

POSTGRADO EN
INTEGRACION
REGIONAL
LATINOAMERICANA
con mención en
RELACIONES ECUADOR-PERU

DONACION
DEL
ILDIS

El Ecuador en erupción

José María Tortosa

Una agenda de seguridad andina
a principios de siglo

Adrián Bonilla

Integración económica, institucionalidad
y sociedad civil en la comunidad andina

Gabriel Sánchez Avendaño

SERIE ENSAYO
2

integración

Catedra Rafael Alarcón. Unidad de Altas Investigaciones
Ha sido producido con el apoyo de la Escuela Politécnica y
Centro del Pensamiento y promoción de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Cuenca
Universidad de Cuenca
Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales -ildis-

**Serie-ensayo Integración
No. 2.**

POSTGRADO INTEGRACION REGIONAL LATINOAMERICANA
CON MENCION EN RELACIONES ECUADOR-PERU
UNIVERSIDAD DE CUENCA
Cuenca-Ecuador
Abril 2000

Editores:

Lorena Escudero Durán
Fernando Carvajal Aguirre



UNIVERSIDAD DE CUENCA



INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Correspondencia y Canje:

Postgrado Integración Regional Latinoamericana
con mención en relaciones Ecuador-Perú
Universidad de Cuenca
Av. 12 de Abril y Agustín Cueva
Casilla 01.01.168
Telf. (593)(7) 831-688 ext. 276
Telefax: (593)(7) 833-548
e-mail: integrac@ucuenca.edu.ec
Cuenca-Ecuador

Diseño y diagramación:

Eugenia Washima

Impresión:

Talleres Gráficos de la Universidad de Cuenca

Tiraje: 200 ejemplares

El Ecuador en erupción

José María Tortosa (*)

El Ecuador, un país de 12 millones de habitantes, tomó ese nombre en 1830 precisamente por la línea equinocial establecida en su territorio por una expedición científica franco-española pocos años antes. Con ese nombre se evitaban las suspicacias de Guayaquil y Cuenca que no hubieran visto con buenos ojos que se adoptara el nombre de Quito. Las "Corporaciones y Padres de Familia de Quito", que, obviamente, no incluían a los indígenas, tomaron esta decisión en aras de la unidad nacional, decisión que simboliza ya los problemas que va a afrontar el país con posterioridad.

El Ecuador ha sido noticia a finales de 1999 y principios de 2000 por dos motivos diferentes. Por una parte, las erupciones del volcán Guagua Pichincha que pusieron a la capital al borde de la alerta roja. A esta erupción se unió, a finales del 99, la del Tungurahua que haría evacuar la ciudad turística de Baños que sólo muy lentamente se ha vuelto a abrir a la población. Pero el Ecuador también ha sido noticia por los sucesos de enero de 2000: anuncio de dolarización de la

* Cátedra Rafael Altamira, Universidad de Alicante (España). Ha sido profesor visitante en las universidades de Cuenca y Católica del Ecuador y profesor asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador).

economía, "toma de Quito" y del Parlamento por parte de grupos indígenas, intento de golpe de Estado con un fugaz triunvirato formado por militares, indígenas y políticos y, finalmente, por la salida de la presidencia de Jamil Mahuad y su sustitución por el hasta ese momento su vice-presidente, Gustavo Noboa, en un ejercicio que más parecía propio del Gatopardo de Lampedusa: "cambiar algo para que nada cambie".

Es posible aunque no seguro que aquellos sucesos no hayan supuesto ningún cambio real, pero una atención más detenida no en los eventos sino en las fuerzas que los originaron, hacen presagiar que el problema no queda zanjado. La metáfora de los volcanes puede ser útil: del mismo modo que los volcanes han de ser entendidos en el contexto de las placas tectónicas de Nazca y la Sudamericana que colisionan en el Ecuador, las erupciones sociales han de ser entendidas en términos de las "placas" que se enfrentan en la sociedad ecuatoriana.

De hecho, estas "erupciones" se han ido haciendo cada vez más frecuentes, por lo menos desde la reinstauración de la democracia en 1979 que puso fin al interregno militar iniciado en 1972 con la destitución del presidente Velasco Ibarra. Por ceñirnos a las más recientes, 1992, bajo la presidencia de Rodrigo Borja, ya conoció un "levantamiento" indígena que se repetiría en 1994. Febrero de 1997 marca la caída y exilio del presidente Abdalá Bucaram, como resultado de fuertes movilizaciones populares que llevarían a la presidencia interina de Fabián Alarcón. El último año ha sido también prolífico en movilizaciones: marzo, al mismo tiempo que un nuevo levantamiento indígena, tuvo una huelga de transportes que paralizó al país; julio vio una repetición de esa huelga, acompañada de una "toma de Quito" por parte de los indígenas y una jornada de huelga general. Enero de 2000 sería la fecha de otra "toma de Quito" en la que participó la Cor-

poración de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y fue apoyada por algunos militares y partidos políticos de la oposición. El fantasma del peruano Fujimori y, sobre todo, del venezolano Chávez, cosa particularmente importante a los ojos de los Estados Unidos, estuvieron presentes de una forma u otra¹. No así Chiapas.

Que muchos de esos eventos, si no todos, hayan podido ser manipulados por fuerzas ajenas a la superficie de los mismos, es algo que, en algunos casos, es afirmado en capas importantes de la opinión pública ecuatoriana. Es el caso de la caída de Bucaram y es también el caso del golpe de Estado de enero de 2000. La lógica es comprensible: la población ecuatoriana se siente particularmente frustrada; la frustración genera agresividad; y esa agresividad es fácilmente manipulable por sectores con capacidad de hacerlo dado su acceso a fuentes de poder económico, mediático o militar.

La economía

No parece que "la raíz de los problemas del Ecuador sea una clase política desacreditada, muchos de cuyos miembros buscan el puesto sólo para explotar su posición y hacen poco por mejorar las condiciones de vida de los pobres del país". Sin negar el nefasto papel de la "politiquería", del abuso de la política y de sus trucos,

¹ Ver Diego Cornejo Menacho, "Los caminos del paraíso", *Hoy* (Quito) 19 de enero, 2000. Ver también la entrevista al general (r) Paco Moncayo, héroe en la guerra Perú-Ecuador, en aquel momento diputado por Izquierda Democrática, y que después dimitiría de su escaño por motivos relacionados con el intento de golpe de Estado. La entrevista se titulaba "Igual asoma un Chávez", *El País* (Madrid) 22 de enero, 2000. Los rumores de autogolpe a la Fujimori han sido también frecuentes y no sólo en enero de 2000 (Ver "Rumores de un inminente autogolpe en Ecuador", *La Jornada* (México), 4 de marzo, 1999).

la raíz de los problemas es otra: La situación económica es la que explica esa frustración². La deuda externa asciende a 16,3 millardos de dólares USA, superior al Producto Interno Bruto del país. Para atender al pago de esa deuda, el Estado tiene que dedicar el 40 por ciento de su presupuesto frente al 8 dedicado a la educación y el 3 dedicado a la salud y el gobierno se pliega a las "terapias" propuestas desde el Fondo Monetario Internacional. A pesar de ello, o precisamente por ello, la inflación sube hasta más del 60 por ciento en 1999 mientras la economía se contraía entre un 7 y un 11 por ciento y el sucre pasaba de cotizarse 5.000 por un dólar USA en agosto de 1998 a cotizarse 25.000 por dólar en enero de 2000, que es la cifra con que se ha dolarizado.

No es correcto decir que la economía "se ha deteriorado", como si se tratara del efecto de fuerzas impersonales³. La realidad es que "la han deteriorado" grupos sociales muy concretos, y no sólo políticos, en un largo proceso que ha llevado al cuello de botella contemporáneo.

Por no remontarse a la economía de la Colonia y de la primera Independencia, el proceso puede empezarse a ver en lo que en el Ecuador se llama "el boom del petróleo" y en Europa "la crisis del petróleo" de principios de los años 70. Bajo dictaduras militares todavía, el país entró en una dinámica de endeudamiento que las Juntas creyeron podía ser indefinida y, con la connivencia y el interés de bancos con exceso de liquidez por causa de los petrodólares, llevó a un nivel de sobre-endebamiento que, a su vez, produciría la llamada "crisis de la deuda", esta vez ya en democracia, que no sería otra cosa que la contratación de nuevas deudas para pagar

² "Ecuador's president ousted", *The Guardian Weekly*, 27 enero - 2 febrero, 2000.

³ Ver *The Economist*, 15 de enero, 2000, págs. 57-58.

las viejas deudas y la imposición de medidas "de ajuste" que, de hecho, sólo perjudicaban a los más débiles mientras defendían a los bancos, sobre todo a los de fuera del país.

El pago de esas deudas tuvo algunas moratorias hasta llegar a la presidencia de Jamil Mahuad en 1998. Pero en esa presidencia, que, además, ha sido precedida por las inestabilidades ya indicadas, la crisis de las finanzas públicas se hace extrema. Por una parte, la caída en los precios del petróleo supone un fuerte golpe para los ingresos del Estado que provienen del crudo en más de la mitad del total, ingresos que no se incrementan mediante el impuesto sobre la renta, visto el rechazo que hay a la imposición directa por parte de una población que, o tiene poder para evadirla, o cree que básicamente se va a dedicar a actividades corruptas⁴. A más de la caída del precio del crudo en 1998, el Ecuador soportó el embate del fenómeno de El Niño, de la crisis asiática y sus secuelas y de los efectos de la propia política económica de ajuste neoliberal. La búsqueda de un nuevo equilibrio en las finanzas públicas se intenta conseguir mediante el recorte de subvenciones y servicios sociales, aun manteniendo un simbólico "bono de pobreza", pero, sobre todo, imponiendo nuevos impuestos sobre los más débiles, por ejemplo los "informales", y aumentando el precio de la gasolina hasta un 174 por ciento en marzo del 99.

Para entonces el sistema financiero se encuentra en total convulsión y el Estado, en coherencia con las políticas liberales adoptadas, corre en auxilio de los Bancos con problemas, a pesar de lo cual, caen 6 de ellos. Se decreta la congelación parcial de los depósitos que los ciudadanos tenían en los bancos (marzo del 99) y

⁴ Ver "Adelante, con transparencia", editorial, *El Comercio* (Quito), 27 de enero, 2000.

en septiembre del mismo año el gobierno del Ecuador anuncia que no iba a pagar su deuda en Bonos Brady. Ya en plena desorganización, se recurre a la dolarización de la economía como un intento, aparentemente desesperado, de salvar lo salvable aunque los más débiles tuvieran que pagar más que los más fuertes⁵.

En resumen, la economía ecuatoriana ha sido deteriorada por una mala gestión de los gobiernos militares y por una igualmente mala gestión por parte de la clase política. Finalmente, ha sido deteriorada por una "tutela" exterior menos preocupada por el Ecuador y más preocupada por la estabilidad de los acreedores de la deuda externa así como de las finanzas privadas nacionales. Con una clase dirigente que ve al país como si fuese su hacienda, que se cree con derechos sobre el mismo, y una oposición con tendencia al verbalismo de los grandes objetivos pero con poca visión del corto plazo y del ¿qué hacer? inmediato y viable, es comprensible que los efectos del desastre económico se hayan repartido de forma muy desigual, acelerando el proceso de polarización que ya se venía arrastrando con anterioridad y llevando a la fractura social que explica las "erupciones" de los últimos años.

⁵ La economía ya se encontraba dolarizada: a 5 de enero de 2000, el 45 por ciento del crédito era ya en dólar estadounidense. Hay versiones menos benévolas de esta dolarización. Paul Krugman la toma como un "guinea pig" para las crisis financieras próximas ("Crisis planners will watch 'dollarized' Ecuador", *International Herald Tribune*, 20 de enero, 2000). Samantha Newport hace intervenir al Fondo Monetario Internacional en la creación del problema (se trataba de mostrar a los demás lo que el Fondo era capaz de hacer) pero no en esta solución (el Fondo habría recibido con sorpresa la medida). Ver "Did the IMF drop the ball in Ecuador?", *Business Week*, 24 de enero, 2000. Ver también, "Ecuador, el conejillo de Indias para la dolarización", *Hoy*, 18 de enero, 2000.

Las fracturas sociales

La primera y más evidente es la que separa a *ricos y pobres*. Producida por la situación económica general, acentuada por las "reparto" bajo la ley del león y acelerada por políticas anti-estatalistas que han reducido al intervención del Estado en estos asuntos⁶, la pauperización del Ecuador es reconocida hasta por el mismo Banco Mundial: 46 por ciento de sus habitantes no llegarían a ese mítico dólar por cabeza y día que, según dicha institución, marca la diferencia entre pobre y no pobre. Pero es que, si en lugar de recurrir a ese dudoso indicador, recurriéramos a la insatisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda digna, vestido y seguridad humana, el número de pobres podría llegar al 80 por ciento. Con ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres y numerosos, es comprensible que la clase media menguante se comporte no como "classe dangereuse" sino como clase asustada y, por tanto, manipulable y que los pobres, en particular los indígenas, lleguen a niveles de desesperación cotidiana.

Desgraciadamente desde el punto de vista de la paz social, hay más "placas" sociales detrás de las erupciones. Relacionada con la anterior pero con una lógica independiente, está la fractura entre *indios* y "*blancos*", con los mestizos en medio jugando un complicado papel⁷. Los antecedentes coloniales de esta fractura

⁶ El diario *El Comercio* (17 de enero, 2000) se hace eco de un informe confidencial del Banco Mundial ("Ecuador: crisis, poverty and social services", 17 de diciembre, 1999) en el que se reconocía que sin políticas sociales, el mercado no puede perdurar en el tiempo: la pobreza, sólo con mercado, aumenta necesariamente. Ver, del mismo periódico, su editorial "Ojo a la fractura social" del 19 de enero, 2000.

⁷ Es frecuente oír que en el Ecuador el 30 por ciento son indígenas. Algunos antropólogos juzgan exagerada la cifra, pero la CONAIE afirma que son el 45 por ciento.

son conocidos, pero la situación de los indígenas no cambió prácticamente con la independencia frente a Madrid: siguieron siendo, mediante el sistema del *huasipungo*, la capa más baja de la sociedad hasta el punto que las haciendas hasta hace relativamente poco se vendían con indios incluidos, indígenas que no logrían el voto político hasta la segunda mitad del siglo XX. Maltratados físicamente, apartados de la educación, explotados económicamente, despreciados de forma racista durante el "Reich de los 500 años" como lo llama Chomsky, comenzaron a tomar conciencia progresivamente, asunto del que las Iglesias no fueron extrañas. Esta conciencia que les vino desde fuera y desde los pocos indígenas que podían abrirse camino por el sistema educativo, cosa que les convertía en "mestizos", se plasmaría posteriormente en organizaciones como la CONAIE y en la participación directa en partidos políticos como Pachakutik, una de cuyas diputadas, Nina Pacari, indígena, llegaría a vicepresidenta del Congreso en tiempos de Mahuad⁸. En el Ecuador y en otros países latinoamericanos el indígena ha tomado el puesto que en la mitología de la izquierda marxista tuvo la clase obrera con el agravante de que esa izquierda conoce todavía menos al indígena. Pero, con independencia de este hecho, no deja de ser asombroso que, dado este nivel de represión, la CONAIE y sus aliados consiguiieran movilizar a 10.000 indígenas en enero.

Otra vieja fractura, igualmente de origen colonial y republicano, emerge periódicamente en el Ecuador: la que se produce entre la *Sierra* (la parte central del país, situada a más de 2.000 metros de altura) y la *Costa* del Pacífico. Esta última, que ya fue objeto de disputa entre Lima y Santa Fe de Bogotá en varias ocasiones, es ahora sede de la actividad industrial, bananera reproductora y exportadora de camarones, ru-

⁸ Ver Maurice Lemoine, "Zapata, Guevara, Allende... San Carlos", *Le Monde diplomatique*, mayo 1998, pág. 13.

bros principales de la exportación ecuatoriana⁹ y acusa a la Sierra de concentrar el poder militar y el eclesiástico y de no responder a las legítimas demandas de la Costa. De hecho, y en plena conmoción, en la provincia del Guayas (Costa) se celebró el 23 de enero de 2000 un plebiscito sobre la autonomía de la provincia que fue aprobada aunque con mucha abstención¹⁰.

Los militares forman un grupo bien particular en este contexto. Su extracción social no es aristocrática e incluyen en sus filas a mestizos; son, básicamente, "serranos"; y han conseguido un papel económico, que incluye un hotel, una universidad y varias empresas en sectores varios, impensable en otros contextos. Los episodios violentos asociados con el viejo conflicto entre el Perú y el Ecuador que finalizaría en el 98 y cuyo acuerdo de paz sería ratificado en 1999 por Fujimori y Mahuad, les dio una gloria adicional que terminó. Si hay que hacer caso a Mahuad, la cúpula militar no le habría perdonado los recortes en el presupuesto derivados del "dividendo de la paz"¹¹.

Las futuras erupciones

Ninguna de estas fracturas se ha modificado recientemente si no ha sido para aumentar su fuerza que viene

⁹ El otro producto central para la exportación es el petróleo y se encuentra en una tercera región del país: la Amazonía, al Este.

¹⁰ Ver "Guayas escoge su futuro y Noboa a sus ministros", *El Universo* (Guayaquil), 24 de enero, 2000. De Noboa se dice que representa a los intereses de la Costa. De todas formas, el "sistema" no permitió conocer los resultados ni una semana después de producida la consulta (*El Universo*, 28 de enero, 2000).

¹¹ Ver entrevista de Jamil Mahuad en *El País* (Madrid), "Fui engañado por los generales, ése fue mi error", 26 de enero, 2000.

amplificada por la existencia de impulsos extremos que hacen que la situación sea todavía más inestable. Geoculturalmente, el país vive, como otros, la recuperación de la dignidad de los indígenas: es uno de los pocos puntos en común con Chiapas. Geopolíticamente, el Ecuador ha estado y está entre el Perú y Colombia y se arriesga a pasar de una guerra con el primero a una guerra contra la segunda dictada desde "la Embajada", sede del nuevo "virrey", y para la que se dispone de la base de Manta¹². Geoconómicamente, se encuentra a merced de las multinacionales, tanto las bananeras propias como también las petroleras¹³. Si las clases dirigentes pueden recurrir a paramilitares (hubo rumores de su posible entrenamiento el año pasado en las provincias de Pichincha -Sierra- y Esmeraldas -Costa- y ha habido "escuadrones de la muerte" o similares en Guayaquil), los desposeídos y frustrados pueden recurrir a la guerrilla o podrán recurrir a nuevas movilizaciones como ya ha anunciado Antonio Vargas, líder de la CONAIE, después del fracaso del intento de enero de 2000. A los indígenas se les puede engañar muchas veces, pero no siempre. A los pobres se les puede reprimir, hasta que no es rentable (reformismo) o hasta que no es posible (revolución). Y en ese río revuelto la tensión Sierra-Costa, fácilmente manipulable por los políticos, puede dar alguna sorpresa adicional. Las erupciones no se anuncian pero son previsibles, sobre todo si se hace tan poco por reducir las fracturas sociales o lo único que se hace es "politiquerismo".

¹² Ver Alberto Acosta, "De la base de Manta a la dolarización...". *Hoy*, 22 de diciembre, 1999. Para Colombia como prioridad de "la Embajada", ver declaraciones de Madeleine Albright en *El Tiempo* (Bogotá), 19 de enero, 2000. Sobre el papel de los Estados Unidos en el abortado golpe de Estado ver *Blanco y Negro*, suplemento de *Hoy*, 22 enero 2000.

¹³ Los indígenas de la amazonía tienen interpuesta una demanda a la empresa Texaco por daños ambientales por valor de 1 millardo de dólares (*El Comercio*, 20 de enero, 2000).

Una agenda de seguridad andina a principios de siglo*

Adrián Bonilla**

Introducción

Este texto explora los temas de seguridad, que se producen como resultado de procesos políticos internacionalizados en las sociedades andinas. En una primera parte se discute la imágenes de seguridad y de existencia o no de la región andina con el propósito de encontrar instrumentos analíticos que puedan comprender e interrelacionar los procesos políticos domésticos con el contexto internacional, a partir de la localización y distribución del poder entre múltiples actores, no todos estatales.

Con estos antecedentes se reflexiona sobre los temas comunes de seguridad en estas sociedades y particularmente las percepciones estatales de la amenaza. Se estudia el conflicto colombiano en la perspectiva de los

* Ponencia presentada en LASA XXII International Congress, Miami, Marzo 2000.

** Subdirector de FLACSO-Ecuador. Miembro del Comité Ejecutivo y Profesor-Tutor del Postgrado de Integración Regional Latinoamericana con mención en relaciones Ecuador - Perú.

países vecinos, la estabilidad de las gobernabilidades civiles de origen electoral como problema de seguridad y el narcotráfico, haciendo especial énfasis en la política exterior estadounidense sobre estos temas, como un elemento común a las naciones andinas. Finalmente se pasa revista a los temas convencionales de defensa y a las implicaciones para la institucionalidad de la seguridad de la naturaleza de las relaciones cívico-militares en esos países.

La imagen de seguridad en la región andina

La imagen de seguridad está vinculada a un conjunto de creencias, supone de alguna manera la emisión de un discurso que se levanta sobre representaciones de aquello que se percibe como realidad. Ese discurso se conforma de relatos, de signos e interpretaciones de los mismos que casi inevitablemente se levantan sobre metáforas del Estado, la nación o la comunidad que construyen identidades políticas y sociales.

La representación como concepto es más bien la ejecución de un acto de poder. Se legitima sobre la idea de asumir los valores construidos dentro de un colectivo. El poder, sin embargo, no puede existir, aun siendo arbitrario, sin un conjunto de representaciones que legitimen su ejercicio. La imagen de colectividad y de poder clásica en la teoría de relaciones internacionales, sobre todo en sus versiones hobbesianas, es precisamente la de la nación-estado. La seguridad, en un primer acercamiento que este artículo propone, se refiere al conjunto de percepciones de amenaza sobre los estados, sus instituciones, y la capacidad que ellas tienen de regular las relaciones entre las personas en un espacio físico e identitario.

Un recurso nuevo, aportado desde las teorías críticas, es que el problema de la identidad estatal puede ser percibida como una imagen construida alrededor de

signos que se leen socialmente¹. Las visiones postestructuralistas de la realidad internacional vuelcan nuevamente a la sociedad, y específicamente al individuo, aquello que se encontraba bajo la soberanía estatal: el problema de las relaciones internacionales puede ser visto como un problema de valores, pero la seguridad del Estado puede también ser contrastada y comparada con la seguridad de las personas. Varios de los temas de seguridad nacional en la región andina son también problemas de seguridad humana y están lejos del alcance del poder del Estado por su complejidad, multiplicidad de actores y porosidad de las fronteras nacionales en términos físicos y simbólicos.

Estos son accesos válidos para el análisis e interpretación de hechos políticos que, como el conflicto internacional, se encuentran atravesados por dimensiones axiológicas y percepciones morales que legitiman prácticas específicas. En el campo de las Relaciones Internacionales, estas aproximaciones implican la posibilidad de leer y concebir como discurso al conjunto de imágenes que construyen la nación-estado². De hecho la literatura contemporánea en este terreno plantea el cuestionamiento de algunos supuestos básicos sobre los que se han fundamentado escuelas como el Realismo de Poder³.

¹ La literatura fundamentada en las teorías discursivas de Foucault y los textos de Baudrillard admiten esta noción.

² El pensamiento postestructuralista tiene raíces teóricas de distintas vertientes. La lingüística tardía, recreaciones de la filosofía de Nietzsche, sociología weberiana y reflexiones provenientes de la Escuela de Frankfurt y la Teoría Crítica: Jim George and David Campbell, 1990, "Patterns of Dissent and the Celebration of Difference: Critical Social Theory and International Relations", en: International Studies Quarterly, Vol. 34 No.3

George y Campbell.: 272-275

³ Esta Escuela supone la existencia de tres premisas: Que los estados nacionales son actores centrales en el sistema

Una de las discusiones que atraviesan a las Ciencias Sociales en la región andina, se refiere a la existencia o no de los Andes en términos políticos y sociales. En lo que tiene que ver con las relaciones internacionales, más allá de la reflexión sobre los elementos comunes o diferentes entre los procesos políticos de la región, hay un hecho vinculante: la existencia de la Comunidad Andina de Naciones, cuyas instituciones entrelazan las políticas gubernamentales de esas naciones desde hace más de treinta años. Esto supone, en la perspectiva de los estados nacionales, la necesaria construcción de la imagen de la región como espacio económico y político en donde se edifican eventualmente políticas comunes, o en donde se debaten contradicciones a propósito de la necesidad de construirlas.

Otro elemento importante en las relaciones internacionales de los países andinos ha sido la capacidad integradora de procesos políticos nacionales confrontados a problemas similares: inestabilidad, prácticas clientelares, legitimidades gubernamentales precarias y difíciles procesos de reforma del Estado. Sin embargo de esto, la política exterior, sobre todo aquella enunciada para las agendas multilaterales, ha permanecido relativamente constante puesto que las necesidades y presiones del entorno ⁴son igualmente constantes en al-

internacional. Que la búsqueda de seguridad es la prioridad fundamental en la agenda de los mismos y por lo tanto, la fuerza un instrumento necesario de política exterior, y finalmente, que los estados nacionales en su relación coexisten en un mundo anárquico signado por la competencia, y librados a sus propios recursos.

Temas como los de la deuda externa se mantienen constantes y en su procesamiento doméstico configuran eventualmente escenarios inestables. Sin embargo la política de los estados no se transforma radicalmente al producir decisiones. Ver: Egidio Miotti, Carlos Moneta y Carlos Quenan, 1998: "La crisis asiática: riesgos y oportunidades para América Latina", en: C. Moneta Y G. O. Noto, Dragones Tigres y Jaguares, Buenos Aires: Corregidor.

gunos temas, sobre todo en aquellos relacionados con la economía.

La agenda política interamericana es otro referente común para las naciones andinas. A partir de la iniciativa de las Américas, que en un principio fue básicamente una exposición de principios remitidos a vagos horizontes, los Estados Unidos definen durante la década de los noventa el interés de implementar una zona de libre comercio de Alaska a Patagonia, pero identifican al mismo tiempo una serie de metas que involucran decisiones gubernamentales de los países latinoamericanos sobre temas de la política doméstica de los estados latinoamericanos. En concreto, la promoción de la democracia, comprendida como gobernabilidad civil, originada en elecciones libres con la obligación de respetar un núcleo mínimo de derechos humanos y civiles, ha sido un objetivo de todos los países andinos, a pesar de las limitaciones de sus gobiernos para organizar sus respectivas sociedades, puesto que la agenda concertada en las Cumbres articulaba esos tópicos de política interna a las necesidades comerciales internacionales⁵.

La política exterior de los Estados Unidos frente a la región andina es otro elemento común en el entorno de estos países, quienes sin embargo, no han generado una política común frente a esa potencia. Aun en te-

⁵ En las relaciones bilaterales de los países andinos, normalmente el primer punto de su agenda con los Estados Unidos es el comercio exterior. Para este último país, sin embargo, esa es una prioridad secundaria. Nar cotráfico y democracia predominan.

Ver: Andrés Franco:, 1998, "Las relaciones entre los Estados Unidos y los países andinos. Una visión comparativa" en A. Franco, *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*. Bogotá, Universidad Javeriana. Adrián Bonilla, 1998 "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: Entre el sobresalto y la rutina" en: Franco 1998, *op.cit.*

mas como los del narcotráfico, se sigue tratando una agenda directa y específica con los Estados Unidos de carácter bilateral en todos los casos. Ni la Comunidad Andina, ni los regímenes de seguridad de la región han podido trazar algo parecido a una política común frente a los Estados Unidos porque las necesidades y naturaleza de los conflictos son igualmente diferentes⁶.

En este escenario el discurso de la seguridad extrema cumple funciones de legitimación de ciertas formas específicas de ejercicio del poder en un contexto caracterizado por referencias identitarias sumamente fragmentadas. Por ello, una segunda dimensión de la imagen de seguridad que se explora en este trabajo es la de las percepciones de amenaza para poblaciones e individuos que se originan en dinámicas políticas y sociales internacionalizadas. Aquí la idea de seguridad puede ser concebida como *unsafety*.

La región andina se ha caracterizado en la última década por la proliferación de conflictos que aluden a múltiples actores y que han establecido diferentes canales de comunicación a aquellos que normalmente proveen los estados. A pesar de ello, las relaciones de interdependencia entre sus sociedades en los niveles básicamente económicos y sobre todo comerciales no han aumentado, sino que han tendido a disminuir. Sus sociedades están, salvo en los casos de poblaciones de

⁶ Mientras el problema en Bolivia, por ejemplo, es la economía y la población vinculada al crecimiento de hoja de Coca, en el Ecuador no hay producción, o en Colombia el tema está asociado al de la guerrilla o los paramilitares. Ver: Eduardo Pizarro, 1999. "Colombia en el ojo del huracán". (Por publicarse)

Adrián Bonilla, 1995 "Participación política violenta en el Ecuador. Una comparación con Perú y Colombia" en: *Democracia y desarrollo. Memorias del VII Encuentro de Historia*. Cuenca: IDIS-ILDIS.

frontera, débilmente interconectadas⁷, de modo que los procesos políticos internacionales revelan más bien dinámicas hacia la fragmentación de la sociedad civil, retos a las capacidades del Estado o tendencias a su desintegración y proliferación de conflictos internos.

En las sociedades de los países andinos, la imagen de unicidad y racionalidad del Estado, o la lógica sistemática del realismo estructural no son suficientes para explicar la complejidad de los conflictos internacionales. Las variables clásicas de la interdependencia, por otra parte, tienen que adaptarse a un contexto de conflicto y de relativa ausencia de interacciones económicas que les son incómodas.

En cierto sentido, los conflictos de seguridad aluden a la imagen de soberanía de los estados, pero también a la necesidad de orden en el plano doméstico, que implican la necesidad de interrelacionar los temas relativos al orden mundial con los procesos domésticos. El análisis del orden político local, de otro lado, puede explicar conflictos internacionales sin que los actores centrales sean necesariamente estados, y precisamente ese vínculo -entendido como formas de distribución y acceso al poder y su equilibrio- entre lo doméstico y lo local, es indispensable para dar cuenta del nexo entre los fenómenos intraestatales e interestatales⁸.

⁷ Adrián Bonilla 2000, "Multilateralismo en la región andina", en Francisco Rojas A.: *Multilateralismo en América Latina*, Caracas: FLACSO-Nueva Sociedad (En prensa).

⁸ Esta aproximación ha sido motejada como Realismo Subalterno. Ver Mohamed Ayoob, 1998, "Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World", en: Stephanie Neuman: *International Relations Theory and the Third World*, New York: St. Martin's Press.

El conflicto violento en Colombia. Implicaciones para las sociedades vecinas.

El conflicto colombiano enlaza precisamente la imagen de la región andina construida en la formulación de la estrategia estadounidense, y sirve de catalizador de las distintas políticas exteriores de los países andinos. Colombia, en ese sentido, construye la representación de región, pero al mismo tiempo delimita los intereses de seguridad de cada uno de los estados, a la par que relativiza la imagen de Comunidad.

Para los países limítrofes de Colombia, especialmente, el enfrentamiento entre guerrilleros, paramilitares y tropas regulares tiene implicaciones directas en los procesos políticos domésticos, sobre todo a nivel regional, en zonas de frontera. A diferencia de lo que ocurre con la política exterior estadounidense, para ecuatorianos, venezolanos y panameños, el narcotráfico es un telón de fondo de la violencia que amenaza a sus propios países; no es, necesariamente, el escenario principal ni el peligro a neutralizar en forma inmediata.

Las políticas de seguridad en la región andina separan en la agenda aquellos temas que se refieren a las drogas y a las conductas que todos los países andinos deben adoptar en una dinámica de complacencia con los Estados Unidos. El sistema de preferencias arancelarias, las potenciales sanciones comerciales, las represalias directas sobre la élite local (anulación de visas, por ejemplo), han perfilado conductas cooperativas con la estrategia antidrogas de Estados Unidos sobre la base de la asimetría en la relación⁹. Sin embargo, la imagen

⁹ El concepto de complacencia (*compliance*) denota una relación dependiente entre la política exterior de dos países caracterizada por la asimetría entre los actores. Supone un sistema de castigos y recompensas que opera perfilando la conducta del actor más débil que encuentra conveniente allanarse a los intereses del otro.

de la amenaza inminente del conflicto colombiano no está permeada en objetivos de largo plazo que neutralicen o erradiquen el narcotráfico, sino en los problemas inmediatos para la agenda de cada uno de los países. En ese sentido, de la misma manera que el gobierno colombiano insiste en diferenciar a las guerrillas de los narcotraficantes para legitimar sus políticas de paz negociada, las entidades de seguridad de los estados andinos, aunque recurren a la retórica antidrogas, discriminan entre los distintos actores que operan en la violencia colombiana.

La guerra en Colombia presenta a inicios de siglo escenarios distintos a los de los últimos treinta años, que se diferencian por una mayor presencia estadounidense, el fortalecimiento logístico de las fuerzas guerrilleras, la negociación paralela de acuerdos de Paz, la expansión de las fuerzas paramilitares y la potencialidad de internacionalización del conflicto. Estos elementos permiten comprender la posibilidad de elaborar escenarios que al menos hipotéticamente pasan por un triunfo militar de la guerrilla, la victoria armada del Estado, la prolongación indefinida de la guerra, y una distribución negociada del poder¹⁰.

Hasta 1999 la guerrilla colombiana, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), había alcanzado, en términos militares, avances estratégicos que le permitieron llevar la iniciativa de los combates y lograr una posición relativamente ventajosa para las negociaciones. Este hecho fue respondido desde el gobierno con varias opciones de paz que llegaron a su punto más alto con la concesión de la zona de despeje en San Vicente del Caguán, pero implicó además un esfuerzo de guerra que alude a tecnología nueva, especialmente de vigilancia e información en el escenario

¹⁰ Luis Alberto Restrepo, 1999, "La Guerra como oportunidad", en :Revista Foro, No.36 , Bogotá.

de los combates, y que detona para el año dos mil, una ayuda récord de la administración estadounidense al gobierno colombiano que será invertida en entrenamiento y equipo militar, la misma que podrá usarse contra la guerrilla. El efímero desequilibrio estratégico de la guerrilla fue compensado en 1999 por el propio ejército colombiano que frustró varias ofensivas en distintas partes del país, y puede revertirse hacia políticas defensivas por parte de los insurgentes en el año 2000¹¹.

La posibilidad de una victoria guerrillera a corto plazo en Colombia es más bien remota. A pesar de que la guerrilla ha estado en alza en los últimos años y de que ha crecido en términos militares, lo que se expresa en la construcción de una retaguardia segura, la formación de batallones experimentados en combate y con cierto nivel de profesionalización, y la capacidad de sitiар y eventualmente asaltar unidades militares y fortificaciones enemigas¹², no tiene legitimidad política en el seno de la población y no controla, de hecho, ni la institucionalidad vigente, a la que no ha podido sustituir sino en muy pocos casos con una institucionalidad alternativa, ni la economía formal, ni tampoco tiene en su poder las plazas militares más fuertes de Colombia.

El Estado Colombiano es extremadamente débil y vulnerable a la violencia interna y también a las políticas exteriores foráneas, pero no ha colapsado ni hay señales que indiquen su desaparición inminente. La iniciativa guerrillera en el terreno militar de los años 1996-1999 ha supuesto un cambio en la calidad del conflicto pero no ha revertido el hecho de que el gobierno constituido controle la economía formal, las relaciones exteriores, sea legítimo alrededor de la idea de democracia.

¹¹ Ver Eduardo Pizarro León Gómez, 1999, "Nueva Sociedad

¹² Ricardo García Duarte, 1999, "Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz", en: *Revista Foro*, No. 36, Bogotá, p.17

cia frente a la guerrilla, esté respaldado por unas fuerzas armadas y policía mucho mejor equipadas y más numerosas y ocupe muchísimo más espacio del territorio colombiano que las fuerzas insurgentes.

El gobierno colombiano tiene la capacidad en estos momentos, sobre todo por el mayor involucramiento de Washington, de retomar la iniciativa militar y de condicionar a futuro la suerte de las negociaciones. Esto no quiere decir que pueda a corto plazo ganar la guerra ni que sea capaz de solucionar el conflicto en términos militares. Se trata básicamente de que la guerrilla no tiene la capacidad de enfrentar una fase más intensa de la guerra ni cuenta con la posibilidad de extender sus capacidades y fuentes externas de ayuda como las del gobierno colombiano con Washington, por ejemplo¹³.

La guerra en Colombia, por otra parte, involucra a una compleja constelación de actores con intereses dispersos y fragmentados. De hecho, el propio gobierno colombiano no puede concebirse como un actor racional y unitario. Sus decisiones atraviesan a varios cuerpos de seguridad e interpelan a poderes locales y fuentes diversas de poder que operan sobre mandos que no están unificados y gozan de autonomía relativa¹⁴.

Las FARC, que operan como el más activo y cohesionado grupo insurgente, están diseminadas a lo largo de Colombia y sus niveles de coordinación militar están supeditadas a una política común que deja bastante libertad a cada una de sus columnas en la interpretación. A estos hechos, comunes a todos los actores involucrados en la violencia, hay que añadir la presencia de otros actores esenciales como las otras fuerzas

¹³ Luis Alberto Restrepo, op.cit., p.p.10.11

¹⁴ Ver en este punto los trabajos sobre narcotráfico a lo largo de los años noventa de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian.

guerrilleras, de las cuales el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el más importante¹⁵.

A los actores señalados hay que agregar las fuerzas paramilitares que, si bien nacen en la lógica de autodefensa, financiados por terratenientes y narcotraficantes, y con objetivos estratégicos no contradictorios con los de las Fuerzas Armadas, terminan en una dinámica expansiva y ofensiva, ocupando dominios territoriales alrededor de funciones de protección, contención y exterminio de la guerrilla, expansión del latifundio, control de población y cuidado de actividades vinculadas al narcotráfico¹⁶.

Los paramilitares, al igual que el ELN, intentan generar espacios de negociación con el gobierno colombiano, y, aunque su dinámica militar es complementaria a la del ejército y la policía en relación al combate de la guerrilla, sus conductas se diferencian en la vinculación no clandestina hacia el narcotráfico y las prácticas de exterminio y violencia indiscriminada frente a la población civil. La percepción de una actitud tolerante (si no cómplice) por parte del ejército colombiano hacia los paramilitares es una imagen común en Colombia y compartida por la mayoría de reportes sobre derechos humanos, tanto gubernamentales como de organizaciones independientes.

Cualquiera de los escenarios de solución del conflicto colombiano pasa por la constatación de la existencia

¹⁵ El ELN, a diferencia de las FARC, explicitamente ha evitado relacionarse con los narcotraficantes como política de la organización. Esto marca una distancia pero no garantiza la descontaminación de esta formación guerrillera, como de ningún otro actor de la participación política violenta en Colombia.

¹⁶ Iván Orozco, 1999, "La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy", en *Revista Foro*, No.36. Bogotá

de la violencia paramilitar y de su relativa autonomía frente a los actores complementarios, en este caso, las fuerzas armadas. Incluso las especulaciones a propósito de la hipotética e improbable victoria militar del establecimiento gubernamental tienen implicaciones que no terminarían la violencia en el supuesto, por ejemplo, de la continuidad en prácticas delincuenciales de las organizaciones armadas o de integrantes de ellas¹⁷.

La improbabilidad de una solución armada al conflicto, con la victoria de cualquiera de las partes, se explica en la incapacidad de construir escenarios definitivos, aunque todos los contendientes tienen la capacidad para golpear y dañar al enemigo. La erradicación de las guerrillas, o de los paramilitares, por ejemplo, de una parte del territorio no garantiza su desaparición, ni la capacidad de reubicación en un territorio que es, para comparar, sesenta veces más extenso que El Salvador, en donde no pudo haber victoria militar, y que cuenta con una población alzada en armas seis veces más numerosa que la que hubo en ese país, para no mencionar que además de la lógica militar, la violencia colombiana se explica en la heterogeneidad de su sociedad y la deslegitimación de un orden político excluyente¹⁸.

La recomposición de la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas colombianas probablemente tenga como efecto político central restituir la capacidad negociado-

¹⁷ La experiencia Centroamericana, en donde las guerrillas y organizaciones paramilitares -menos numerosas que las colombianas- tenían una sociedad con menos espacio físico y menor complejidad, a pesar de acuerdos satisfactorios para todas las partes, la violencia ha continuado bajo formas delincuenciales.

¹⁸ Alejo Vargas, 1999, "Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz", en: A. Vargas comp. *Guerra, Violencia y Terrorismo*, Universidad Nacional: Bogotá.

ra del gobierno y abrirle opciones en el terreno militar, pero no le garantiza una victoria en la Guerra. El escenario más probable en el corto plazo parece ser el de la dilación del conflicto en una dinámica doble, signada por las negociaciones y la guerra en donde los hechos militares pesen sobre las conversaciones¹⁹.

Con estos antecedentes, el entorno internacional de Colombia, constituido por los países limítrofes y por los Estados Unidos, se enfrenta a un proceso conflictivo que involucra a varias sociedades regionales y a la política exterior de todos esos estados. El conflicto colombiano, sin embargo, no es percibido uniformemente. Cada uno de ellos tiene una agenda propia y objetivos políticos distintos, mediados por la agenda bilateral y por la presencia y grado de influencia de la política exterior estadounidense.

Venezuela y Ecuador particularmente intermedian su agenda de seguridad a sus intensas relaciones comerciales con Colombia. En el caso de ambos países Colombia es, después de los Estados Unidos, su socio económico más importante y representa un destino central para exportaciones y una fuente indispensable de importaciones. Ambos países, de otro lado, han sufrido la presencia de organizaciones guerrilleras colombianas operando en su territorio y la ausencia de las Fuerzas Armadas colombianas del control de la frontera. Sociedades regionales de frontera están atravesadas por el conflicto y la economía de la guerra colombiana, alrededor de procesos de provisión de información, armamentos, virtuallas, pero además de estos fenómenos, existe la percepción de una creciente presencia de los actores del conflicto colombiano más allá de sus fronteras.

¹⁹ Ver, García Duarte, op.cit. Alejo Vargas, Op.cit.

En la lógica convencional de la seguridad nacional, los intereses de los países limítrofes en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales²⁰. Políticamente todos los países limítrofes han manifestado su respaldo al régimen establecido y la imagen de democracia en Colombia. Excepcional ha sido la postura venezolana que ocasionalmente ha mencionado la idea de "neutralidad" frente al conflicto que ha ocasionado la interpretación de cierto reconocimiento oficial a la guerrilla. Esta actitud no ha sido constante, pero ha lesionado la relación diplomática entre ambos países.

Mientras que en Venezuela la guerrilla colombiana ha hecho incursiones constantes, en Ecuador y en Panamá estas han sido ocasionales, aunque suficientes para generar percepciones de riesgo y amenaza en los decisores de seguridad nacional. En el Ecuador el secuestro en 1999 de varios técnicos extranjeros en un campo petrolero causó pánico a propósito de la presencia de las FARC. Más de una vez, paramilitares colombianos en ese mismo país han sido mencionados como probables autores de crímenes comunes y políticos²¹.

La contención y profilaxis, sin embargo, no suponen la voluntad de participar en un régimen internacional que pueda intervenir en Colombia. En este sentido, la política exterior de los países limítrofes difiere radicalmente de la de los Estados Unidos en tres aspectos fundamentales.

²⁰ Entrevistas a oficiales venezolanos y ecuatorianos.

²¹ El asesinato del dirigente izquierdista Jaime Hurtado fue denunciado por el propio presidente de la República como ejecutado por sicarios vinculados a paramilitares colombianos. Las investigaciones posteriores demostrarían cierta vinculación de miembros de la policía con el caso.

En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera y de los otros actores violentos es prioritaria sobre el tema del narcotráfico, que es el objetivo final de los Estados Unidos. La hostilidad hacia la guerrilla no tiene por objetivo estratégico la lucha contra el tráfico de drogas sino la neutralización de este actor colombiano en los respectivos territorios nacionales. Esto se debe, básicamente a la inminencia de la presencia guerrillera en zonas de frontera y a su impacto en las sociedades regionales y también al hecho de no hay una identificación clara que confunda en un mismo imaginario las políticas y prácticas de la guerrilla colombiana con las de los narcotraficantes.

En segundo lugar, los intereses de seguridad y las percepciones de la amenaza son concebidas desde escenarios nacionales y no regionales y las políticas son concebidas para responder a amenazas de corto plazo. Los problemas que plantea la posible acción de los actores violentos colombianos en territorios vecinos tienen que ver con ruptura de la institucionalidad, prácticas delincuenciales como secuestro, chantaje o extorsión, apoyo a la subversión local o generación de movimientos de este tipo.

Finalmente, los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solamente que no tienen la capacidad de participar en él, sino que tampoco tienen la voluntad de involucrarse con uno de los actores, específicamente con el gobierno, mediante cooperación militar directa o ayuda económica más allá de los regímenes existentes en materia de intercambio de inteligencia siempre y cuando no sea peligroso para sus propios intereses. La política exterior de los países vecinos, incluyendo Venezuela, a pesar de la retórica de Chávez, tiene más bien una lógica aislacionista antes que intervencionista.

Desde esta perspectiva es necesario reflexionar acerca de la eficacia de un régimen cooperativo de seguridad en la región andina, para dar cuenta del conflicto colombiano en un contexto en que los dilemas de seguridad que enfrentan los países vecinos no son convencionales, y se construyen en un contexto caracterizado por la desconfianza y el temor, provocados por un conflicto de múltiples actores e incertidumbres.

La percepción de la amenaza que genera Colombia en la región andina proviene de una sociedad civil fragmentada y de un estado sin capacidad de control sobre los actores políticos ni de ocupación del territorio nacional. No se trata de la inseguridad generada por políticas agresivas o competitivas en un escenario clásico realista. La violencia Colombiana es un conflicto de la post guerra fría que difícilmente admite la intermediación cooperativa para los países porque envuelve una amenaza presente y activa de distinta naturaleza y fuentes, dependiendo de la región y de los actores con los que se interrelaciona. Rebasa la percepción de capacidad de los estados nacionales que les otorga la noción de actores preeminentes del sistema internacional e involucra a muy diversos actores políticos subnacionales de distintos países: campesinos, militares, policías, empresarios, poblaciones de frontera, gobiernos locales, organizaciones de Derechos Humanos, contrabandistas, narcotraficantes, cultivadores ilegales, proveedores y comerciantes, para citar varios ejemplos de intereses que no necesariamente operan a través de prácticas violentas pero que son interpeladas por ellas.

Estos antecedentes vuelven posible entender, entonces, el porqué de la ausencia de un visión estratégica compartida. La respuesta es bastante simple, porque no hay intereses comunes y porque hay una sobreproliferación de actores. Cada uno de los Estados ha operado y en el futuro previsible continuará haciéndolo,

apagando las brasas que caen en sus propios pajares, en la medida de lo posible. La política de los Estados Unidos hacia Colombia puede contar con la adhesión que su propia política de presiones pueda provocar, pero hay una visión distinta desde cada uno de los países andinos y objetivos diferentes que, más allá de la retórica, impermeabilizan sobre todo a los países vecinos.

El apoyo militar de Washington al ejército colombiano y su escepticismo respecto a las negociaciones con la guerrilla tiene la posibilidad de crear situaciones conflictivas en forma inmediata en todas las fronteras de Colombia. Desplazados, movilización y retirada de la guerrilla y de otras fuerzas, enfrentamientos, colapso económico de las regiones donde se siembra amapola y coca, implica para las naciones vecinas, teatros inmediatos e inevitables de conflicto. En una lógica de *self help*, que prevalece cuando la seguridad nacional está en riesgo, no es un buen negocio para países como Ecuador, Venezuela y Panamá, la prevalencia de la razón militar y el desarrollo de operaciones militares al borde de sus fronteras. En esos términos no hay razones para apoyar a Washington, que no sean las de la capacidad coerciva que eventualmente puede asumir la política exterior estadounidense.

Si algunas de las condiciones de un régimen de seguridad cooperativa son, la inexistencia de un enemigo o riesgo militar, una visión estratégica compartida, procedimientos e instituciones formales comunes o existencia de formas no convencionales de cooperación²², estas no existen en la región andina y la imagen de un

²² Jorge Domínguez, 1998, "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el caribe: desafíos para la era de posguerra fría", en J. Domínguez, ed. *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago: Wilson Center, Flacso-Chile, Interamerican Dialogue, pp.30-34

orden internacional de posguerra fría levantado sobre la policización de las Fuerzas Armadas y el manto protector de los Estados Unidos, más allá de la ideología, no resuelve los dilemas de seguridad que plantea el caso colombiano.

Al contrario, parecería que en la lógica de estricta conveniencia de cada una de estas naciones la política exterior estadounidense envuelve el riesgo de involucrar a estos países en el conflicto cuando su interés es aislarse y un régimen de seguridad andino sin la presencia estadounidense simplemente es impensable. No sólo porque ello "americanizaría" las políticas, lo cual no es necesariamente aceptable para la seguridad de esos países, sino porque tendría que involucrar a otros temas de la agenda, concretamente narcotráfico, y ello: un régimen multinacional andino para el procesamiento de este tema, en la perspectiva de seguridad que le han dado los Estados Unidos, tampoco es aceptable.

Los límites para la construcción de un régimen cooperativo vienen, por otro lado, de la compleja red de relaciones de interdependencia que genera el conflicto colombiano. La interdependencia no implica necesariamente cooperación, puede suponer conflicto y éste parece ser el caso²³. En Colombia el tema no es la omnipresencia del estado sino su ausencia, ello provoca, entre otras causas, la percepción de la amenaza. El conflicto colombiano para los países andinos no es un problema de estabilidad en la imagen de mantener el balance de poder internacional.

²³ De la misma manera que la hegemonía no es suficiente para producir cooperación, la inter dependencia tampoco. La cooperación es contingente al bien buscado, que puede o no ser compartido, y no un resultado automático de la proliferación de interconexiones. Ver: Robert Keohane, 198 After Hegemony, Cap. I.

Por el contrario, el inexistente poder del estado Colombiano *by default* pone en riesgo la región, pero el problema no puede resolverse, dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en todos los lados de la frontera colombiana, solamente con medios militares. La construcción de la institucionalidad estatal colombiana implica un proceso largo de consensos y aperturas en la sociedad, la economía y la política doméstica, en la cual los estados interlocutores tienen muy escasa influencia. Ciento es que la inestabilidad colombiana implica temas que van más allá de lo militar, pero es difícil suponer que la persuasión multilateral, entendida como cimiento de un paradigma nuevo de seguridad internacional²⁴, pueda dar cuenta de las aristas de este fenómeno.

1. Democracia y Narcotráfico

En los últimos diez años todos los países de la región andina han vivido crisis políticas que han implicado procesos de reforma del Estado. En Venezuela a finales de los años Noventa se produce un proceso político que se caracteriza por la crisis de la sociedad política, el colapso de los partidos tradicionales, alguna vez los más sólidos de América Latina, y la reconstrucción del Estado en un proceso doméstico que se inicia con fuertes momentos de inestabilidad social a partir de la aplicación de programas de reestructuración económica.

En Colombia, la sociedad política no ha logrado romper el asedio de la violencia a pesar de varios procesos de reforma del Estado, entre ellos, una asamblea constitucional que origina nuevas instituciones. En Ecu-

²⁴ Francisco Rojas Aravena, 1999, "Cooperación y seguridad en las Américas: Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?", en F. Rojas de. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas: Flacso-Chile, Nueva Sociedad, Wilson Center.

dor, además de una nueva constitución, cae un presidente elegido en sufragio universal, hay una presidencia interina y termina la década en medio de inestabilidad política y una de las crisis económicas más dramáticas de su historia. El Perú interrumpe por un periodo de tiempo el orden constitucional, produce una nueva carta Magna y enfrenta, además una crisis inflacionaria, intensos momentos de violencia social y política, algunas de cuyas secuelas persisten. Bolivia supera una crisis de hiperinflación mediante la producción de una Nueva Constitución.

Todas las sociedades andinas han enfrentado problemas de gobernabilidad que no terminan de resolverse. Ellas surgen en contextos de escasez estructural en sociedades débilmente institucionalizadas, en algunos casos con gobiernos que no controlan el conjunto del espacio nacional y asediadas por presiones económicas del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía.

La defensa de la democracia supone políticas destinadas a combatir la corrupción, pero está asociada también al control de la violencia política. Un punto adicional de los escenarios políticos es la precariedad institucional que se explica en razones profundas que tienen que ver con la persistencia de prácticas clientelares, patrimoniales o caudillistas en la gestión de la política doméstica²⁵.

²⁵ A propósito de las prácticas políticas en la región andina puede consultarse Helena González y Heidful Schmidt eds., 1997, *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Caracas: Nueva Sociedad.

Dieter Nohlen y Mario Fernández eds, 1998 *El Presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.

Felipe Burbano de Lara ed. 1998 *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas: FLACSO-Ecuador-Nueva Sociedad

Los escenarios para la democracia en la región, sin embargo de la similaridad de los problemas no son los mismos. En Venezuela el conflicto parece establecerse entre una forma de gestión política plebiscitaria que se contradice con el sistema presidencialista vigente en los últimos treinta años, en el contexto de la reforma de la institucionalidad estatal y el colapso del viejo orden. Ese escenario, no es el mismo que en Colombia en donde la violencia guerrillera, los grupos paramilitares, las organizaciones ilegales de narcotraficantes, y la competencia entre actores estatales cuestionan las capacidades gubernamentales. En Ecuador la inestabilidad política impide la estabilización de la economía. El estado enfrenta presiones regionales y la necesidad de reestructurar no solo su ámbito administrativo geográfico sino su rol como promotor y protector de grupos sociales. En el Perú las presiones provienen de la capacidad del estado para abrir el sistema político, construir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y enfrentar los retos de la violencia social y las respuestas estatales. Mientras que en Bolivia la debilidad administrativa y la levedad del peso de las instituciones auspician dinámicas de exclusión.

El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda para la interlocución que es la estadounidense, pero al igual que el tema de democracia ofrece escenarios diametralmente distintos²⁶. Para Bolivia, principalmente un país productor de hoja de coca, el tema supone decisiones que interpelan la política so-

²⁶ En la década de los noventa se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida de que la estrategia antidrogas persiste, los efectos y supuestos de esos materiales, en lo nuclear siguen siendo válidos. Ver:

Bruce Bagley y William Walker eds. 1994 *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick Transaction Publishers.

Peter H. Smith De. *Drug Policy in the Americas* Boulder: Westview Press.

cial. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrializado, no ha podido ser sustituido exitosamente²⁷. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada al narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un gran centro de lavado de dinero.

Los problemas que el narcotráfico produce en cada sociedad son diferentes y eso vuelve difícil la elaboración de una política exterior común, más allá de la retórica de la colaboración. La forma en que el tema es procesado frente a los Estados Unidos es diferente en cada caso, de la misma manera que las políticas de los gobiernos frente a sus respectivas sociedades²⁸.

La percepción latinoamericana, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que pueda ser manejado desde la política exterior o desde la simple capacidad del Estado. Se trataría, más bien de un problema global, que requiere políticas igualmente globales. La aproximación realis-

²⁷ En ningún país de la región andina la Coca ha podido ser sustituida por otra producto más rentable. En algún momento productos como el achiote tuvieron precios más altos, pero el mercado se satura y recuperan sus precios originales. No así la hoja de Coca cuyo valor depende de un mercado ilegal de derivados.

²⁸ En: Andrés Franco, 1998, *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Bogotá: Universidad Javeriana se ofrecen desde distintas perspectivas nacionales ensayos de varios autores sobre las relaciones de los países andinos con los Estados Unidos. Probablemente es el texto más completo de los años Noventa sobre el tema.

ta que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del departamento de estado focalizada en la interdicción y el control, en este sentido, no puede ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andinos particularmente no tienen.

Más allá de eso, la salida que le queda a esta estrategia es militarizar la política antidrogas y esto supone efectos distorsionadores en los escenarios sociales y políticos andinos, pero tampoco cuenta con la reducida capacidad de las entidades de control locales, la confusión de misiones de las diferentes entidades de seguridad y la exposición al riesgo de corrupción y violencia a la institucionalidad entera de las naciones andinas. Esto se ha anotado muy tempranamente²⁹.

El conflicto del narcotráfico, al igual que la violencia en Colombia, denota una realidad cada vez más interrelacionada y compleja. Una forma de acercarse a ella es mediante mecanismos de cooperación que impliquen el ajuste de políticas comunes, la concertación de aproximaciones y reciprocidad en las decisiones³⁰. El problema, sin embargo, radica en la implementación de las políticas de cooperación, una vez que el actor político más importante del escenario internacional originando alrededor del narcotráfico, los Estados Unidos, han optado por convertir a un tema que podría ser de salud pública en un tópico de seguridad nacional.

²⁹ Ver, por ejemplo, Bruce Bagley, 1992, "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", en: Peter Smith de. *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.

³⁰ Rodrigo Pardo García-Peña, 1995 "The Issue of Drug Traffic in Colombian-US Relations: Cooperation As An Imperative", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.37, No.1

Esta percepción, es necesario señalar, ha terminado siendo compartida por los Estados andinos. Finalmente alrededor de prácticas de complacencia como en Bolivia, o finalmente consensuales como en el caso de Ecuador³¹, los gobiernos andinos han admitido que el cultivo, refinación y comercialización de psicotrópicos son una amenaza a su propia seguridad. Puesta en perspectiva esta política, sin embargo, contiene una reacción frente a una amenaza mayor para la estabilidad gubernamental, la continuidad institucional y la presencia misma de esas naciones en su entorno internacional, particularmente en el conjunto de normas e instituciones que constituyen el sistema interamericano: la potencial hostilidad de los Estados Unidos.

La posibilidad de divergir con las políticas antidrogas estadounidenses, y sobre todo con su construcción del narcotráfico como un tema de seguridad nacional, es lejana. Los costos políticos y económicos que sufriría una nación andina al adoptar una política contrahegemónica en este tema, serían mucho más altos que los hipotéticos beneficios en términos de estabilidad o control de la violencia interna. Para los países andinos mantener una relación armónica con los Estados Unidos es más importante en términos de su seguridad nacional que los propios efectos de la Guerra de las Drogas. Estos antecedentes pueden servir para construir la hipótesis de que la amenaza potencial, clara, presente, inminente, a la seguridad andina son los efectos de la discrepancia en materia de narcotráfico con los Estados Unidos.

³¹ Adrián Bonilla, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs", Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.

Temas persistentes de Defensa

A comienzos del siglo XXI subsisten temas convencionales de seguridad nacional, algunos de ellos que tienen que ver incluso con la consolidación misma de los estados nacionales, como los que se refieren a fronteras. En este terreno, Colombia y Venezuela mantienen diferencias sobre la posesión del Golfo de la Guajira, que de alguna manera, sobre todo en el caso venezolano, determinan la lógica de despliegue de sus Fuerzas Armadas y su propia estructura. Mientras que este mismo tema, el de la territorialidad no es una prioridad colombiana, pues ese país, en términos convencionales jerarquizaría su agenda poniendo en primer lugar al control de los actores armados, luego la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, para plantear en cuarto lugar el tema de la delimitación fronteriza de las áreas marítimas³².

Pero si para Colombia el diferendo de interpretación fronteriza con Venezuela es una prioridad periférica de su seguridad nacional, para esta última, Colombia representa una amenaza adicional en las fronteras por la intensa actividad de los actores colombianos armados no solo en las vecindades sino en el mismo territorio venezolano. La imagen se construye además en la percepción de que las autoridades colombianas no han desarrollado conceptos de seguridad ni tienen un interés particular, y tampoco la capacidad real de mantener el control sobre sus fronteras, de modo que estas tareas son exclusivamente de las entidades venezolanas de seguridad. Una percepción parecida de las Fuerzas Armadas colombianas tienen las autoridades militares ecuatorianas.

³² Javier Torres Velasco, 1999, "Venezuela y Colombia: Seguridad nacional y ciudadanía?", en: Socorro Ramírez y José María Cárdenas coords. *Colombia Venezuela. Agenda Común para el Siglo XXI*, Bogotá: Tercer Mundo.

La frontera, de todos modos, tiene una doble naturaleza en la relación colombo-venezolana, de una parte involucra conductas que interpelan a la seguridad de los Estados, particularmente de Venezuela, pero de otro supone una condición de amenaza a nivel de las poblaciones y de los individuos (*unsafety*), que se refiere más bien a la imagen de seguridad humana. La seguridad del estado se reta en la medida que sus instituciones son impedidas de controlar el territorio y la población por presiones o dinámicas hostiles o fuera de su alcance, mientras que la seguridad de las personas se interpela en prácticas delincuenciales como secuestro, chantaje, extorsión, persecución.

Los temas convencionales entre Perú y Ecuador se refieren al proceso de negociación luego de la Paz entre ambos países. Si bien las tensiones bajaron a partir de la firma del Acuerdo de Paz en 1998, más de cincuenta años de hostilidad construyen un escenario en donde la suspicacia persiste, sobre todo a nivel de las fuerzas militares. Temas pendientes son la implementación de las medidas de confianza mutua y la ejecución de los proyectos de desarrollo que fueron parte del paquete de la negociación³³.

Entre todos los dispositivos de seguridad y prevención de conflictos desplegados alrededor del caso Ecuador/Perú, la presencia de los cuatro países garantes haciendo el seguimiento de las negociaciones parece haber sido el instrumento disuasivo más importante. En un primer momento, aquel que implicó la desmovilización y el retiro de tropas de ambos países, los garan-

³³ Alrededor de un billón y medio de dólar es en proyectos de desarrollo, generados por agencias de cooperación internacional como el BID, fueron prometidas a ambos países a ser gastados a lo largo de diez años. Muy pocos proyectos, sin embargo, se han implementado con la cooperación internacional.

tes conformaron la MOMEPE con oficiales y soldados de los cuatro países, quienes ocuparon físicamente el espacio en donde se habían producido los combates.

De otro lado, los garantes no solo conformaron comisiones paralelas para hacer seguimiento de los temas negociados, sino que asumieron implicitamente el rol político de árbitros -que no está contemplado en el Protocolo de Río- para poder sugerir procedimientos alternativos de negociación a las partes en caso de que persistan los desacuerdos.

Los garantes fueron claves, además, para establecer el calendario de los encuentros. Si eventos como la toma de la embajada japonesa y el derrocamiento del presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram retrasaron varias veces los plazos originales, la insistencia de los garantes dinamizó las negociaciones y evitó que estas cayeran en un punto muerto.

La capacidad de influencia de los garantes fue posible básicamente por la presencia e iniciativa de los Estados Unidos, independientemente de que en la etapa final Brasil haya sido el país que condujo la negociación. Desde 1995 el Departamento de Estado priorizó la relación entre Ecuador y Perú como un punto importante en su agenda hacia América Latina. Los Estados Unidos designaron un equipo especial de negociación y plantearon el tema como parte de su relación bilateral con cada uno de los países contendientes. Si bien la negociación apareció como un proceso multilateral, que incluía a Brasil, Chile y Argentina, en la práctica las presiones de los garantes se canalizan a través de la política exterior de los Estados Unidos hacia los dos países andinos, mediante la dinámica usual de incentivos y sanciones implícitos.

Por último, la imagen de los garantes como potencias neutrales y foráneas, que tenían la capacidad de presio-

nar directamente al Ecuador, desactivó a la manipulación interna del tema territorial, permitiendo a los tres gobiernos que asumieron la negociación, tener una política común más allá de las contradicciones intestinas de la política ecuatoriana.

En la expectativa ecuatoriana la aceptación de la amenaza supone medidas de seguridad que de una u otra manera separan a las sociedades fronterizas. La presencia de frentes guerrilleros en la frontera amazónica. Si bien con el Ecuador no han ocurrido recientemente graves incidentes -aunque sí los ha habido- ha supuesto, desde la expectativa ecuatoriana, hace varias décadas, la instrumentación de una serie de políticas de seguridad, cuyo momento más dramático probablemente fueron los años 80, en que hubo nexos evidentes de exportaciones políticas y participación ecuatoriana con contrapartes colombianas. Aún así, en el tema de guerrilla, para el Ecuador es prioritario establecer cual de los otros temas de seguridad es mas importante: si mantener un flujo de relaciones armónicas con Colombia que permita el intercambio comercial y no hipotecar la relación comercial con Colombia a un tema de seguridad.

En este sentido, si cuando hubo incidentes -algunos de ellos muy graves- se hubiese priorizado el tema de seguridad entre Ecuador y Colombia hoy la relación entre las dos naciones fuese muy distante. Pero la política ecuatoriana y la colombiana han sido capaces de perdonar y olvidar, en la forma más rápida posible, todos estos incidentes para no afectar la prioridad de la relación entre los dos países que es la prioridad de carácter comercial. La guerrilla plantea problemas en las fronteras, plantea además, desde la perspectiva colombiana, un mercado ilegal de armas, de municiones, de uniformes para los frentes guerrilleros abastecidos desde el Ecuador.

Un eje central en la agenda de seguridad de los países andinos es la naturaleza de las relaciones cívico-militares en cada uno de esos países en contextos de gobernabilidades civiles de origen electoral. En todos estos países las Fuerzas Armadas permanecen como actores centrales de los procesos políticos domésticos y han jugado papeles determinantes en el origen y solución de crisis políticas. En Ecuador, por ejemplo, arbitraron la caída de un gobierno y provocaron la substitución de otro, en sólo tres años. En Perú forman parte de la coalición gobernante. En Colombia están en el centro del conflicto y la negociación. En Venezuela han copado la sociedad civil y en Bolivia son parte de la estructura gubernamental. A principios de siglo hay dos militares en servicio pasivo gobernando países andinos y oficiales retirados ocupan puestos de decisión en todos los países.

Para los militares como actores domésticos y fuentes importantes de política exterior en los países andinos, los acontecimientos mundiales generados a partir de la finalización de la Guerra Fría han supuesto un escenario distinto y no necesariamente lleno de certidumbres. Por una parte no existe una definición clara de su rol frente a la sociedad después de la desaparición de lo que una vez concibieron como amenaza comunista.

La imagen de seguridad nacional concebida como una ecuación de la idea de desarrollo, que varias veces legitimó su participación política directa, se erosiona una vez que el tamaño del estado y sus atribuciones disminuye a consecuencia de los distintos procesos de ajuste económico; y finalmente la participación suya en temas de seguridad otrora imaginados como policiales (p.e. la lucha contra las drogas o el control de la delincuencia organizada), cambia radicalmente el patrón de relaciones entre civiles y militares, pero además plantea una agenda todavía por resolver respecto de los

términos de la subordinación militar, dado el hecho de que en casi todos los países los temas limítrofes y convencionales de defensa han sido abandonados por el liderazgo civil. A esto hay que añadir el hecho de la insistencia estadounidense por bajar el perfil, el presupuesto, acotar las misiones y la visión estratégica de las fuerzas armadas latinoamericanas³⁴.

Los procesos de democratización, con los elementos anotados, parecen haber sido costosos en la mayoría de los casos para las fuerzas armadas de los países andinos. Mientras que en Bolivia, por ejemplo, ha ocurrido cierto proceso de institucionalización estatal que se ha caracterizado por sucesiones estables entre mandatarios, civiles, por otro lado parece haber sido crónica la inestabilidad de los mandos militares³⁵. De otro lado, la inserción de Bolivia en la Guerra contra las drogas es vista como la posibilidad de aliviar las necesidades militares sobre el presupuesto nacional para acudir, en su reemplazo, a la ayuda externa, lo cual redundará en la pérdida de control civil y su reemplazo por militares retirados o "políticos" en las funciones de dirección³⁶.

En el Perú tampoco se han logrado niveles de institucionalización militar. El autogolpe del presidente Fujimori llamó al centro del escenario político y de la estructura de toma de decisiones a las Fuerzas Armadas, que volvieron a intervenir en la política peruana desde la per-

³⁴ Ver Mark Rull, 1998, "Changing Civil-Military Relations in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol.33, No.3.

³⁵ "En menos de 15 años han contado con 13 comandantes en Jefe, 12 comandantes de ejército, 12 de la fuerza aérea y 11 de la naval". Juan Ramón Quintana y Raúl Barrios, 1999: "Las relaciones civiles-militares en Bolivia" en Ruf Diamant ed. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Gel (p.231).

cepción de que eran indispensables para equilibrar el sistema institucional y derrotar a la subversión. Este tipo de participación, sin embargo, no ha sido institucionalizado, sino que se personalizó en el liderazgo de caudillos o de jefes externos³⁷. Este habría sido en caso de la co-gobernación del Perú por parte de Fujimori con su Comandante de las Fuerzas Armadas, Nicolás de Bari Hermoza, prolongado muchos años más de aquellos que le tocaba en el mando, y el asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos. La gobernabilidad peruana no habría eludido prácticas autoritarias y una relación de intercambio de participación e impunidad³⁸.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas, por su parte, han tenido probablemente la participación política más activa de toda la región. Su conducta se legitima en la percepción de que la seguridad del Estado descansa en el desarrollo y en la imagen de un liderazgo civil desprovisto de proyecto nacional. Antes y después del golpe que derrocó al presidente Mahuad, los militares continúan siendo vistos por la población como la institución más prestigiosa de la sociedad ecuatoriana, con índices de popularidad que superan claramente a los de la Iglesia Católica y a los medios de Comunicación³⁹.

La importancia de las Fuerzas Armadas en la política ecuatoriana puede explicarse en la naturaleza del estado ecuatoriano. La sociedad política ecuatoriana se construye sobre un déficit de representación. Tanto los

³⁶ Ibid. P.259

³⁷ Fernando Rospigliosi, 1999, "Política y autoritarismo en las Fuerzas Armadas Peruanas", en Rut Diamint, *op.cit.*

³⁸ Sally Bowen, 2000, *El expediente Fujimori*, Lima: Perú Monitor. Cap III

³⁹ Los índices de popularidad militar son de 74% de aprobación, frente por ejemplo al 7% de los partidos políticos o al 12% del Congreso. CEDATOS, boletín, marzo, 2000.

intereses elitarios, como los de los sectores subordinados se perciben a sí mismos enajenados del Estado. No lo consideran propio. La explicación de esta imagen va más allá de la voluntad política de cualquiera de los actores, partidos o movimientos sociales, tiene que ver con la forma en que ese Estado está construido.

La política ecuatoriana desborda constantemente los límites de un aparato institucional que no representa la diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad. Se levanta, entonces, sobre formas clientelares, patrimoniales y caudillistas de búsqueda de la adhesión y legitimidad. Estos son los dispositivos mediante los cuales se construye la representación. La forma del Estado ha creado una cultura política funcional a esta realidad. La consecuencia es que los consensos son efímeros y se plantean casi siempre como un mecanismo de intercambio entre partes de dudosa lealtad. Cada acuerdo es específico y tiene que negociarse por separado y los temas de mediano y largo plazo son ocultados por la vorágine de lo inmediato que invade, además, los temas centrales de la estructura política ecuatoriana.

Esta última afirmación se ilustra, por ejemplo, con la emergencia del tema de las identidades regionales, que es, además, una consecuencia no deseada de la firma de la Paz con el Perú. La frontera fue un signo que operaba otorgando cohesión a la imagen nacional del Ecuador. Al desaparecer el conflicto, no hubo un signo que la reemplazara, las demandas regionales, étnicas y culturales cobran fuerza y cuestionan la racionalidad de la forma obsesivamente unitaria del estado que desde su perspectiva no representa adecuadamente la composición poblacional y económica de la sociedad ecuatoriana.

Ante esta imagen, las fuerzas armadas reaccionan en la lógica de las amenazas internas con conductas des-

tinadas a neutralizar lo que ellas ven como riesgo de desintegración nacional y esto supone su participación activa en la vida política del país asumiendo funciones que en los últimos años ciertamente han ido más allá del rol tutelar sobre la democracia que siempre les caracterizó. Pero esta misma actividad política de las Fuerzas Armadas ha fracturado su coherencia interna, ha roto la cadena de mando y ha erosionado su eficacia como institución que ofrece seguridad.

Reflexión Final

La noción de seguridad puede construirse en base a la percepción de la amenaza en dos dimensiones. Una primera, que alude a las capacidades estatales y de las instituciones, de regular las sociedades y monopolizar la violencia sobre un territorio construido espacial y simbólicamente: "seguridad nacional". Y una segunda, en que la seguridad puede ser comprendida como una necesidad de las personas en la imagen de "estar a salvo": seguridad humana.

La región andina en sí misma es una construcción que se levanta sobre sociedades sumamente heterogéneas que tienen en común, en el plano internacional la pertenencia de sus estados a la Comunidad Andina de Naciones y la presencia de los intereses y política exterior de los Estados Unidos. Temas comunes de una agenda regional andina de seguridad son el conflicto violento en Colombia, la estabilidad de la gobernabilidad civil de origen electoral y el narcotráfico. Estos problemas tienen diferentes percepciones en cada uno de los países andinos. Un problema común de seguridad nacional es la política exterior de los Estados Unidos expresada en los potenciales costos de relaciones hostiles que explica las políticas complacientes.

Temas convencionales de seguridad siguen siendo tensiones interestatales por problemas fronterizos que alu-

den a interpretaciones de los límites y a medidas de confianza mutua. Las relaciones cívico militares en todos los países revelan erosión de la institucionalidad y potencial pérdida de legitimidad de las instituciones que se encargan de la seguridad.

En las percepciones nacionales, el conflicto colombiano es la prioridad más importante para Ecuador y Venezuela. Sus fronteras se encuentran amenazadas por los actores violentos y existe la percepción de que el Estado colombiano las descuida. La agenda colombiana, y peruana de seguridad prioriza sus problemas domésticos, mientras que para Bolivia el narcotráfico sigue siendo el tema más importante.

Los temas de seguridad que involucran a las sociedades de los países andinos interpelan a múltiples actores y entrelazan a las dinámicas internacionales con los procesos políticos domésticos. Explicar esos temas alrededor del estudio exclusivo de las conductas de los estados nacionales no da cuenta de la complejidad de los problemas. Se requiere una aproximación que focalizando su estudio en el acceso y la distribución del poder entre los actores políticos, vincule dinámicas domésticas con la naturaleza de los problemas internacionales.

Entrevista realizada en Bogotá, Colombia, el 10 de diciembre de 2008. Consultado en: www.santander.edu.co/estudios/estadisticas/transformaciones-dictaduras-espacio-social.html.

El proceso de migración en las zonas rurales sigue actualmente en su etapa de crisis. Una de las principales causas para la salida de campesinos es la violencia, tanto como un mantenimiento comunitario político excesivo y controlador que se ha estigmatizado y promovido. La plena realización

Dra. Doctora en la Representación en las Relaciones con el Exterior, Universidad de Valencia, Facultad de Ciencias Políticas y Ciencias Internacionales. Profesora Titular de la Universidad Católica de Valencia. Comisionada del DNI de la Academia de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Valencia. Página:

en el cambio de régimen. A su vez, la transformación política ha sido impulsada por las tensiones entre las élites nacionales y las internacionales, así como por las presiones de los Estados Unidos y las organizaciones regionales. La política exterior ha sido una de las principales fuentes de conflictos y tensiones en la región, particularmente entre los países andinos y sus vecinos. Los Estados Unidos han jugado un papel importante en la consolidación de las democracias andinas, pero también han sido una fuente de tensión entre los países andinos y sus vecinos. Los temas principales de la agenda regional de seguridad son el conflicto violento en Colombia, la estabilidad de la gobernabilidad civil de origen electoral y el narcotráfico. Estos problemas tienen diferentes percepciones en cada uno de los países andinos. Un problema común de seguridad nacional es la política exterior de los Estados Unidos expresa en los potenciales costos de relaciones hostiles que exigen las políticas complacientes.

Temas convencionales de seguridad siguen siendo tensiones internas tales por problemas fronterizos que al-

Integración económica, institucionalidad y sociedad civil en la comunidad andina

Gabriel Sánchez Avendaño*

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) que se erige en la actualidad como uno de los principales acuerdos de integración subregional vigentes en América Latina, se destaca por una serie de características.

La CAN es uno de los más viejos procesos del continente. Fue creado durante la guerra fría en un contexto donde primaba la visión cepalina de la integración basada en la substitución de importaciones. Al llegar el auge del libre comercio con la década de los años noventa, el proceso sufre una de sus mayores transformaciones dotándose de un muy desarrollado sistema institucional, el Sistema Andino de Integración (SAI).

El proceso de integración económica se encuentra actualmente en la etapa de una unión aduanera imperfecta pero pretende alcanzar niveles más altos, tales como un mercado común, una política exterior común e inclusive se ha empezado a promover la idea de optar

* Director de la Especialización en Integración en el Sistema Internacional, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá-Colombia. Colaborador del Postgrado de Integración Latinoamericana con mención en relaciones Ecuador-Perú.

por una unión económica y monetaria. Estas proyecciones reflejan la clara voluntad de los estados miembros de optar cada vez más por una presencia internacional en forma de bloque económico. La CAN está inscrita como proceso de integración ante la Organización Mundial del Comercio OMC y goza de personalidad jurídica internacional.

Paradójicamente la participación de la sociedad civil ha sido tan escasa, que se podría fácilmente pensar que el proceso se ha venido manejando casi exclusivamente desde arriba por los Estados. Esta situación no sólo le resta legitimidad al proceso, sino que además lo hace depender de la voluntad política de los mandatarios andinos, quienes en épocas de dificultad, tal como sucede actualmente, suelen relegar a un segundo plano los esfuerzos integracionistas. En esos momentos precisamente, una sociedad civil participativa podría tomar el relevo en el impulso del proceso.

Analizaremos entonces brevemente el proceso de integración andino desde un punto de vista económico, para luego enfatizar en su evolución institucional, partiendo de tres ejes fundamentales, el fortalecimiento de las instituciones, las relaciones externas de la comunidad y el ámbito social. En este último aspecto se hará una mención especial sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.

1.3 La integración económica.

El proceso de integración andino se ha enfocado casi exclusivamente hasta ahora en el aspecto económico. Por lo tanto se esperaría que en este ámbito, los resultados concuerden con las expectativas. Desafortunadamente el proceso se ha destacado por su retraso en los plazos previstos y su extremadamente lenta evolución. En menos de 10 años Mercosur ha obtenido mejores resultados que la Comunidad Andina en 30.

Sin embargo existen factores que justifican esta situación. En primer lugar la dinámica de un proceso de integración depende en gran medida de sus miembros, es decir los países que lo conforman. En ese sentido no se puede comparar la situación económica de países como Brasil o Argentina, a la de los países andinos². Por otro lado el proceso de integración andino tuvo que enfrentar la crisis de la deuda externa y la década perdida de América latina, mientras que el Mercosur sólo ha actuado en una coyuntura de fomento al libre comercio y la integración, como es la de la década de los 90.

Sin embargo existe una realidad innegable y es la de la consolidación de un mercado ampliado. La armonización de políticas y las normas comunitarias han permitido obtener importantes avances en muchos aspectos. Está por ejemplo el caso de la propiedad intelectual en el que existe una muy importante normativa. Pero este ejemplo también ilustra otra realidad: gran parte de la normativa andina está concentrada en la propiedad intelectual, lo que supone carencias en otros sectores. Y ni siquiera estamos planteando el problema que genera el creer que las normas son la solución a todo problema.

Otro aspecto interesante es el del crecimiento de las exportaciones intra-andinas. Entre 1991 y 1997 pasaron de 1200 a 5800 millones de dólares, lo que corresponde a un crecimiento anual de 28%, y con un 80% de productos manufacturados³. Es una cifra muy alentadora pero que también esconde otra realidad. Los productos manufacturados andinos son competitivos en la región latinoamericana. Pero sólo penetran en mercados como el norteamericano, el japonés o el europeo, exportaciones de materias primas. En alguna

² A pesar del boom petrolero venezolano.

³ Fuente: Ministerio de Comercio Exterior Colombia.

medida significa que la Comunidad Andina se ha convertido en un protector de nuestras manufacturas, desincentivando la necesidad de adaptar nuestra estrategia de promoción de las exportaciones hacia un mundo globalizado.

La zona de libre comercio ha sido un elemento promotor de las relaciones comerciales intra-andinas, pero desafortunadamente su éxito se ha visto opacado por la posición peruana que durante 5 años se estableció al margen de la zona, sin contar con todo el esfuerzo que demandó volver a vincular plenamente a dicho país.

En el ámbito de la armonización de políticas macroeconómicas existen una serie de inconvenientes que no permiten avanzar. En particular el hecho de que al interior de los países no existe una verdadera concertación entre las diferentes instancias nacionales. Los Ministerios de Comercio y las Cancillerías deberían trabajar bajo un esquema de coordinación mucho más eficaz, y sobretodo se debería ampliar el tema de la integración a nivel nacional a los Ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales, que hasta el momento han estado poco incluidos.

En cuanto al Arancel Externo Común, la Comunidad Andina sigue siendo una Unión Aduanera imperfecta. Ningún país respeta a cabalidad las condiciones, pero existe un alto cumplimiento por parte de Colombia y Venezuela, y en alguna medida de Ecuador. Una vez más se destaca el caso de Perú en cuanto a posiciones particulares se refiere.

En la actualidad todo parece indicar que se está trabajando para establecer en 2005 un mercado común. La pregunta es: ¿Cómo lograr una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, cuando aún existen inconvenientes en temas como la Zona de Libre Comercio, la Unión Aduanera y las armonizaciones

macroeconómicas? Inclusive en la cumbre de Cartagena en mayo de 1999 se insinuó que las economías de los países andinos deberían pensar en manejar niveles de inflación de un solo dígito, lo que se podría interpretar como un criterio de convergencia con miras a una posible unión económica y monetaria.

Antes de dar un paso es necesario tener certeza sobre el suelo que se está pisando.

2. La institucionalidad Andina

La idea de crear un grupo sub-regional andino surgió a mediados de los años sesenta cuando se vieron las limitaciones de la Asociación LatinoAmericana de Libre Comercio (ALALC) para los países de mercados de menor desarrollo relativo. En cierto sentido, el proyecto andino fue una respuesta multilateral a los obstáculos de una integración que se venía manejando básicamente desde la perspectiva bilateral. En la actualidad el proceso de integración regional dirige sus esfuerzos hacia tres temas prioritarios, el fortalecimiento de sus instituciones, un mejoramiento de las relaciones externas y una preocupación por el aspecto social dado que los niveles de participación de la sociedad civil son muy bajos.

2.1 El Protocolo de Trujillo y la nueva institucionalidad de la Comunidad Andina de Naciones

A finales de los años 80, la caída del muro de Berlín y el fracaso de las políticas de los organismos internacionales económicos tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, favorecieron la aplicación de nuevas tendencias y les dieron un especial impulso al libre comercio y a la integración.

De este modo, después de algunos tropiezos (la asociación de Bolivia con el Mercosur y la poco clara posición

del Perú ante el Grupo Andino, entre otros) el Pacto Andino puso en marcha, a partir de 1995, una de sus reformas más importantes desde su creación.

En la VII reunión del Consejo Presidencial Andino, celebrada el 5 de septiembre de 1995 en Quito, se decidió programar una reforma con base en los siguientes puntos: 1) una profundización interna del proceso de integración, elevando los logros comerciales, promoviendo la armonización de las políticas comerciales y articulando el Sistema Andino de Integración; 2) una mayor y mejor proyección externa, para avanzar en la integración latinoamericana y hemisférica; y 3) la definición y el desarrollo de una agenda social que permita una mayor promoción y participación de los actores sociales.

En la VIII reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en Trujillo, se aprobó el Protocolo Modificadorio de Trujillo del 10 de marzo de 1996 que creó de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI).

En el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrado el 25 de junio de 1997 en Sucre, se aprobó el Protocolo de Sucre, y a través de la decisión 406 (en remplazo de la decisión 236 del Protocolo de Quito de 1987) se introdujeron tres (3) nuevos capítulos en el Acuerdo de Cartagena: relaciones externas, comercio de servicios y miembros asociados (pensando en Panamá). Así mismo, se incorporó en el Acuerdo el tema de los asuntos sociales.

Fue así como entró en vigor el 11 de agosto de 1997 la reforma más ambiciosa del proceso de integración andino. La Comunidad Andina de Naciones reemplazó al Pacto Andino, y se creó la Secretaría General que asumió las funciones administrativas de la ya inexistente Junta del Acuerdo de Cartagena. Así mismo, se perso-

nificó al proceso de integración andino a través de la figura de su Secretario General y se le dio una personería jurídica internacional a la CAN.

Desde el punto de vista institucional, en sus inicios el Acuerdo de Cartagena sólo creó la Comisión, la Junta del Acuerdo de Cartagena y el Comité Asesor Económico y Social. Ya un año antes, en 1968, se había creado la Corporación Andina de Fomento (CAF). Posteriormente surgieron en los años 70 una serie de convenios sobre temas puntuales tales como el Fondo Andino de Reservas, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, el Parlamento Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Finalmente, en 1990, se creó la figura del Consejo Presidencial Andino.

No obstante, sólo en 1997 se institucionalizó todo este tejido de instancias a través del Sistema Andino de Integración (SAI). Actualmente la CAN está compuesta por los siguientes órganos (con poder de decisión política) e instituciones (con carácter asesor):

2.1.1 Organos

El Consejo Presidencial Andino (CPA): es el máximo órgano andino. Emite directrices de orientación general. Está compuesto por los cinco Presidentes andinos quienes todos los años se turnan en la presidencia del Consejo. Se reúne una vez al año.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE): es el órgano de la dirección política y se encarga del cumplimiento de los objetivos. También formula y ejecuta la política exterior andina y suscribe acuerdos con terceros. Está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países andinos y el presidente del Consejo es el Ministro de la misma nacionalidad del Presidente del CPA. El Consejo también ejerce la secretaría pro-tempore del CPA. Se reúne dos

veces al año. Emite por consenso declaraciones o decisiones. Las primeras no tienen un carácter vinculante, mientras que las segundas son normas jurídicas según el Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. También existen reuniones ampliadas del CAMRE en las que participan, además de los Ministros de Relaciones Exteriores, los representantes de la Comisión.

La Comisión de la Comunidad Andina (CCA): es el órgano normativo y comparte las decisiones con el CAMRE. Está compuesta por un representante plenipotenciario de cada país andino. El presidente también es de la misma nacionalidad que el presidente del CPA. La CCA representa a la Comunidad y aprueba o enmienda las propuestas de los países o la Secretaría General. Coordina la posición conjunta de los países andinos en los foros internacionales. También adopta medidas para lograr los objetivos del Acuerdo de Cartagena y las directrices del CPA. Es el órgano que formula la política de comercio e inversiones. Se reúne tres veces al año y las decisiones se toman en principio por mayoría absoluta; en casos excepcionales, por mayoría calificada o ausencia de voto negativo.

La Secretaría General (SG): es, desde el 1 de agosto de 1997, el órgano ejecutivo permanente de la Comunidad Andina. Está dirigida por un Secretario General el cual es elegido por consenso en reunión ampliada del CAMRE. Administra el proceso de integración, es la secretaría de la SAI y resuelve los asuntos que se le pongan a consideración. Vela por el cumplimiento de los compromisos y es el vínculo entre los países miembros de la Comunidad Andina y con los órganos del SAI.

El Parlamento Andino (PA): es el órgano deliberante. Está compuesto por representantes de los congresos de los países miembros según sus propias reglamentaciones.

nacionales y la del Parlamento Andino. Emite sugerencias de normativa para armonizar las legislaciones, relaciona a los parlamentos nacionales y está compuesto por cinco titulares y diez suplentes por cada país. El Parlamento Andino sufrió una reforma con el Protocolo adicional aprobado por el CAMRE en 1997 en Sucre. De este modo, a partir de entonces, se estableció que el Parlamento estaría compuesto por representantes elegidos directa y universalmente por los ciudadanos de cada país andino. El primero en hacerlo fue Venezuela en diciembre de 1998.

El *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA)* es el órgano judicial. Fue creado por el Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena en mayo de 1979, y entró en vigor 4 años más tarde, en mayo de 1983. El Tribunal tiene como principal objetivo consagrar la unificación y la autonomía del ordenamiento jurídico andino con respecto a los países miembros. Debido a algunos vacíos, se introdujeron algunas innovaciones mediante el Protocolo modificatorio de Cochabamba del 18 de mayo de 1996. En la actualidad, el Tribunal de Justicia de Comunidad Andina consagra principios como el de la aplicabilidad directa de las decisiones de la Comisión, el efecto directo e inmediato de dichas decisiones, la prioridad de las normas andinas sobre las normas nacionales, y favorece la armonización de las legislaciones nacionales y la unificación de la interpretación de las normas andinas gracias a las decisiones del Tribunal.

2.1.2 Instituciones

Los *Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos*: están compuestos por delegados del más alto nivel, elegidos por sus respectivas organizaciones representativas. Emiten opiniones ante el CAMRE, la CA y la Secretaría General y son convocados para participar en grupos de trabajo sobre los temas de su interés.

La Corporación Andina de Fomento (CAF): es la institución financiera de la CAN; apoya a los países accionistas en proyectos específicos y presta servicios financieros. Está compuesto por los cinco países andinos más Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Panamá, Jamaica y 22 bancos privados de la región andina. Posee un capital de 2 500 millones de dólares.

El Fondo LatinoAmericano de Reservas (FLAR): remplaza al antiguo Fondo Andino de Reservas, y apoya a los países miembros en el reequilibrio de sus balanzas de pagos a través de créditos, garantizando préstamos de terceros, o armonizando las políticas cambiarias, monetarias y financieras. También ayuda a mejorar las condiciones para la inversión de reservas internacionales de estos países. Tiene un capital de 1000 millones de dólares.

Convenios: son organismos internacionales cuyo objetivo es promocionar la integración en aspectos puntuales, concretando la participación de los Ministerios nacionales relacionados con el tema. Trabajan en la armonización de normas y la coordinación de políticas de su sector respectivo. Se destacan el convenio Simón Rodríguez en el campo socio-laboral, el convenio Hipólito Unanue en el sector de la salud, y el convenio Andrés Bello para la cultura.

La Universidad Andina Simón Bolívar: es la institución encargada de promocionar y facilitar la integración a nivel de la educación superior.

2.2 De la institucionalidad

En realidad, el Protocolo de Trujillo no realiza cambios fundamentales, sino que institucionaliza oficialmente a través del SAI, las instancias andinas ya existentes. El cambio de Pacto Andino en Comunidad Andina de Naciones también oficializa la personería jurídica in-

ternacional del proceso andino de integración, que en la práctica ya era de alguna manera reconocida.

Tal vez el único cambio que a mediano plazo podría empezar a mostrar resultados podría ser la figura de la Secretaría. Ya no sólo tiene un papel administrativo (como la Junta del Acuerdo de Cartagena) sino que además empieza a tener un papel cada vez más importante a nivel político en la Comunidad. Desde un punto de vista simbólico, la creación de la figura del Secretario General es muy importante pues en alguna medida personifica la CAN. Cabe esperar que a largo plazo la Secretaría se convierta en un verdadero órgano supranacional que defienda los intereses de la comunidad ante los Estados miembros.

Por otro lado, el máximo órgano, el Consejo Presidencial no es responsable ante ningún otro organismo. No hay control y por lo tanto todo sigue dependiendo de la voluntad política de los poderes ejecutivos de los estados miembros. Así mismo en los principales órganos las presidencias se concentran en una misma nacionalidad. Bajo circunstancias particulares podría haber peligro de monopolización del poder andino por parte de un país.

Hay que reconocer que la decisión por mayoría en la Comisión evita la obstaculización de una minoría en el proceso, pero el Consejo de Ministros si tiene ese problema ya que decide por consenso. De todas formas no hay que ser tan exigente ya que un proceso tan adelantado como el de la Unión Europea existe el mismo problema.

En cuanto a la reforma del Parlamento, si bien ésta nace de una buena intención democrática, no tiene sentido mientras los ciudadanos no participen conscientemente en las elecciones. Las elecciones pasaron totalmente desapercibidas en Venezuela. Es más, la re-

forma en sí no es efectiva ya que suponiendo que las elecciones se hagan debidamente, los parlamentarios elegidos no tendrían aún una real incidencia en la toma de decisiones de la Comunidad Andina. Es de esperar que la democratización del Parlamento le permita obtener mayores atribuciones a largo plazo.

La existencia del Tribunal mejora la integración andina. Más aún es un órgano enviable en otros procesos de integración, pero sin embargo de que sirve un buen Tribunal, si el mecanismo está viciado desde la base. Las normas andinas son el resultado de una tecnocracia y están elaboradas ante la total ausencia del ciudadano. El Tribunal tiene las manos atadas: es un buen órgano pero su herramienta de trabajo está viciada. Por otro lado con la actual reforma aún no queda claro tampoco que tan disponible está el Tribunal para los particulares de los países miembros.

Pero a pesar de todo existe una pregunta que inevitablemente debe hacerse: ¿Qué utilidad tiene tanta institucionalidad? Los detractores de las instituciones dirán que lo único que se logra con tantas instancias es burocratizar el proceso y obstaculizar los avances de la integración. Que es preferible trabajar en términos informales que propongan un esquema ágil y flexible para adaptarse a la evolución de las necesidades. En parte tienen razón. Pero por otro lado las instituciones si son necesarias para fortalecer el proceso. De lo contrario sin verdaderas instituciones intergubernamentales o supranacionales los procesos de integración quedarían a la merced de la voluntad de sus estados y de la capacidad de negociación de cada uno de ellos para imponer sus intereses sobre los demás. Se necesita para la estabilidad del proceso, instancias que no dependan de los estados sino que estén por encima de ellos, y eso solo se logra creando instituciones dedicadas exclusivamente al proceso de integración. El problema está en que en tiempos de prosperidad no se ve la necesi-

dad de este tipo de instancias ya que como todo marcha bien es fácil ponerse de acuerdo, pero cuando llegan los tiempos de crisis cada cual tiende a salvar sus intereses y es allí es donde aparecen más marcadamente las diferencias. Es en esos momentos, si no existen instancias para la integración que faciliten el entendimiento, las diferencias pueden llevar a poner en tela de juicio el mismísimo proceso de integración.

Basta con referirse al caso del Mercosur. El proceso de integración del cono sur se caracteriza por su poca institucionalidad y se ha venido manejando básicamente por dos gobiernos: el del Presidente Cardozo y el del Presidente Menen. Mientras las cosas marchaban bien no había problemas. Es más todo el mundo le reconoce al Mercosur el dinamismo del proceso y la velocidad en que se han alcanzado con gran éxito las metas. Pero las primeras señales de alerta se dieron en el momento de las elecciones en Brasil. El presidente Menen anunció que la llegada al poder de los laboristas en el vecino país podría poner en tela de juicio al Mercosur. Pero a pesar de que ganó el Presidente Cardozo, la crisis que ha afectado fuertemente a Brasil, ha obligado a ese país a tomar ciertas medidas que no son muy bien recibidas por los argentinos. Esto afecta la cohesión dentro del Mercosur ya que al no existir instancias que permitan limar las asperezas, cada cual tiende a encerarse en sus posiciones.

Por último es sorprendente la similitud que existe entre las instancias andinas y las europeas. También es curioso rescatar que el proyecto de reforma se impulsa en un momento en que la Unión Europea también lo hace, pero sobretodo en una coyuntura en donde el viejo continente busca nuevas instancias de intermediación. Podría pensarse que la reforma institucional andina tiene en la Unión europea uno de sus mayores promotores.

En realidad la consolidación institucional interna obedece a una muy anhelada proyección externa, más que todo para el necesario y estratégico acercamiento con el MERCOSUR, la mejor interlocución con su guía y hermano mayor, la Unión Europea, y la necesidad de cumplir con las exigencias de la agenda internacional.

3. La proyección externa de la Comunidad Andina

Definitivamente la proyección externa de la Comunidad Andina no se puede desvincular del fortalecimiento institucional interno. Más aún en cierta medida están íntimamente ligadas. No se puede esperar tener una proyección hacia el exterior si no se tiene consolidada una unificación interna. Pero la gran pregunta sería entonces saber si la reforma institucional unifica la situación interna, y al parecer no es el caso.

En realidad pretender solucionar de manera institucional problemas estructurales no tiene sentido. Cada país andino tiene dificultades que van más allá de lo institucional para armonizar posiciones en el ámbito interno andino, y más aún ni siquiera tienen consolidados algunos aspectos a nivel nacional.

Por consiguiente si no se tiene resuelto el problema interno, querer establecer una política Común Andina es un proyecto excesivamente ambicioso. ¿Cómo se puede estar pensando en una Política Exterior Común, si ni siquiera somos capaces de respetar el Arancel Externo Común?

Para referirnos una vez más al caso europeo, en 1992 el tratado de Maastricht creó la PESC, la Política Exterior y de Seguridad Común y si bien el proceso de integración económica europea ha tenido importantes avances, en materia de política exterior los avances han sido mínimos. La Política Exterior y de seguridad Común sigue siendo un instrumento de cooperación y no de

integración. El caso más claro del fracaso europeo es el conflicto en la región de los Balcanes. No han logrado ponerse de acuerdo sobre un problema situado en el corazón de Europa y ha tenido que ser la OTAN la que asuma ese papel.

proyecto encrucijadas del ALCA

En ese sentido vale la pena preguntarse porque existe tanta urgencia para consolidar una política exterior común en la región andina.

Curiosamente si hacemos un recuento cronológico de las relaciones externas de la Comunidad Andina, aparece una relación privilegiada con la Unión Europea. Una vez más cabría preguntarse quien es el más interesado en la búsqueda de una Política Exterior Común Andina, sobre todo si se tiene en cuenta que la Unión Europea busca penetrar fuertemente en la región suramericana, ya que un proceso como el ALCA podría debilitar su presencia en esta región.

Inclusive cuando Perú se reincorporó a la Comunidad Andina, surgió el rumor en algunas altas instancias de que esto se debía a una negativa por parte de la Unión Europea de aceptar tener relaciones bilaterales con dicho país⁴, sino más bien de manera multilateral en el ámbito de la Comunidad Andina.

Tal vez es importante rescatar que no es lo mismo hablar de Política exterior común que de Política Comercial Exterior Común. La segunda es un componente de la primera: es un tema más puntual y que tiene muchas más posibilidades de realizarse, teniendo en cuenta que en ese ámbito es en donde la armonización ha avanzado un poco más. Sería tal vez más realista enfocar el tema por ese lado.

⁴ Tal como si lo hace por ejemplo con Chile o México.

Sin embargo, a pesar de que querer establecer una política exterior común andina parece ser un proyecto prematuro, vale la pena comentar los avances en materia de relaciones externas, y lo proyectado por la Comunidad Andina en ese aspecto.

3.1 Las relaciones externas de la Comunidad Andina.

Las relaciones externas en la Comunidad Andina se han venido manejando en función de los intereses de los países andinos. Por ejemplo las relaciones con el continente asiático se deben sobretodo a intereses peruanos, y en una segunda medida de los intereses de un proyecto conjunto de Colombia, Ecuador y Panamá.

En el continente americano países como Colombia y Venezuela miran más hacia la región del Caribe, y hasta hace poco inclusive tenían esperanzas de integrar el NAFTA⁵, pero los efectos sobre México y la eterna espera de Chile por el Fast Track del congreso americano han diluido estas posibilidades.

Bolivia al tener mejores relaciones comerciales con el cono sur, busca acercarse al Mercosur⁶ y Perú intenta imitar a Chile tratando de actuar como rueda suelta.

Afortunadamente existen factores externos que han obligado a los países andinos a unificar posiciones y actualmente parece haber consenso para considerar al Mercosur como una prioridad. Esto se debe en parte a los efectos de la globalización y al proyecto del ALCA en

⁵ El Grupo de los tres se constituyó como una antecesora a esa posibilidad.

⁶ Hoy en día ya es un asociado.

donde se busca contrarrestar la importancia del NAFTA con el SAFTA⁷.

Menos claro aún está la búsqueda de una identidad latina de la integración a través de la CLAN⁸ frente al proyecto anglosajón del ALCA.

En cuanto al viejo continente, las relaciones con la Comunidad Económica Europea existen casi desde la creación del Pacto Andino ya que estamos frente a dos de los procesos de integración más antiguos. En una primera etapa las relaciones se enfocaron en la ayuda por parte de la Comunidad Económica Europea a fomentar el desarrollo y fortalecer los valores democráticos en nuestra región. A Partir de 1995 con la realización del Consejo Europeo de Madrid, se establece una nueva agenda en donde se institucionalizan las relaciones, lo que fomenta un refuerzo institucional en el caso andino.

En el aspecto comercial la Unión Europea reconoce las asimetrías e implementa un SGP general⁹, y otro SGP andino para ayudar en la lucha contra el narcotráfico.

Con respecto a Estados Unidos es interesante ver como se nos reconocen ciertos beneficios en materia de comercio e inversión, pero en la medida de lo posible el gobierno norteamericano intenta evadir el proyecto andino ya que reconocerlo abiertamente fortalecería la posición de nuestra región, y por ende debilitaría la norteamericana. El país del norte prefiere seguir manejando las relaciones de manera bilateral. A nuestra propuesta andina de "la unión hace la fuerza", estados Unidos responde "divide y reinarás".

⁷ Área de Libre Comercio Suramericana.

⁸ Comunidad Latino Americana de Naciones.

⁹ Sistema Generalizado de Preferencias.

3.2 El proyecto de Política Exterior Común Andina

Como primera medida se establece un plan de acción 1999 – 2000, en donde se enumeran de forma esquemática las agendas y los objetivos de las relaciones externas con los diferentes países, regiones u organismos internacionales en los ámbitos político, económico y socio-cultural. En segundo lugar se fijan unos lineamientos generales en esos tres ámbitos con el fin de dar algunas directivas a las acciones de la CAN.

En lo político, se buscará incentivar la acción regional, profundizar las relaciones extrarregionales, fortalecer los valores democráticos y los derechos humanos, promover la mejor utilización de los instrumentos unilaterales y mejorar los instrumentos de cooperación para mantener un desarrollo sostenible, una posición conjunta ante el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de armas. Pero tal vez el punto más innovador es el que establece un esquema de seguridad adoptando medidas que mantengan la confianza en las zonas de frontera, las concepciones regionales de seguridad democrática y el fomento a la cultura de paz.

En el aspecto económico se buscarán las convergencias hacia la construcción de un mercado común andino. Se seguirá estimulando el libre comercio y continuarán en la agenda temas como propiedad intelectual, comercio, inversión extranjera, servicios, financiación internacional o cooperación internacional. Se destaca la promoción por mantener acceso preferencial a otras regiones para los productos andinos. Es una posición que va en contra de la globalización, en la que los productos no deben seguir buscando ventajas en el subdesarrollo sino que tienen que hallar como ser competitivos a nivel mundial sin beneficiar de ningún tipo de asimetría comercial.

Pero el aspecto más interesante es el de los lineamientos socio - culturales. Por primera vez se habla de buscar una entidad andina. En este sentido se propone un mayor desarrollo social, una protección del patrimonio cultural a través de medidas de cooperación como por ejemplo evitar el contrabando del patrimonio arqueológico andino.

3.3 Influencia externa

Por último, es importante subrayar que el proceso andino de integración siempre ha carecido de voluntad propia. Nació como una respuesta a las deficiencias de otra propuesta. Después, durante algún tiempo, se caracterizó por una evolución lenta, reflejo de una falta de voluntad política. En cuanto al actual impulso, este se debe más a factores externos que internos: La consolidación interna se debe a una muy anhelada proyección externa, más que todo para el necesario y estratégico acercamiento con el MERCOSUR, a una mejor interlocución con su guía y hermano mayor, la Unión Europea, y la necesidad de cumplir con las exigencias de la agenda internacional.

La integración andina tiene defectos. No se trata de negar un proceso que hoy en día ya es irreversible, sino más bien de mejorar los parámetros en la medida de lo posible.

Si se quiere consolidar el proceso, es necesario crear mecanismos que fomenten reales intereses internos en el proceso de integración. Aquí juega un papel fundamental todo lo que esté dirigido hacia la concientización, el fomento, la educación y la divulgación de la integración hacia el eje de la sociedad: el individuo.

No se puede seguir pensando en una integración exclusivamente económica ya que poco a poco surgen limitaciones que hacen cada vez más evidente la necesi-

dad de consolidar aspectos como el político, y sobre todo, el social.

4. El ámbito social y la participación de la sociedad civil

Para legitimar el proceso de integración es fundamental fomentar e impulsar los valores de la integración en las sociedades y los pueblos que la componen. Por esta razón analizaremos ahora todo aquello que en los últimos años ha estado dirigido a fomentar una mayor participación de la sociedad civil en la Comunidad Andina. En una primera medida evaluaremos los esfuerzos institucionales de la CAN y luego incluiremos una reseña de algunas de las iniciativas privadas.

4.1 Los incentivos institucionales

La creación del Parlamento Andino es uno de los primeros intentos de vincular el ciudadano al proceso de integración. Durante mucho tiempo sus integrantes eran personas designadas por los congresos nacionales dejándole al ciudadano una participación indirecta en el proceso. El ciudadano elegía a sus representantes a nivel nacional y no a nivel supranacional. Afortunadamente la reforma del parlamento permite ahora elegir parlamentarios andinos directamente. Pero a pesar de todo, los ciudadanos aún no están preparados para dicho proceso puesto que no son realmente conscientes del objetivo de dichas elecciones. Y aunque así fuera, en la actualidad los márgenes de maniobra del Parlamento son tan estrechos que la intervención del ciudadano en el proceso de integración queda reducida a prácticamente nada.

Hasta el momento el único país donde se han realizado elecciones directas para el Parlamento Andino es Venezuela. No sólo esta situación pasó prácticamente des-

apercibida sino que, además, actualmente existe una demanda por parte de algunos electores que alegan falta de claridad a la hora de implementar el proceso de elección de parlamentarios comunitarios en el País.

El protocolo de Cochabamba que modifica el funcionamiento del Tribunal Andino de Justicia es un hecho que también ha fomentado la participación del ciudadano en el proceso de integración. Con la reforma, el individuo tiene ahora acceso al Tribunal por acción de incumplimiento si logra demostrar que una norma andina es aplicable y causa perjuicio. Sin embargo, los criterios exigidos para aportar las pruebas siguen siendo muy complejos para una simple persona natural. Así mismo, se prevé un procedimiento arbitral para la solución de controversias de normas andinas entre empresas.

También están los Consejos Consultivos laboral y empresarial. Una vez más es una buena iniciativa pero que presenta dos inconvenientes. Estos dos Consejos, como su nombre lo indica, son consultivos y por lo tanto no tienen una real incidencia en las esferas de poder de la Comunidad Andina, a pesar de que en la Cumbre de Cartagena de 1999 se mejoraron sus mecanismos de participación. Por otro lado, sólo participan los dos sectores que precisamente han estado más vinculados al proceso. En ese sentido, se podría decir que los demás sectores sociales quedan aún más excluidos.

Así mismo, existe un ejercicio interesante que se puso en marcha en 1998. Por primera vez se celebró un foro de empresarios y ciudades andinas. Este evento permitió abrir un espacio de diálogo entre los empresarios andinos y los representantes de ciudades andinas para intercambiar ideas y promover proyectos. Hasta el momento se han celebrado tres encuentros, y si bien es cierto que el ejercicio goza de una cada vez mayor acogida, ya que por ejemplo en la última edición se

invitaron inclusive empresarios del Cono Sur, el certamen se ha concentrado en las grandes ciudades y las grandes empresas. Sería interesante fomentar una mayor participación de representantes de las pequeñas y medianas empresas y de las ciudades intermedias o de las zonas regionales, rurales o de fronteras, que son las franjas más afectadas.

En lo que al aspecto social se refiere, la CAN ha tenido una evolución interesante. Al principio el término social era sinónimo de todo lo relacionado con el aspecto empresarial y/o laboral, lo cual excluía al resto de temas. En cierta medida era comprensible ya que durante mucho tiempo los sectores sociales que más vinculados estuvieron al proceso de integración fueron el empresarial y el laboral. Pero esta visión empezó a cambiar ya que en alguna medida era muy limitada.

En la cumbre de 1989, en Cartagena, los presidentes andinos enfatizaron el hecho de que el proceso de integración andino no podía seguir siendo eminentemente comercial y que necesitaba una visión global. Por ello se acordó desarrollar una agenda social andina multidimensional. El objetivo era aproximar el ciudadano al proceso de integración andino. En este contexto el Parlamento Andino aprobó en 1994 la Carta Social Andina impulsando aspectos como el fomento de una conciencia comunitaria andina y la facilitación de una mayor participación en el aspecto social de la integración.

En 1995 en la cumbre de Quito, se estableció como uno de los tres principales ejes de la futura evolución de la construcción andina, el desarrollo de una agenda social en la tarea de la integración.

Después de las grandes reformas de Trujillo y Sucre, el Consejo Presidencial de Guayaquil en 1998 estableció como mandato presidencial la necesidad de fomentar

una participación organizada de la sociedad civil en el proceso de integración, y en el Acta de Guayaquil inscribe en su numeral 51 "al Secretario General de la Comunidad Andina para que presente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada, una propuesta de participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la Comunidad Andina, la cual deberá ser complementaria a la participación empresarial y laboral".

Allí también se dieron instrucciones para implementar una reforma de la Carta Social Andina, que se llevó a cabo en 1999 al realizarse la Segunda Cumbre Social Andina.

De este modo, en el ámbito de la educación se pretende mejorar el acceso, la calidad y la cobertura de la educación, armonizar los diferentes sistemas educativos y promover el intercambio de experiencias educativas. En el sector laboral y con miras a la formación del Mercado Común Andino y la libre circulación de trabajadores se espera implementar una coordinación en lo referente a las políticas de fomento al empleo, la capacitación laboral, la salud y la seguridad en el trabajo, la seguridad social y las migraciones laborales. Así mismo, debe modificarse el Convenio Simón Rodríguez, para adecuarlo a la nueva institucionalidad andina. En el campo de la ciencia y la tecnología se espera establecer una política común para profundizar la cooperación entre los centros de investigación y promover acciones de innovación tecnológica, dirigida sobretodo a beneficiar el sector productivo, los servicios y el campo social, los mecanismos de gestión y el seguimiento y acción de estas iniciativas. En lo que a la cultura se refiere, se pretende la construcción de una entidad andina basada en el respeto, el reconocimiento y la protección de la diversidad cultural de nuestros pueblos, y la promoción de los valores de la integración. Se busca también cooperar para promover un mayor conocimien-

to y proyección internacional de nuestras naciones andinas y su oferta cultural.

Pero el caso más particular es el del desarrollo sostenible. La Comunidad Andina concentra aproximadamente el 25% de la diversidad biológica del planeta y el conservarla se ha convertido en una prioridad. Para ello se ha implementado una estrategia de desarrollo regional andino. En 1998 se creó el Comité Andino de Autoridades Ambientales para asesorar a la Secretaría General y desde 1993 existe un régimen común de protección de los derechos de obtentores de variedades vegetales. Igualmente desde 1996 funciona un régimen común sobre acceso a los recursos genéticos. Actualmente se busca implementar políticas comunes en otros campos.

En términos generales, hay que reconocer que existe un gran esfuerzo institucional para promover la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, pero desafortunadamente en la práctica no se ha logrado la incidencia esperada. La responsabilidad es compartida. Por un lado las instancias oficiales no han sido realmente receptivas a las verdaderas necesidades de la sociedad, pero por otro lado las propuestas de dicha sociedad tampoco han logrado ser lo suficientemente concretas.

De lo anterior queda claro que el esfuerzo institucional está mal dirigido. En cierta medida es comprensible, dado que el aparato institucional sólo ha establecido un diálogo con los actores directamente involucrados en el proceso. Pero precisamente esto tiene que cambiar. No se puede excluir a amplios sectores con el pretexto de que no están ligados a la dinámica integracionista, so pena de incrementar la fragmentación que caracteriza a las sociedades civiles del área andina y de poner en peligro la legitimidad de las instituciones. La Comunidad Andina tiene que hacer un esfuerzo por

llegar a aquellos que están más alejados. Y si bien en una primera etapa no se les puede pedir que participen plenamente (justamente por lo que no están realmente familiarizados con el proceso de integración) se deben promover programas de información, capacitación y divulgación con la esperanza de que a largo plazo estos actores se familiaricen con el tema y participar activamente en el proceso. Y mientras esto sucede, una alternativa provisional podría ser la de fomentar mecanismos de intermediación entre los actores ajenos al proceso y las instituciones andinas, valiéndose de sectores empresariales, laborales o académicos que ya tienen un alto grado de conocimiento sobre el proceso, para facilitar la débil comunicación entre los interlocutores comunitarios.

No obstante, el escollo fundamental reside en que la participación de la sociedad civil no debe ser impulsada por la institucionalidad de la CAN. Esto es un mecanismo artificial: lo natural es que la sociedad civil empiece a actuar por iniciativa propia y en su impulso se vea apoyada por otros actores.

4.2 Las iniciativas privadas

Si bien lo ideal sería ver surgir una sociedad civil andina conformada por los pueblos de las cinco naciones, aún es muy prematuro pensar en un movimiento de semejante envergadura. Sin embargo mientras llega ese momento las sociedades civiles de los países han venido promoviendo algunas iniciativas a nivel nacional. Básicamente provienen de tres orígenes distintos: el sector empresarial, el sector académico y las zonas fronterizas. Vemos algunas de ellas.

En agosto de 1998 se creó en Colombia el "Observatorio Nacional de la Integración" como órgano asesor en temas de integración del Ministerio de Comercio Exterior y del ministerio de Relaciones Exteriores. El Ob-

servatorio, compuesto por empresarios, académicos y sindicalistas, busca convertirse en la caja de resonancia de la sociedad civil.

En Lima se constituyó en mayo de 1999 la asociación "Unión Andina" que busca "una activa participación ciudadana y un amplio respaldo popular". La asociación está compuesta por personalidades del sector cultural, político, académico y económico del Perú.

En Venezuela, algo similar ocurrió en abril de 1999 al crearse el "Foro de integración y Comercio Internacional". El grupo está compuesto por una serie de profesionales que buscan "influir en la adopción de las políticas públicas que promueven la inserción y participación de Venezuela en la economía global y en procesos regionales de integración".

Estas tres experiencias aisladas podrían tener mucha mayor resonancia si lograran relacionarse entre ellas y fomentar a la vez procesos similares en Ecuador y Bolivia.

Otro sector que ha venido teniendo iniciativas interesantes es el de las fronteras. En el caso de la frontera entre Ecuador y Perú, a raíz de la solución al conflicto territorial que opuso a ambos países, se fomentó un mayor dinamismo en la zona donde cabe destacar el esfuerzo de varias universidades del sur del Ecuador y del norte del Perú. Allí se implementó un posgrado en integración regional Latinoamericana con mención en relaciones Ecuador – Perú liderado por la Universidad de Cuenca.

En el caso de la frontera colombo-venezolana, se han promovido varios procesos de acercamiento entre universidades fronterizas como la Francisco de Paula Santander del lado colombiano y la de Los Andes en el lado venezolano. Inclusive entidades como la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana en aso-

ciación con la Universidad Javeriana en Colombia y la Fundación Pensamiento y Acción en Venezuela han promovido una serie de iniciativas en temas fronterizos.

En el ámbito estrictamente académico, merece destacarse el caso del Instituto Internacional de Integración con sede en La Paz el cual, con el apoyo del Convenio Andrés Bello, ha fomentado la creación de una red de posgrados en Integración con fondos para traslado de profesores, becas para estudiantes y financiación de proyectos conjuntos.

También está el caso de la labor del grupo académico Colombo-Venezolano liderado por la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Central de Venezuela que busca mejorar las relaciones binacionales a través de un conocimiento objetivo de la realidad de los dos países.

Por último el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) en Quito o el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) en Caracas han impulsado investigaciones sobre la situación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración. En ambos casos se busca a través de iniciativas privadas, mejorar la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas relacionadas con los temas de integración.

Estas propuestas enfrentan todas un mismo problema: son iniciativas que han surgido de manera aislada. Si en alguna medida la Comunidad Andina lograra agruparlas en un ente y les brindara un tipo de apoyo institucional, se lograría un efecto multiplicador. En este sentido, el debate que se abrió en el *home page* de la Comunidad Andina sobre el tema de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración debe entenderse como un paso hacia la constitución de una sociedad civil andina.

Conclusión

En el ámbito de la integración económica hay que aceptar que el mercado ampliado ya es una realidad. El intercambio comercial ha creado un patrimonio histórico importante y duradero. Sin embargo aún falta mucho para mejorar la unión aduanera y estar pensando en un mercado común es una posición poco realista si se tiene en cuenta que para poder seguir avanzado primero hay que cimentar las bases.

En lo que a política exterior común se refiere, la situación es similar. Si no se logran consensos en la toma de decisiones para asuntos internos, mucho menos se logrará hacerlo para la política externa.

Pareciera que la CAN es demasiado ambiciosa y quiere quemar etapas del proceso, como si su impulso no fuera naturalmente interno, sino más bien artificialmente externo.

El fortalecimiento de las instituciones es un buen avance, ya que permite que la evolución de la CAN se independice en alguna medida de los caprichos de los estados miembros. Sin embargo no es suficiente. Mientras los estados no tengan la voluntad política de impulsar la integración y cumplir con lo acordado, todo esfuerzo es inútil.

Por su parte, la participación de la sociedad civil es pobre y los espacios que la institucionalidad de la CAN le ha abierto no recogen las expectativas de los ciudadanos. En cuanto a las iniciativas privadas de participación ciudadana, por estar aisladas, aún no logran ningún tipo de repercusión.

Todas estas anotaciones nos llevan a hacemos preguntas tales como ¿Hacia dónde va el proceso? ¿Quién dirige su evolución? ¿Cuál es la direccionalidad o cuáles

son los objetivos de la integración andina?

Tristemente no parece haber respuesta, lo que nos indica que además de los problemas internos de los países miembros, la CAN enfrenta un período de incertidumbre.

Por lo tanto si aún se tiene esperanza en la integración andina, se hace urgente implementar una estrategia comunitaria que revitalice el proceso, y que mejor que un acercamiento a los ciudadanos para crear en ellos un interés por el tema. Se debe fomentar una cultura andina entre los miembros de la sociedad civil.

Pero mientras se siga pensando que la integración se hace desde arriba por los estados y sin la participación de los individuos, toda propuesta de reactivación será temporal y no resolverá el verdadero problema de la CAN: Los ciudadanos de los países miembros no se identifican con el proceso de integración andino.

La CAN atraviesa una crisis de identidad.

Bibliografía

- G. ISAAC, *Derecho Comunitario General*, Masson, París, 1996.
- F. JACOME y A. SERBIN (coord.), *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- J. R. PULECIO y A. FRANCO (coor d.), *Sociedad civil e integración en las Américas: una mirada al Mer cosur*, Universidad Javeriana y Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL), Bogotá, 1997.
- M.L. RAMIREZ, *30 años de integración andina*, Ministerio de comercio Exterior Colombia, Bogotá, 1999.
- G. SANCHEZ, *Entrevista al Embajador Sebastián Alegr et al: La*

búsqueda de las convergencias para construir el mercado común andino, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1999.

G. SANCHEZ, *El marco legal e institucional de la integración en la Comunidad Andina*, Revista Javeriana, Bogotá, mayo de 1999.

G. SANCHEZ, *Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Revista Colombia Inter nacional (Uniandes), Bogotá, julio de 1998.

G. SANCHEZ, *Los desafíos de la integración europea a finales del siglo XX*, Papel Político (U.Javeriana), Bogotá, noviembre de 1997.

G. SANCHEZ, *Los actores de la globalización*, Revista ANDI nº 146, ANDI (Asociación Nacional de Industriales), Bogotá, 1997.

G. SANCHEZ, *Treinta años de integración andina*, Revista Nueva Sociedad nº 162, Caracas, 1999.

E. VIEIRA, *Negociaciones conjuntas de la Comunidad Andina con terceros*, Revista Javeriana, Bogotá, mayo de 1999.

Acta de Guayaquil, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, mayo de 1999.

Acuerdo de Cartagena: texto oficial codificado, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, agosto de 1997.

Constituyen Asociación Civil, Notas de prensa de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 14 de mayo de 1999.

Crean en Venezuela Foro de Integración y Comercio Internacional, Notas de prensa de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 24 de abril de 1999.

Cumbre Social Andina, Parlamento Andino, Bogotá, 1995.

Debate sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de integración andino, Notas de prensa de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 18 de febrero del 2000.

Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial 1989 - 1997, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, marzo de 1998.

Informativo andino número 11, Unidad de prensa de la Secretaría de la Comunidad Andina, Lima, septiembre 1997.

Modificaciones a la Carta Social Andina, Parlamento Andino, Quito, 26 de febrero de 1999.

Plan de acción, Segunda Cumbre de las Américas, Santiago, junio de 1998.

Plan de acción 1999 - 2000 y lineamientos para una Política Exterior Común, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Cartagena, mayo de 1999.

Posición de la delegación colombiana en la segunda Cumbre Social Andina, Parlamento Andino, Quito, 26 de febrero de 1999.

Sistema Andino de Integración (SAI), Boletín informativo andino, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, septiembre de 1997.

28 años de integración andina: un recuento histórico, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, noviembre de 1997.



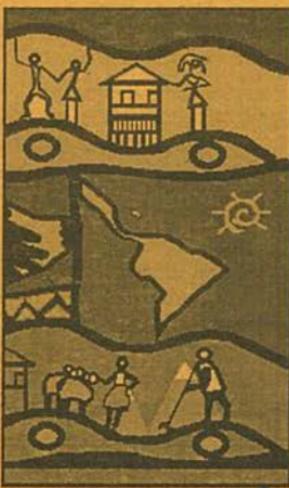
A través de la Serie-ensayo **Integración**, el Postgrado Integración Regional Latinoamericana con mención en relaciones Ecuador-Perú, organizado por la Universidad de Cuenca y FLACSO-sede Ecuador con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales -ILDIS-, abre un espacio de debate sobre la problemática de la Integración en América Latina vinculándola a las necesidades de desarrollo de nuestros pueblos en el marco de las tendencias globalizantes del mundo actual.

Este esfuerzo colectivo e interdisciplinario pretende contribuir al fortalecimiento de una cultura de integración que confiera nuevo sentido a los complejos procesos en marcha.

La integración Andina, en sus dimensiones política, social, cultural y económica, las relaciones con otros bloques regionales en el continente y el mundo, los obstáculos y potencialidades de las relaciones binacionales y fronterizas, la participación de la sociedad civil y la dinámica de las instituciones democráticas a nivel nacional, regional y global, son temas prioritarios en la agenda.



POSTGRADO EN
INTEGRACION
REGIONAL
LATINOAMERICANA
con mención en
RELACIONES ECUADOR-PERU



El Ecuador en erupción
José María Tortosa

Una agenda de seguridad andina
a principios de siglo
Adrián Bonilla

Integración económica, institucionalidad
y sociedad civil en la comunidad andina
Gabriel Sánchez Avendaño

SERIE ENSAYO
2
integración

universidad de cuenca
instituto latinoamericano
de investigaciones sociales -ildis-