**

dado favorece el proceso de acercamiento político, el carácter intergubernamental permite un mayor reconocimiento a la diversidad de opciones nacionales que quedan con márgenes de acción propia, garantiza la sobrevivencia de Unasur y, en medio de un contexto contradictorio, puede sentar las bases para un proceso más sólido.

Las divergencias encuentran salidas en la séptima cumbre que aprueba el tratado constitutivo de Unasur, por ahora, como un espacio de coordinación política de los gobiernos suramericanos más que como un organismo de integración regional, así haya adoptado un amplio propósito que dice va más allá de la convergencia entre la CAN y el Mercosur. En el tratado constitutivo aprobado en la séptima

cumbre quedó consignado: construir de manera participativa y consensuada un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados.

Unasur debe empezar por superar el proceso de ratificación en los congresos de sus países miembros pues entra en vigencia con al menos nueve aprobaciones de países signatarios. Pero ese no es el mayor reto. Construir la integración suramericana implica no sólo articular los diversos procesos en curso sino también construir capacidad regional para hacerle frente a la problemática interna

de varios de sus miembros y a las tensiones entre ellos.

#### **EL EJE DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD**

En torno a la defensa y la seguridad se han producido, en 2008, los primeros acercamientos, jalonados por Brasil y por la propia situación regional. De hecho, sin haber sido objeto de debate en el proceso previo de negociación sobre la constitución de Unasur, Brasil propuso en la séptima cumbre conformar el Consejo de Defensa Suramericano y logró acuerdo para su creación. Inicialmente sólo el presidente colom-

biano inicialmente se negó a hacer parte, luego pidió un plazo para discutir sus condiciones, y finalmente, el 18 de julio, tras la visita del presidente Lula, Uribe aceptó la participación de Colombia sobre la base de tres acuerdos en torno al Consejo de Defensa: relaciones sólo con gobiernos elegidos, combate a grupos irregulares y decisiones por consenso. En sectores argentinos, aunque su gobierno no se opuso a la creación del Consejo de Defensa, existe escepticismo o sensación de que el proyecto es, sobre todo, funcional a los intereses brasileños.

El gobierno brasileño ha dicho que el Consejo de Defensa no será una alianza ni una fuerza militar suramericana sino un foro de consultas e integración entre los ministros de Defensa, y que no se pone en marcha contra nadie ni para intervenir en los asuntos internos de ningún país. Además, ha agregado que como las industrias de defensa suponen un sector de desarrollo económico para la región, el Consejo prevé fomentar las compras gubernamentales en empresas suramericanas. También ha agregado otro objetivo al señalar que «La selva es nuestra y nosotros debemos protegerla», los países del área «no pueden tolerar la idea de que la Amazonía no es de nadie».

En septiembre de 2008 Unasur tuvo una rápida actuación<sup>1</sup> en medio de un contexto tan difícil que parecía imposible el consenso. En Bolivia avanzaba la violencia entre el gobierno y los dirigentes autonomistas. Chávez había amenazado con intervenir militarmente en ese país y *encender dos o tres Vietnam*, si alguien intentaba derrocar o asesinar a su colega Morales y se había enfrentado con el comandante de las fuerzas armadas bolivianas. Bolivia y Venezuela habían expulsado a los embajadores norteamericanos culpándolos de la situación y habían recibido similar respuesta. Chávez había invitado a Rusia a desplegar operaciones militares conjuntas en el Caribe. Un tribunal de Miami se ocupaba del episodio de la maleta venezolana descubierta en el aeropuerto de Buenos Aires, con 800 mil dólares en efectivo, y el Tesoro incluía a tres altos funcionarios del gobierno venezolano en la lista Clinton conformada por personas acusadas de narcotráfico.

Las dos más graves amenazas –el riesgo de salidas de hecho y de amenazas separatistas en Bolivia que podrían replicarse en otros países, así como las amenazas de Chávez que podrían tener graves consecuencias para toda Suramérica– obligaron a organizar en 48 horas la cumbre extraordinaria de Santiago, a la que concurrieran 9 de los 12 jefes de Estado, y a hacer concesiones mayores para llegar a un consenso. En su declaración, los presidentes rechazaron y se comprometieron a no reconocer ninguna situación



resultante de un golpe civil, de una ruptura del orden institucional o de la unidad territorial de Bolivia. Además, condenaron los ataques a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública, y exigieron su devolución para iniciar el diálogo en la perspectiva de consensuar una solución. También llamaron a todos los actores políticos y sociales a cesar acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico. Asimismo, crearon tres comisiones, una para investigar los disturbios en Pando, otra para acompañar los trabajos de la mesa de diálogo, y una más de asistencia al gobierno de Bolivia. Diez días después, el 24 de septiembre 2008, en el marco de la Asamblea de la ONU, se celebró una nueva reunión extraordinaria suramericana, esta vez sin carácter resolutivo pues no estaban la mayoría de presidentes, se pasó revista a la situación boliviana y a la aplicación de los acuerdos de Santiago.

Pero Unasur no puede resolver los problemas de fondo de la crisis boliviana. El conflicto sigue intacto y las heridas generadas por los enfrentamientos, siguen abiertas. Ojalá que la tabla de salvación lanzada por Unasur ayude a los bolivianos a crear consensos.

## 2. AVANCES, OBSTÁCULOS Y RETOS

No es nada despreciable que gobiernos de una región como Suramérica, que sólo mantenían relaciones diplomáticas formales y más bien cargadas de desconocimientos, temores y percepciones de conflicto, en menos de una década definan un ambicioso horizonte como el antes analizado y, pese a las divergencias y tensiones, tengan resultados que mostrar en los cinco ejes del acercamiento.

Unasur es resultado del proceso de acercamiento al que nos hemos referido pero no lo comprendía de manera completa. Varios de los ejes del acercamiento tienen dinámicas propias que la rebasan, aunque podría ir articulándolos en la perspectiva de una integración más profunda. Fue bien significativo que en la preparación de la séptima cumbre suramericana, la de constitución de Unasur, funcionaron seis grupos de trabajo ministerial para trabajar sobre integración financiera, infraestructura, energía, políticas sociales, educación y cultura, y mecanismos de solución de controversias en inversiones. Es bien sintomático que en esos grupos y en la constitución de Unasur, para marcar la diferencia con la integración anterior, los temas comerciales parecerían dejados en manos nacionales o de los dos grupos subregionales CAN y Mercosur.

Algunos grupos algo han avanzado. El financiero, por ejemplo, ha identificado varias iniciativas

que podrían articular a los miembros de Unasur en una coyuntura como la que origina la crisis financiera en Estados Unidos. Se intentaría establecer un sistema multilateral voluntario de pagos en moneda local que vaya sustituyendo el dólar en las transacciones regionales, un mecanismo de estabilización de la balanza de pagos para enfrentar desequilibrios comerciales o ataques especulativos contra una moneda local, un plan de integración de los mercados financieros y de capitales, una coordinación de los fondos financieros regionales para proyectos de desarrollo e infraestructura. Chile, que ejerce la presidencia pro tempore por un año contado desde el 23 de mayo de 2008, tendrá que estimular a dichos grupos de trabajo para que con el diagnóstico y la identificación de prioridades pasen a una fase de concreción de iniciativas y, de esa forma, se vayan convirtiendo en consejos sectoriales de Unasur.

Ahora bien, esos avances del acercamiento suramericano se enfrentan con obstáculos que pueden dificultar y hasta impedir un real proceso de integración. Enumeremos algunos. 1) El peso de las alianzas ideológicas, de los proyectos geopolíticos y de los liderazgos nacionalistas y caudillistas que impidan las convergencias regionales. 2) El predominio de 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. 3) Los problemas de seguridad que deterioran las relaciones entre distintos gobiernos, así como la política estadounidense, que se ha aprovechado de las tensiones binacionales y de las urgencias de corto plazo de cada país suramericano para reforzar la fragmentación regional. 4) Las dificultades de la CAN y del Mercosur, que hacen lento y frágil su proceso de integración. 5) La reducción indefinida de Unasur a la concertación política y la no disposición a construir una integración más profunda que implica compartir soberanía e instituciones supranacionales. 6) La ausencia de sectores de la llamada sociedad civil en su puesta en marcha, así como de voluntad política de los gobiernos, lo que impide construir políticas públicas de mediano y largo plazo para la integración ligada al desarrollo y con fuerte consenso social. 7) La falta de perspectiva de sectores empresariales más allá de sus negocios, y su no reconocimiento de

**N**o es nada despreciable que gobiernos de una región como Suramérica, que sólo mantenían relaciones diplomáticas formales y más bien cargadas de desconocimientos, temores y percepciones de conflicto, en menos de una década definan un ambicioso horizonte como el antes analizado y, pese a las divergencias y tensiones, tengan resultados que mostrar en los cinco ejes del acercamiento.

que para el éxito de sus transacciones es indispensable su contribución con el fin de generar buenas relaciones de vecindad y una integración más allá de lo comercial. 8) Los problemas de financiación de los proyectos de infraestructura y desarrollo.

La pérdida de oportunidades que ofrece el proceso de acercamiento suramericano también ha estado relacionada con la reducción de los proyectos de integración física a obras de infraestructura por no asumir su sostenibilidad social y ambiental, ni posibilitar la construcción de institucionalidad local en las zonas por donde atraviesan. No obstante los acuerdos presidenciales, 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 áreas subnacionales de distintos países, y puedan ayudar en la protección de ecosistemas o en la inserción internacional de la región.

Este acercamiento suramericano depende, en buena medida, del papel de Brasil, que es el país que cuenta con mayores recursos económicos e institucionales para generar una base financiera a los proyectos de infraestructura, transporte y energía. Claro, Brasil podría impulsarlos sólo para garantizarse corredores de conexión interoceánica para sus grandes empresas y reducirse a concretar buenos negocios para jugar en las grandes ligas globales. De hecho, en estos últimos años se ha convertido en un importante origen de importaciones e inversiones en buena parte de los países suramericanos. O usar el Consejo de Defensa para fortalecer

las ventas de su industria militar más que para procesar diferencias en materia de seguridad. De primar esa perspectiva se estaría sólo ante la expansión de una posición hegemónica en la región. Hay que reconocer que en 2008, en medio de la polarización regional, Lula ha jugado un cierto papel como fuerza estabilizadora que modera e incorpora incluso a los extremos del espectro político regional en un esfuerzo de unificación suramericana. En concreto, ayudó en la tensión entre Colombia, Venezuela y Ecuador así como al consenso en la coyuntura crítica que rodea el conflicto boliviano. Y en su intervención en la Asamblea de la ONU el presidente brasileño destacó la fuerza que toma Unasur como foro político donde la región resuelve sus propios problemas. Pero el propio Lula ha reconocido que aún no ha convencido al Estado ni a la sociedad brasileña de que asumir el liderazgo conlleva costos y responsabilidades.

El paulatino acercamiento suramericano, no exento de contradicciones, también está lleno de oportunidades. De no quedarse en proclamas retóricas podría generar un mayor equilibrio multilateral frente a Estados Unidos y convertir a Unasur en un espacio de reconocimiento de intereses y problemas comunes, de concertación de soluciones, de aumento de la capacidad de negociación internacional en la perspectiva de insertar de manera positiva y ventajosa a Suramérica en las dinámicas globales. La actual crisis financiera global puede convertirse en una oportunidad de acercamiento o puede aumentar las tensiones entre los países de la región y postergar indefinidamente la integración.

#### NOTA

- 1 En este punto me baso en el análisis hecho en Socorro Ramírez, «Unasur: buen comienzo y grandes desafíos», en [www.razonpublica.org](http://www.razonpublica.org), agosto de 2008.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO AMÉRICA LATINA  
COORDINADO POR SOCORRO RAMÍREZ (PROFESORA TITULAR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES -IEPRI- DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA).

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](http://www.colombiainternacional.org)