

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

INTEGRACIÓN

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

### RESUMEN

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.

### OPCIONES DEL GOBIERNO VENEZOLANO Y SUS REPERCUSIONES

El presidente Hugo Chávez ha pasado, en el primer semestre de 2006, de las definiciones genéricas a las decisiones concretas.

Desde el comienzo de su mandato, el gobernante venezolano había criticado la integración andina porque ésta se habría limitado al comercio –crítica no muy justa porque, además la CAN ha avanzado en una agenda multidimensional donde temas políticos y sociales forman parte de las decisiones presidenciales– y habría favorecido sólo a las élites y no a las masas empobrecidas de la región. Una verdadera integración, según él, debería asentarse sobre convergencias ideológico-políticas para la conformación de un bloque latinoamericano, autónomo de Estados Unidos, que sería incompatible con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con los tratados binacionales de libre comercio (TLC) con ese país. También había anunciado que para avanzar en esa integración era necesario incluso romper el «eje monroista» suramericano, conformado entonces, a su parecer, por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

Las definiciones generales fueron tomando forma concreta a medida que el alza descomunal de los precios del petróleo le fue permitiendo al presidente Chávez lanzar grandes proyectos de integración como el de Petroamérica, realizar gestos simbólicos de solidaridad como la entrega de calefacción a los pobres de Estados Unidos y Gran Bretaña, y optar por términos de intercambio distintos de los del mundo global: cambio de petróleo por maestros cubanos, carne argentina, cuero uruguayo, etc.; compra de deuda externa a Argentina y Ecuador en mejores condiciones que las que impone el FMI y que le permitieron al primero renegociar su deuda; control y ampliación de negocios de la estatal PDVSA a través, por ejemplo, de la venta de petróleo a países caribeños y a las poblaciones fronterizas de Colombia que colindan con Venezuela a un precio menor que el del mercado internacional; propuesta de gasoducto suramericano, gasoducto con Colombia, etc. Todas estas iniciativas le han dado a Hugo Chávez un liderazgo regional e internacional.

En los últimos meses, para aprovechar la coyuntura electoral que entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006 cambia o ratifica a doce mandatarios

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



**Las decisiones de Chávez en materia de integración y sus intentos de incidir en los procesos electorales provocaron fuertes reacciones y variados efectos regionales. Profundizaron las tensiones al interior de los dos principales grupos de integración y causaron resquemores incluso entre algunos socios y aliados potenciales en la perspectiva de construir un bloque más autónomo.**

latinoamericanos, el gobernante bolivariano optó por decisiones políticas individuales, tanto en materia de integración como de intervención en la dinámica interna de los países latinoamericanos.

En cuanto a la integración, entre abril y mayo de 2006 el presidente Chávez trató de concretar la Alternativa Bolivariana para América (ALBA) con el fin de contraponerla al ALCA, y logró reunir junto a Venezuela, a Cuba, Bolivia y al candidato sandinista de Nicaragua. Además, con los presidentes de Cuba y Bolivia concretó un «Acuerdo de comercio entre los pueblos» para contrastarlo con los TLC, y una semana después acompañó a Evo Morales en su propósito de nacionalizar el gas boliviano. Al mismo tiempo, en pleno ejercicio de la presidencia rotativa de la Comunidad Andina, Chávez primero advirtió que no reuniría a sus homólogos, pues el acuerdo estaba muerto, y el 22 de abril anunció el retiro de Venezuela por los TLC negociados por Perú y por Colombia con Estados Unidos. Después, el 7 de mayo, anunció el retiro de Venezuela del Grupo de los Tres (G-3), conformado con México y Colombia. Asimismo, apoyó los reclamos de Uruguay y Paraguay frente a los dos grandes del Mercosur, y vaticinó que también ese grupo podría acabarse. Luego no llegó a la cita del 8 de mayo en Costa Rica con Uribe y con los presidentes centroamericanos.

En cuanto a la coyuntura electoral, Chávez intervino en las elecciones de Perú y se enfrentó con Alan García, contendor de su candidato Ollanta Humala; hizo acuerdos energéticos con los alcaldes sandinistas para terciar en la campaña por el retorno de Daniel Ortega al poder, y declaró su apoyo a López Obrador en México. Con relación a la campaña electoral en Colombia el gobernante venezolano dijo primero que no se reuniría con Álvaro Uribe hasta saber si era reelecto, y el 23 de mayo, cinco días antes de las votaciones, agregó que se entendía muy bien con Uribe y en cambio no conocía al candidato de la izquierda.

Esas decisiones de Chávez en materia de integración y sus intentos de incidir en los procesos electorales provocaron fuertes reacciones y variados efectos regionales. Profundizaron las tensiones al interior de los dos principales grupos de

integración y causaron resquemores incluso entre algunos socios y aliados potenciales en la perspectiva de construir un bloque más autónomo. Generaron resultados contrarios a los del proyecto político bolivariano como sucedió en Perú con la victoria de Alan García. Crearon la percepción de inestabilidad en los acuerdos que se hagan con el gobierno venezolano, dado que pueden ser rotos intempestivamente si no se asumen las opciones políticas del presidente bolivariano que podría empezar a ser visto como factor de disgregación regional, a despecho de su discurso integracionista y justo en momentos en que se ha abierto paso la perspectiva suramericana.

De ahí que el congreso brasileño le exigió a Lula diferenciarse de Chávez, y el canciller Celso Amorín dijo que Venezuela debería adaptarse al Mercosur y no el Mercosur a Venezuela. Una declaración oficial del ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela en sus apartes más significativos refleja el malestar generado entre los dos países:

Con mucha sorpresa hemos conocido las declaraciones atribuidas por los medios de comunicación a Marco Aurelio García, asesor de la Presidencia de Brasil. Igualmente, por los comentarios del Ministro de Relaciones Exteriores de ese hermano país ante su Parlamento. Mayor sorpresa aún por la naturaleza de las mismas [...], afirmar que la decisión soberana dictada por el presidente Evo Morales de nacionalizar los recursos de hidrocarburos bolivianos obedeció a la influencia del presidente Hugo Chávez, puede atribuirse a cualquier otra causa menos a la de desconocimiento por nuestros apreciados amigos brasileños [...]. De manera que es un irrespeto repetir las provocaciones que la prensa reaccionaria ha venido vertiendo sobre el Presidente de Bolivia [...]. Censurar la presencia de funcionarios de PDVSA que se encuentran en Bolivia, a solicitud de sus legítimas autoridades, para brindar asistencia técnica en aquellos aspectos que han considerado necesarios, sería tan absurdo como condenar la presencia de funcionarios de Petrobras [...]. Allí continuarán, junto a otros que se ocupan de brindar apoyo solidario en aspectos tan sensibles como la salud y la educación [...]. Mercosur resulta así, un instrumento importantísimo que ya demostró capacidad para enfrentar la presión y el chantaje. Venezuela no condiciona a priori su presencia allí [...].

Tal vez por la reacción suscitada, el presidente Chávez aceleró a través de Argentina la petición de ingreso como miembro pleno del Mercosur –cuyo primer paso lo había dado desde el 8 de diciembre de 2005, cuando entró sólo con voz mientras negociaba los términos del ingreso–. Chávez logró, el 24 de mayo de 2006, luego de aceptar las condiciones económicas y comerciales del Mercosur, que Venezuela fuera aceptada en un plazo menor del previsto. Según empresarios venezolanos, la decisión de apurar el ingreso a Mercosur no les fue consultada a pesar de que acarrea no pocas consecuencias económicas para su país. Diversos sectores han mostrado, además, lo paradójico de que Venezuela entre al Mercosur, que tiene los mismos compromisos cuestionados para la CAN: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común.

### LAS OPCIONES DEL GOBIERNO COLOMBIANO Y SUS REPERCUSIONES

Colombia es uno de los países que más ha contribuido a la construcción de la CAN y que más se ha beneficiado de ella en cuanto que es a través de ese acuerdo de integración que ha obtenido los mayores logros comerciales para sus exportaciones con mayor valor agregado. No obstante esos beneficios, los gremios económicos y el ministerio de Comercio Exterior de Colombia no sólo no han defendido a la CAN sino que prácticamente la habían descartado porque consideraban esa vía agotada y preferían apostarle al ALCA. La razón esgrimida para desechar la CAN era la de los incumplimientos de la normativa y de los acuerdos andinos, que se magnificaron sin tener en cuenta que éstos existen hasta en la Unión Europea y reflejan situaciones problemáticas del país, que deben ser asumidas de manera conjunta para enfrentarlas. Que ese argumento fue magnificado se puede apreciar en un reciente estudio que muestra que son mayores los incumplimientos de los acuerdos en el Mercosur (69%) que en la CAN (13%).

Durante todo el año 2003 los gremios económicos presionaron fuertemente al gobierno colombiano para que no negociara el acuerdo CAN-Mercosur y mostraron más temor a la economía brasileña que a la estadounidense. Pero las cosas no salieron como aspiraban aquellos que le apostaban todo al ALCA. Esta no avanzó y en cambio la CAN logró una buena negociación con Mercosur, que llevó a amplios plazos para la desgravación de los bienes andinos más sensibles y al respeto de las franjas andinas de precios.

Agotada la vía del ALCA, luego de la negativa de Washington de negociar allí los subsidios agrícolas estadounidenses, y de que Brasil exigiera en-

tonces llevar ese y los temas más sensibles para los latinoamericanos –propiedad intelectual, compras estatales, etc.– a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se impuso la vía de los TLC bilaterales con Estados Unidos. En Colombia, desconociendo el mandato constitucional que establece la prioridad de la integración con América Latina, el gobierno con el apoyo empresarial asumió como opción individual mirar al norte con dos objetivos, no muy bien logrados. El primero, crear condiciones para compensar la previsible disminución de ventas de petróleo y hacer permanentes las preferencias arancelarias; pero buena parte de las manufacturas colombianas no compiten en Estados Unidos y va a terminar el APTDEA a fines de 2006 sin que haya entrado en vigencia el TLC. El segundo, que la alianza de seguridad con ese país podría tener efectos en la negociación; sin embargo, por los resultados obtenidos, una vez más quedó claro que Estados Unidos no tiene aliados sino intereses.

Aunque el Ministro de Comercio Exterior ha mostrado que Colombia cumplió con el mandato de la CAN de tomar en consideración los intereses de los socios andinos, lo cierto es que se limitó a pedir listas de productos sensibles, algunas de las cuales llegaron incompletas y otras no llegaron. La reacción boliviana con el desplazamiento de la soya que le compraba Colombia es bien indicativa. Para proteger a un pequeño grupo importador, el gobierno colombiano sacrificó un socio y enajenó la voluntad de un aliado. Además, simultáneamente a la negociación del TLC, Colombia debió haber impulsado con la misma intensidad otras fuentes de interés con sus socios andinos para compensar el que la negociación le abría competencia a los productos de sus vecinos y acababa con las preferencias.

El presidente Uribe intenta ahora jugar un papel de bisagra entre la capital norteamericana y algunos gobernantes de América Latina. Así, en visita a Evo Morales a mediados de marzo de 2006, Uribe se ofreció a interceder ante Washington sobre el tema de la soya. Igualmente, en la visita a la Casa Blanca el 14 de junio, al día siguiente de la reunión de la Comunidad Andina (CAN) en Quito, Uribe presentó la petición regional de prórroga de las preferencias arancelarias que Estados Unidos ha otorgado a los países

**S**egún empresarios venezolanos, la decisión de apurar el ingreso a Mercosur no les fue consultada a pesar de que acarrea no pocas consecuencias económicas para su país. Diversos sectores han mostrado, además, lo paradójico de que Venezuela entre al Mercosur, que tiene los mismos compromisos cuestionados para la CAN: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común.

**Todos los miembros de la CAN pierden con la salida de Venezuela, pero son altos los costos particularmente para los dos socios que han sido el motor de su dinámica, dado que su comercio representa el 70% de sus transacciones, Colombia como el gran vendedor, Venezuela como el mayor comprador.**

andinos a cambio de la lucha antinarcóticos. La labor de intermediación entre polos tan opuestos como Bush, por un lado, y Chávez, Morales y Castro, por el otro, puede ser un reto interesante pero puede convertirse en una apuesta peligrosa: en vez de acercar los extremos, puede generar sospechas, desconfianzas y reclamos en unos y otros. No deja de ser contradictorio que mientras justificó la negociación del TLC porque a su parecer no existía ninguna posibilidad de que el ATPDEA fuese prorrogado por Estados Unidos, ahora aparezca como el país que hace *lobby* para que sea prorrogado.

Si ese papel de bisagra conlleva un compromiso con la integración latinoamericana, Colombia gana en fortalecer su relación con los diversos procesos que atañen a sus múltiples pertenencias caribeña, andina, amazónica, suramericana, del Pacífico, y en ese marco en su relación con Venezuela. En cambio, pagaría costos muy altos si deseara actuar como un jugador solitario o si quisiera quedarse sólo con la relación con Estados Unidos. Tampoco podría reducir su estrategia de inserción internacional a los países que han hecho negociaciones de TLC con Estados Unidos, en una especie de área de libre comercio del Pacífico, desde México pasando por Centroamérica y los tres andinos y llegando a Chile. La inserción internacional pasa por la integración con todos los vecinos. Y para defender esa integración, Colombia gana si contribuye a moderar y no a aumentar las tensiones entre aliados que comparten la necesidad de la integración, y 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 conexión interoceánica. De ahí la importancia de que Colombia fortalezca simultáneamente su relación con Venezuela y con Brasil.

Dos razones obligan a Colombia a superar la actitud reactiva y de rechazo que ha primado frente a lo que pasa en Venezuela, y más bien a moverse en una perspectiva proactiva. Primera, los dos países son socios para siempre, y no sólo porque los 2.219 kilómetros de frontera generan poblaciones y recursos compartidos, ricos en oportunidades y no faltos de problemas que requieren acción conjunta, sino también porque sus economías son de las más complementarias del continente. Segunda, porque la mayoría del pueblo venezolano que concurre a las urnas,

se ha pronunciado una y otra vez a favor del presidente Hugo Chávez, y es la población de Venezuela la que debe tramitar sin interferencias externas su propio proceso político.

### LOS COSTOS Y DESAFÍOS PARA COLOMBIA Y VENEZUELA

Todos los miembros de la CAN pierden con la salida de Venezuela, pero son altos los costos particularmente para los dos socios que han sido el motor de su dinámica, dado que su comercio representa el 70% de sus transacciones, Colombia como el gran vendedor, Venezuela como el mayor comprador.

Ante todo, podría producir un retroceso en la integración interindustrial que genera empleos de calidad en ambos lados, en las inversiones cruzadas y en las alianzas estratégicas indispensables para insertarse en el mundo de hoy. Además podría afectar a las poblaciones fronterizas, que siempre terminan pagando los mayores costos del desentendimiento binacional y cuyos lazos e interacciones comerciales y sociales son vitales para su desarrollo a cada lado de la frontera. También podría significar una pérdida de ámbitos amplios –como lo fueron la CAN y el Grupo de los Tres (G-3)– para avanzar en la negociación y el tratamiento de asuntos políticos, migratorios, ambientales y de seguridad, muy difíciles de abordar en el marco binacional.

Aunque Venezuela no necesita a Colombia para vender sus materias primas, pues a nivel internacional son escasas y tienen además altos precios, su salida de la CAN podría afectarla porque la industria venezolana no petrolera se enfrenta a las economías fuertes conosureñas, que son más competitivas y podrían desplazar sus productos, a diferencia de lo que ocurre con el carácter complementario con las exportaciones colombianas. Además la incertidumbre jurídica y sobre qué arancel externo va aplicar Venezuela mientras adopta el del Mercosur, podría abrir un complejo panorama interno. No es claro si se aplica la legislación andina que por norma constitucional prevalecía sobre la legislación interna, y que había sido incorporada al ordenamiento jurídico nacional, o si retrocede a revivir la legislación venezolana de mitad del siglo XX, obsoleta para las realidades que hoy debe enfrentar. Esa incertidumbre mientras se decide cuál norma se aplicará o si se adopta nueva legislación, además de las repercusiones en todo terreno a nivel nacional, podría tener efectos para inversionistas extranjeros. Esta incertidumbre podría también poner en riesgo empresas venezolanas prestadoras de servicios, por ejemplo de transporte, y podría crearle a Venezuela problemas de abaste-

cimiento de productos básicos de calidad y a buenos precios, que no puede reemplazar de la noche a la mañana con la estrategia de generar una economía endógena para la que no está suficientemente preparada.

Colombia podría tener graves efectos económicos dado que buena parte de la producción de manufacturas está destinada al mercado andino, venezolano en particular, y muchos empresarios colombianos están produciendo en Venezuela y han creado o se han asociado a diversas cadenas de distribución. Además, podría ver menoscabada la estabilidad económica, dado que las normas andinas han permitido sustraer al comercio de la tensión política y le han dado un marco y unos mecanismos supranacionales para la solución de controversias y para el manejo de las barreras no arancelarias que surgen en el intercambio cotidiano. También, a la incertidumbre jurídica podría agregársele la tensión política, porque no está claro qué incluye la transición de cinco años establecida por el artículo 35 en que debería mantener la liberalización comercial. Existen diversas interpretaciones sobre su alcance y una suspensión de dicho periodo podría originar distinto tipo de diferencias entre los dos gobiernos; además, porque luego de la formalización por parte de la Comisión de la Salida de Venezuela se abre paso la negociación del patrimonio histórico y el ordenamiento institucional al que Venezuela se acoge.

La ausencia de un marco multilateral no es suplida por un acuerdo bilateral si no cuenta con un ente supranacional al cual rendir cuentas y con capacidad de sanción; tampoco por la OMC que no ha pactado reglas sobre tantos asuntos como la CAN, ni por el acuerdo CAN-Mercosur que es sólo de bienes. De no lograrse mantener los acuerdos andinos como marco regulatorio, la ALADI, aunque tiene una red de preferencias limitada, podría ser el marco para un amplio acuerdo de complementación económica. Asimismo, si no es un ordenamiento multilateral sino acuerdos bilaterales, el esfuerzo para lograr construirlo y mantenerlo en medio de las opciones políticas antagónicas de los dos gobiernos podría provocar fricciones constantes.

Prima en Colombia como en Venezuela la preferencia por acuerdos bilaterales aunque con contenido distinto (el uno con una base comercial, el otro con un soporte ideológico), por sobre la integración multidimensional. Sin embargo, nunca como hoy ha sido tan necesario para ambos países comprometerse con una mirada de mediano y largo plazo en una integración profunda entre países colindantes. Esa necesidad se deriva tanto de las críticas coyunturas internas por las que

ambos países atraviesan como de los imperativos de la época.

Ahora bien, las coyunturas críticas son también oportunidades para dar saltos históricos. Con o sin la CAN, Colombia y Venezuela necesitan fortalecer sus relaciones. Esta tarea no compete solamente al presidente o al gobierno. Consolidar un entendimiento duradero entre ambos países pasa por un mejor funcionamiento de los mecanismos de vecindad y por la multiplicación de las relaciones binacionales, más allá de las vinculaciones diplomáticas y comerciales. Distintos sectores fronterizos o binacionales, de naturaleza económica, social, cultural o académica, involucrados en la vecindad, han generado fuertes interdependencias positivas y lazos indispensables en la relación. Esos sectores vienen presionando para que los dos gobiernos, al tiempo que mantienen las negociaciones pendientes y manejan sus diferencias ideológicas, faciliten la conversión de los dos países en socios estratégicos en proyectos regionales o globales.

#### LA DISPUTA DE MODELOS DE INTEGRACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA Y SURAMERICANA

La apuesta por la integración de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, que transformó el Pacto Andino en una Comunidad Andina y articuló su dispersa institucionalidad en un sistema de integración, ha estado dirigida a construir un modelo de integración como el europeo.

En el terreno económico además del aumento significativo del comercio intracomunitario se ha avanzado en la concertación de todas las disciplinas posibles sobre: bienes, servicios, transporte, inversiones, asuntos aduaneros, propiedad intelectual, arancel externo, normas de origen, inversión extranjera, compras públicas. Ha habido acuerdos ambientales sobre acceso a recursos genéticos. La política de integración y desarrollo fronterizo ha propuesto dejar de ver las fronteras como líneas que separan y construir regiones transfronterizas a partir de la estrecha articulación entre poblaciones vecinas. Algunos países de la CAN han avanzado en la escogencia popular de los parlamentarios andinos, y ese órgano ha propuesto y logrado iniciativas como las asambleas

**C**on o sin la CAN, Colombia y Venezuela necesitan fortalecer sus relaciones. Esta tarea no compete solamente al presidente o al gobierno. Consolidar un entendimiento duradero entre ambos países pasa por un mejor funcionamiento de los mecanismos de vecindad y por la multiplicación de las relaciones binacionales, más allá de las vinculaciones diplomáticas y comerciales.

**T**odo el andamiaje de decisiones e instituciones ha marcado un derrotero de consenso sobre la necesidad de una integración multidimensional más allá de lo comercial. El patrimonio de la CAN es entonces de enorme valía.

legislativas fronterizas o la Carta Social. Los convenios andinos han avanzado en otras dimensiones sociales: el Andrés Bello en la homologación de títulos tan necesarios para que la integración se convierta (como en Europa) en un instrumento de interpenetración social y articulación de los pueblos; el Hipólito Unanue en la negociación con transnacionales farmacéuticas sobre acceso a medicamentos para enfermedades de alto riesgo. La CAN ha acordado una amplia política migratoria con permiso y pasaporte andino, una política exterior y de seguridad común, y ha definido como perspectiva la construcción de una zona de paz. La CAN ha construido instituciones supranacionales que toman decisiones vinculantes, y la legislación andina, por reconocimiento constitucional, tiene preeminencia sobre la legislación nacional.

Muchas decisiones andinas han tenido avances y logros importantes, no exentos de retrocesos, y otras no se han transformado en procesos concretos, y fuera de la reafirmación jurídica no han sido validadas a nivel social y político en cada uno de los países. Sin embargo, todo el andamiaje de decisiones e instituciones ha marcado un derrotero de consenso sobre la necesidad de una integración multidimensional más allá de lo comercial. El patrimonio de la CAN es entonces de enorme valía.

No obstante ese consenso sobre la necesidad de una integración más profunda, ha habido enorme dificultad para conformar el área de libre comercio y el arancel externo común. Además de Venezuela hasta su retiro, sólo habían avanzado Colombia y Ecuador. Perú se ha retrasado diez años y Bolivia ha tenido condiciones y plazos mayores para el manejo de las asimetrías. Los distintos gobiernos de todos los países miembros han ido flexibilizando el alcance de dichos acuerdos con estrategias individuales, que desvirtuaban la apuesta de largo plazo, por una integración profunda y entre países colindantes, lo que ha sembrando el germen de la crisis del ente comunitario. Colombia y Venezuela pidieron y lograron autorización para firmar con México el G-3 que perforaba el arancel externo común. Bolivia ingresó como miembro asociado al Mercosur; lo siguieron Perú y Venezuela. Aunque la CAN empezó con vocería única ante las negociaciones del ALCA los intereses diferentes llevaron a posiciones tan generales que eran contradictorias con lo que cada país quería lograr. Así se llegó a la Deci-

sión 598 que dio autorización a Venezuela para negociar su ingreso pleno a Mercosur y al resto de miembros para firmar el TLC. Colombia, Ecuador y Perú no lograron términos conjuntos de negociación y cada uno terminó negociando bilateralmente con Estados Unidos.

De esa forma fueron perdiendo la capacidad conjunta de negociación frente a terceros, que les da no sólo sus acuerdos sino el que se trata de los cinco países suramericanos con mayor potencial energético, y fueron arriesgando a la CAN como una plataforma para la inserción conjunta en la globalización. Así también se incubó la situación más crítica por la que ha atravesado la integración andina con los TLC con Estados Unidos y con la salida de Venezuela.

Los cuatro miembros que quedaron han manifestado su decisión de mantener la CAN. Es también una necesidad. Empezando por Bolivia cuyas ventas de oleaginosas dependen del mercado andino. Ecuador se encuentra entre Perú y Colombia, y la CAN es un espacio multilateral para el manejo de sus relaciones con sus dos vecinos, con los que mantiene asuntos migratorios y fronterizos complejos y a donde se dirigen sus exportaciones distintas de las que van a Estados Unidos. Perú ha venido ganando con su vinculación desde 2006 al área de libre comercio y requiere de un ámbito para procesar su vecindad. Colombia necesita también de ese ámbito para manejar sus relaciones cada vez más complejas con Ecuador y Bolivia, y las convergencias con Perú, así como para sus exportaciones distintas a las de bienes primarios.

Los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior se encontraron el 12 de junio en Quito para preparar la reunión del día siguiente del Consejo Presidencial Extraordinario. Los cuatro países bajo la presidencia boliviana decidieron mantener la CAN. Empezaron por ajustar los magistrados del tribunal andino al número de países miembros, lo que podría ser un retroceso de los entes supranacionales a los intergubernamentales con representantes de intereses nacionales. También acordaron buscar la prolongación de las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos por la lucha antidroga y definir –como se acordó en la IV Cumbre América Latina-Europa, en Viena el 12 mayo– los términos de la negociación con la Unión Europea de un acuerdo de asociación antes del 20 de julio de 2006, que incluya el comercio, el diálogo político y los programas de cooperación como pilares de las relaciones bregionales. Destacaron, además, su convicción de atacar las causas estructurales de la migración, la pobreza, la exclusión social y la preservación del medio ambiente.

Decisiones importantes que requieren un compromiso con su desarrollo que pondrá a prueba la real voluntad política de mantenerla. Ahora bien, mantenerla implica cambios sustanciales en cualquiera de las dos vías que han venido enfrentándose. La de una integración más profunda y multidimensional que reafirme los acuerdos, instituciones, procesos y esfuerzos subregionales, parece la menos posible. La más viable es la de adaptarla a lo negociado en los TLC, lo que dadas las fuertes divergencias políticas puede llevarse por delante buena parte de su patrimonio y hasta otros de sus miembros, aunque también puede generar alianzas de los andinos para exportar conjuntamente a Estados Unidos en un intento de aprovechamiento compartido de los TLC con ese país. También la CAN tendría sentido en una perspectiva más amplia, no de absorción por parte del Mercosur sino de negociación de los andinos para cerrar una etapa y construir la Comunidad Suramericana –decidida en noviembre de 2004 en el Cuzco– cuyas posibilidades son reales aunque no están exentas de dificultades.

La posibilidad real de la Comunidad Suramericana se deriva de la creación del área de libre comercio entre la CAN y el Mercosur, que desde 2005 cubre el 80% del universo arancelario de la región y se vería reforzada con más de 30 proyectos de infraestructura para la integración vial, energética, de comunicaciones y para la conexión interoceánica, proyectos que tanta falta le hacen al continente y que podrían estimular el comercio. Además, se deriva del interés y la conveniencia de la Comunidad para cada uno de los doce suramericanos, así como del interés colectivo que reviste, pues al incluir a los cinco miembros del Mercosur, los cuatro de la CAN, Chile, Surinam y Guyana, podría constituirse como el proyecto geopolítico regional de mayor alcance y el tercer bloque económico del mundo, después de la Unión Europea y el NAFTA.

Si son importantes los factores a favor de la Comunidad Suramericana también son múltiples las dificultades para construirla y para convertirla en un real proceso de integración. Enumeremos algunas: las diferencias políticas entre los gobernantes suramericanos, incluso dentro de los sectores favorables, la conformación de un bloque autónomo regional sobre modelos de integración y opciones de inserción internacional; la reducción de la Comunidad a la concertación política o la cooperación y la no disposición, en particular de Brasil, de construir una integración multidimensional y más profunda que implique compartir soberanía e instituciones supranacionales; la falta de perspectiva de sectores empresariales más allá de sus negocios y su no-aceptación de que para el éxito de sus transacciones nece-

sitan contribuir a unas buenas relaciones de vecindad y a una integración más allá de lo comercial; la falta de recursos para impulsar los megaproyectos de infraestructura y el no-involucramiento en su definición de las regiones por las que atravesarían para que a partir de ellos conformen polos de desarrollo; la ausencia tanto de sectores de la llamada sociedad civil en su puesta en marcha, como de voluntad política sostenible de los gobiernos, lo que impide construir políticas estatales de mediano y largo plazo para la integración ligada al desarrollo y con fuerte consenso social; los problemas de seguridad que tensionan las relaciones y la política estadounidense que se aprovecha de esas tensiones y de las urgencias de corto plazo de cada país suramericano, y refuerza la fragmentación regional.

#### ESCENARIOS POSIBLES DE LA RELACIÓN BINACIONAL EN EL NUEVO CONTEXTO

*Optimista y viable.* Pese a las divergencias políticas los dos gobiernos renuncian a la diplomacia del micrófono, refuerzan los mecanismos de vecindad y logran construir tanto una relación sin sobresaltos como acuerdos multilaterales que permiten controlar y superar los problemas del retiro de Venezuela de la CAN y del TLC de Colombia con Estados Unidos. El presidente Chávez que poco después de la salida de Venezuela de la CAN dijo que no se había desasociado de Colombia y que podría llegar con ese país a un acuerdo económico como el que había hecho con Cuba, acepta regular la salida manteniendo los acuerdos multilaterales. El presidente Uribe, que para acercarse a Chávez había dicho estar dispuesto a constituir un acuerdo bolivariano de integración o a reinventar la CAN con un enfoque social, traza una estrategia de compromiso real de Colombia con la integración con sus vecinos. Estos signos de un necesario acercamiento se convierten en el mejor escenario binacional que mantiene, como marco multilateral para regular la relación comercial, los acuerdos económicos andinos logrados en más de tres décadas. Se realizan las indispensables obras fronterizas y energéticas –como el gasoducto binacional y el poliducto para la salida de Venezuela al Asia Pacífico por el norte de Colombia– y las conexiones interoceánicas de mutua conveniencia para los dos países –Atlántico, Orinoco y Meta

**L**a posibilidad real de la Comunidad Suramericana se deriva de la creación del área de libre comercio entre la CAN y el Mercosur, que desde 2005 cubre el 80% del universo arancelario de la región y se vería reforzada con más de 30 proyectos de infraestructura para la integración vial, energética, de comunicaciones y para la conexión interoceánica, proyectos que tanta falta le hacen al continente y que podrían estimular el comercio.

hasta Buenaventura en el Pacífico—. Acuerdos energéticos y conexiones interoceánicas permiten –como sucedió en el caso de Chile y Argentina– que Colombia y Venezuela se conviertan en socios estratégicos, y ese nuevo contexto facilita la solución de sus tensiones históricas por los problemas territoriales. La CAN logra redefinir su alcance y sentido. Los cuatro miembros actuales se mantienen en ella junto a Chile, que regresa, y logran una buena negociación con el Mercosur para conformar la Comunidad Suramericana.

*Moderado con más de lo mismo.* El marco multilateral andino es reemplazado por un nuevo acuerdo bilateral que recoge parcialmente la normatividad andina. Las relaciones binacionales entran en cíclicos períodos de cooperación o de turbulencia según se imponga la prudencia presidencial y gubernamental, o las reacciones emocionales, los cálculos de corto plazo y los intereses de política interna. Las tensiones en la CAN y el Mercosur se profundizan y amenazan con su desaparición. Se consolida un accionar individual de cada presidente, y la formación del corredor Pacífico con los países pro-Estados Unidos y el corredor Atlántico con los que están en contra. Sin embargo, los proyectos de integración física y energética suramericana crean un terreno de común interés que abre una perspectiva de acercamiento entre los corredores Pacífico y Atlántico que dividen, en particular, a los suramericanos.

*Pesimista y catastrófico.* Como ya ocurrió con la forma bilateral como Perú, Colombia y Ecuador negociaron con Estados Unidos sus propios TLC, porque no lograron ponerse de acuerdo, tampoco logran consensos sobre el ajuste institucional de la CAN. Bolivia se retira y la CAN se diluye ante la incapacidad de los tres países restantes de encontrarle un sentido y de forjar alianzas estratégicas para exportar de manera conjunta a Estados Unidos, país que reemplaza a los exportadores andinos en el mercado subregional. Cada uno compite de manera desleal para lograr mejores condiciones individuales en el mercado estadounidense. La forma como el gobierno de Venezuela y el de Colombia asumen la seguridad interna aumenta las fuentes de mutua desconfianza e impide un acuerdo multilateral o bilateral, lo que agrava los efectos del TLC de Colombia con Estados Unidos y de la salida de Venezuela de la CAN. Los retos altisonantes de ambos lados copan la relación. Venezuela se lanza en una carrera armamentista. Colombia, aunque no está en capacidad ni hay consenso de responder con la misma moneda, apela a Estados Unidos como garante de la solución a los conflictos entre las dos naciones. La ausencia de una visión de largo plazo en la relación binacional genera heridas que pesan negativamente en el futuro de ambos pueblos.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO INTEGRACIÓN  
COORDINADO POR SOCORRO RAMÍREZ Y ÉDGAR VIEIRA.

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; Universidad de los Andes; Universidad del Norte; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN-; 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)