

Aprendizaje entre vecinos: Fuentes de desacuerdo y perspectivas de cooperación entre los países andinos

Arlene B. Tickner

Profesora Titular, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes

El 3 de mayo de 2007 el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes realizó un taller internacional en coordinación con el programa “Creando Comunidad en las Américas” del Woodrow Wilson International Center for Scholars sobre la crisis de seguridad andina y sus perspectivas de resolución, incluyendo el papel potencial de otros actores de América Latina. En el taller participaron 30 personas, entre ellos cinco embajadores de los países latinoamericanos y otros funcionarios diplomáticos, cuatro senadores y representantes colombianos, funcionarios del Ministerio de Defensa, expertos latinoamericanos en los temas de seguridad y defensa, y relaciones políticas y comerciales andinas, y directores de importantes centros de investigación y organizaciones no gubernamentales en Colombia. Las discusiones se realizaron según la regla Chatham House con el fin de propiciar un intercambio abierto y franco de opiniones.¹

Al día siguiente, el 4 de mayo, algunos de los resultados de estas discusiones fueron divulgados en un foro público organizado en coordinación con la Revista *Semana*. En éste participaron Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella; Raúl Benítez, Universidad Nacional Autónoma de México; Cynthia Arnson, Woodrow Wilson International Center for Scholars; Pablo Celi, Universidad Central del Ecuador; Ana María Sanjuán, Universidad Central de Venezuela; Arlene B. Tickner, Universidad de los Andes; Socorro Ramírez, Universidad Nacional de Colombia; María Luisa Chiappe, Cámara de Comercio Colombo-Venezolana; Tomás Uribe,

Asesor Independiente; Daniel García-Peña, Polo Democrático Alternativo; y Rodrigo Pardo, Revista *Semana*.

Desde su creación hace diez años el programa “Creando Comunidad en las Américas” ha buscado participar en la construcción de comunidades de seguridad en América Latina centradas en la cooperación, la transparencia y la confianza mutua. Así, las/los integrantes del programa han buscado fomentar el debate público sobre los temas de seguridad en todas las subregiones del continente e incentivar procesos de formulación de las políticas públicas concertadas, colectivas y transparentes en los campos de la política exterior y la política de defensa y seguridad. Este taller fue el segundo realizado por Creando Comunidad en Colombia; el primero se llevó a cabo en el segundo semestre de 2004 y buscó identificar las percepciones diversas de amenaza e inseguridad que tienen los vecinos de Colombia (Brasil, Ecuador, Venezuela, Panamá y Perú) sobre el conflicto interno.

El taller se organizó en función de dos hipótesis. Primero, a pesar de que el conflicto armado de Colombia y sus efectos en los países vecinos constituyen un nodo central de la inseguridad andina y de los desacuerdos que existen en la subregión, una fuente más reciente de fricción entre las naciones de los Andes es la división ideológica que existe entre el gobierno de Álvaro Uribe y algunos de sus homólogos, entre ellos los gobiernos actuales de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Y segundo, aunque ambos factores han dificultado la construcción de relaciones cooperativas maduras en ámbitos



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars
LATIN AMERICAN PROGRAM

temáticos como la seguridad, la existencia de niveles profundos de interdependencia subregional, particularmente entre Colombia y sus contrapartes venezolana y ecuatoriana, han impedido el deterioro completo de las relaciones andinas. En consecuencia, las discusiones giraron en torno a la identificación de los principales puntos de fricción en las relaciones andinas y los distintos canales y perspectivas de cooperación, incluyendo el papel eventual que los demás países de Sudamérica podrían desempeñar en la eliminación de las fuentes de tensión existentes en los Andes. Para cada uno de estos dos puntos, varios de los expertos convocados realizaron unas breves reflexiones, seguidas por una amplia discusión y debate entre los participantes del taller.

PUNTOS DE FRICCIÓN Y DIVERGENCIA EN LA REGIÓN ANDINA

Debilitamiento institucional e inseguridad pública

Un primer factor de tensión entre los países andinos está relacionado con algunos de los problemas que estos enfrentan a nivel doméstico, incluyendo el debilitamiento institucional y la ingobernabilidad, la inestabilidad política y económica, y niveles considerables de violencia e inseguridad ciudadana. La existencia de dichas condiciones internas ha afectado las percepciones de inseguridad tanto de los estados como de las sociedades de los Andes y, en con-

La vulnerabilidad doméstica de los estados andinos y el manejo de las relaciones políticas a través de mecanismos personalistas ha repercutido negativamente...

secuencia, ha sido determinante de las estrategias de securitización de sus gobernantes. Éstos han redimensionado sus políticas de seguridad y sus políticas exteriores en torno a temas estratégicos que han sido identificados como centrales para mitigar la vulnerabilidad de los estados y gobiernos nacionales de la zona. La militarización de las fronteras que comparten distintos países con Colombia, cuyo propósito es frenar el “derrame” del conflicto armado, y los esfuerzos de rearme que han realizado Colombia, Perú y Venezuela durante los últimos cinco años, constituyen dos ejemplos de estos procesos.

La vulnerabilidad doméstica de los estados andinos y el manejo de las relaciones políticas a través de mecanismos personalistas ha repercutido negativamente en la maduración de las relaciones subregionales, que evidencian altos grados de fragmentación y desconfianza mutua. Adicionalmente, la falta de complementariedad en las economías andinas y en sus respectivos proyectos políticos ha cultivado un nivel precario de integración.

THE LATIN AMERICAN PROGRAM serves as a bridge between the United States and Latin America, encouraging a free flow of information and dialogue between the two regions. The Program also provides a nonpartisan forum for discussing Latin American and Caribbean issues in Washington, D.C., and for bringing these issues to the attention of opinion leaders and policy makers throughout the Western hemisphere. The Program sponsors major initiatives on Democratic Governance, Citizen Security, Comparative Peace Processes, Creating Community in the Americas, U.S.-Brazilian relations and U.S.-Mexican relations.

The Latin American Program’s Project on Creating Community in the Americas seeks to establish an effective security community for the countries of the region and to foment strategic debate over matters of human, national, regional, and hemispheric security. The project helps to facilitate a coherent response to the radical changes in the region’s security situation that have occurred since the end of the Cold War and the accelerating advance of globalization. We are grateful to The Ford Foundation for its generous support of this initiative.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027

tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001

www.wilsoncenter.org/lap

Ello contrasta con los países de Sudamérica, que gozan de niveles de institucionalización comparativamente altos y que comparten un creciente sentido de pertenencia a una región cuya estabilidad depende de la seguridad del conjunto.

En su lugar, en los Andes parece existir una comunidad de inseguridad en donde, a pesar de que no existan enfrentamientos bélicos entre los países de la zona, prima la sensación de que los problemas y las acciones de los estados miembros constituyen fuentes importantes de inseguridad. En el caso de las relaciones entre Colombia y Ecuador el deterioro de las percepciones mutuas de las poblaciones de las dos naciones ha sido particularmente preocupante. En este sentido, y de forma similar a lo ocurrido en el caso del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú, ha surgido en el primer país una “mitología” peligrosa en torno a Colombia que ha propiciado la construcción de una nueva teoría de la agresión.

Regionalización del conflicto armado colombiano

Sin duda, la regionalización del conflicto armado colombiano es vista como el principal factor de inseguridad andina. No obstante, el creciente involucramiento estadounidense en Colombia, y en menor grado, Ecuador, ha convertido a los Estados Unidos en otra fuente importante de fricción en la subregión. Entre estos dos aspectos existen altos grados de articulación. No sólo se concentra en Colombia la asistencia y presencia militar del país del norte sino que la participación estadounidense en el contexto colombiano ha contado con el beneplácito del gobierno de Álvaro Uribe.

A pesar de que las incursiones de la guerrilla y posteriormente, de los paramilitares en las zonas de frontera son de larga data, el punto de visto de algunos de los participantes fue que el conflicto colombiano llegó a considerarse como una amenaza de seguridad en la subregión principalmente por su asociación con las políticas antidrogas y antiterroristas de Estados Unidos en la zona. Estas han tenido el efecto de desplazar las lógicas interestatales propias de los países andinos y/o de cooptarlas en función de los imperativos militares estadounidenses, lo cual ha sido un obstáculo para el afianzamiento de la cooperación subregional en múltiples temas de interés común.

Lucha antinarcóticos y la política regional de Estados Unidos

Varios de los expertos invitados a realizar las presentaciones preliminares argumentaron que la aprobación del Plan Colombia en el año 2000 tuvo el efecto de “securitizar” a Colombia desde el punto de vista de los países vecinos, ya que su implementación resaltó los potenciales efectos del “derrame” de la crisis colombiana. En particular, problemas como el desplazamiento forzoso de los habitantes de las zonas afectadas, los efectos nocivos de la fumigación para el medio ambiente y la salud pública y el crecimiento de la presencia guerrillera y paramilitar en áreas fronterizas comenzaron a volverse más visibles dentro de la agenda andina. Por otra parte, el gobierno colombiano inició la construcción de su relación “especial” con Estados Unidos, la cual consideraba indispensable para solucionar la crisis interna del país. Ello dio lugar no solo a la asimilación de los diagnósticos y repertorios de acción estadounidenses frente a problemas como el narcotráfico y la insurgencia armada, sino a una nueva forma de relacionarse con la vecindad, caracterizada por esfuerzos por involucrar a los países andinos en la guerra contra las drogas, y posteriormente, contra el terrorismo, en los términos impuestos por Washington. Así, la relación de Colombia con sus vecinos comenzó a mediarse por su relación “privilegiada” con Estados Unidos. En otras palabras, la distinción entre los intereses nacionales colombianos y los de Washington en la política colombiana hacia sus semejantes andinos se volvió borrosa.

...en los Andes parece existir una comunidad de inseguridad...

Esta estrategia fue funcional a los intereses estadounidenses de seguridad, ya que brindó a ese país—de la mano de la Iniciativa Regional Andina, adoptada en 2002—la posibilidad de expandir su perímetro de seguridad y de aumentar su proyección militar en los Andes. No obstante, el modelo desarrollado en Colombia ha afectado negativamente el entorno subregional al condicionar la agenda de cooperación interestatal a los aspectos militares y al provocar mayores niveles de desconfianza entre los países andinos.



La situación descrita ha dado lugar a una serie de “mitos” en torno a las relaciones vecinales, las intenciones políticas de los distintos gobiernos andinos y los intereses de los Estados Unidos que han repercutido en la securitización de la agenda andina, la invisibilización de muchos problemas compartidos y la obstaculización de estrategias y soluciones conjuntas. A pesar de que la mayoría de analistas y actores políticos coincidieron en que el narcotráfico es uno de los combustibles fundamentales del conflicto armado en Colombia, que ha agravado una serie de problemas compartidos, entre ellos la corrupción y la violencia, y que la estrategia antidrogas diseñada por Estados Unidos ha sido un fracaso, los países andinos no han discutido ni desarrollado estrategias conjuntas para enfrentar este flagelo. En su lugar, y a pesar de la existencia de una estrategia regional, la IRA, diseñada por Estados Unidos, la política antidrogas de la región andina se caracteriza básicamente por una serie de relaciones bilaterales entre los distintos países de la zona y Washington, entre las cuales no existe coordinación ni comunicación.

Dado que el fenómeno del narcotráfico constituye un nodo básico del conflicto colombiano y de la problemática de seguridad andina, una evaluación de los alcances y las limitaciones de la lucha antidrogas en los Andes se vuelve indispensable. Desde los años ochenta, cuando las drogas ilícitas fueron identificadas como una amenaza letal a la seguridad nacional de los Estados Unidos la “guerra” contra las drogas de ese país se ha basado en una serie de estrategias basadas en la prohibición, represión y militarización. El manejo que se le ha dado al tema de las drogas ilícitas en Colombia y en menor medida los otros países andinos, se deriva principalmente de la aproximación estadounidense a este problema. A saber, la adopción del concepto de combate a las drogas *in situ* ha repercutido en el empleo de medios de fuerza para la interdicción y la destrucción de los puntos de producción, abastecimiento y tráfico. A pesar de los altos montos de asistencia que ha brindado Estados Unidos para el cumplimiento de estos objetivos, particularmente en Colombia, dicha estrategia ha tenido un efecto marginal sobre la disponibilidad de las drogas ilícitas, tanto en los países productores como en el mercado mundial.

En el contexto colombiano, el balance de la lucha antidrogas ha sido bastante ambiguo. A pesar de que desde 2002 se intensificaron dramáticamente la fu-

migación aérea de los cultivos ilícitos, la destrucción de los laboratorios de procesamiento, los decomisos de cocaína y la extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos, la extensión de los cultivos de hoja de coca en Colombia hoy es similar al que existió en 2001, mientras que los precios de la cocaína en las principales ciudades consumidoras se han mantenido estables o inclusive han bajado. La fumigación ha provocado una dispersión de los cultivos ilícitos, los cuales están presentes actualmente en la mayoría de los departamentos del territorio colombiano, al tiempo que su aplicación en zonas fronterizas, especialmente con el Ecuador, ha sido uno de los principales factores de deterioro de las relaciones con el vecino país.

Problemas fronterizos y relaciones binacionales

Históricamente, las fronteras que comparte Colombia con sus vecinos han sido caracterizadas por su porosidad, la precaria presencia estatal, bajos niveles de integración con los centros nacionales, y altas tasas de pobreza y subdesarrollo. Aunque la presencia de actores armados colombianos en las zonas de frontera del país ha sido una constante de la última década, el cambio cuantitativo y cualitativo experimentado por el conflicto durante la última década ha tenido repercusiones importantes desde la perspectiva de los países vecinos.

Como se señaló anteriormente, algunos de los analistas consideraron que el Plan Colombia había agravado los efectos regionales de la crisis colombiana asociados con el desplazamiento de personas, la lucha antidrogas y el combate contrainsurgente en las áreas limítrofes del país. Al mismo tiempo, la presencia de las AUC y de la guerrilla en la zona, además del creciente involucramiento estadounidense fueron motivos adicionales de alarma, en particular en Ecuador, Venezuela y Brasil. En reacción a estos desarrollos los cinco países aledaños efectuaron grados distintos de militarización de sus fronteras nacionales para protegerse del “contagio” colombiano.

Por su proximidad al conflicto, Ecuador ha sido particularmente susceptible a los efectos de la regionalización. Desde la perspectiva de este país, es fundamental evitar que el territorio nacional, la economía y el bienestar de la población fronteriza se vean afectados por el narcotráfico, un problema que a pesar de no ser suyo ha combatido por medio

de una activa cooperación con Estados Unidos. En particular, el gobierno ecuatoriano ha buscado blindarse contra las repercusiones negativas de la estrategia antidrogas implementada en Colombia, entre ellas la extensión o desplazamiento de las zonas de cultivo y procesamiento de droga hacia otras áreas, la destrucción agrícola y medioambiental por efecto de las fumigaciones, el enrolamiento de la población de regiones deprimidas en el norte oriental en actividades económicas, agrícolas e informales ligadas al negocio de la droga y la ampliación de las actividades de lavado de dinero, suministro de insumos y tráfico. Por otra parte, se percibe que los desplazamientos poblacionales y la presencia de refugiados colombianos han repercutido en un incremento aún mayor de las presiones sociales y laborales en las zonas de frontera, ahondando la inestabilidad económica, social y política. Muestra de la preocupación que suscita dicho fenómeno ha sido la implementación del Plan Ecuador, el cual se ha mostrado como un intento humanitario para enfrentar los problemas en la frontera.

A pesar de que la postura oficial ecuatoriana, tanto del gobierno como de las fuerzas armadas, ha sido de no intervención en lo que se considera un conflicto interno de Colombia, con la movilización militar hacia la frontera norte—que ha supuesto una inversión de recursos y una reestructuración operacional—se le ha impuesto al Ecuador un involucramiento fáctico al margen de sus definiciones de política nacional en seguridad y defensa. Ello ha generado un debilitamiento en las relaciones binacionales, las cuales están siendo interpretadas por ambos países bajo el lente de la seguridad militar, en lugar de verse como esencialmente políticas.

En los últimos años la relación entre Colombia y Venezuela también ha sobresalido en el panorama andino por su complejidad y sus altos grados de tensión. Paradójicamente, la consolidación y maduración de muchos proyectos binacionales ha sido acompañada del surgimiento de múltiples fuentes de desconfianza mutua, en particular en el ámbito de la seguridad, en donde han surgido una serie de nuevos retos además de los temas tradicionales de la agenda bilateral. De forma similar al caso del Ecuador, la ausencia de confianza en la relación bilateral incide negativamente el manejo conjunto de estos problemas, ya que tienden a tratarse con medidas militares aisladas en lugar de estratégicas

políticas compartidas de largo aliento. Si bien la presencia guerrillera en territorio venezolano tiene una larga historia y produce alarma, varios de los analistas afirmaron que una de las fuentes nuevas de inseguridad ciudadana en la zona de frontera está relacionada con el proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia. A saber, se ha observado con cierta preocupación que la presencia de estos grupos en la frontera colombo-venezolana, en combinación con la incapacidad de ambos estados de contenerlos, ha generado un aumento drástico en los niveles de inseguridad, delincuencia común y extorsión. Al parecer, estas nuevas redes delincuenciales no solo se han instalado en la zona fronteriza sino que han extendido sus actividades al interior de Venezuela, siendo la capital Caracas una de las más afectadas. Sin embargo, también se anotó que el aumento del crimen en este país puede estar asociado con la expansión de las actividades de redes criminales transfronterizas no asociadas necesariamente con el paramilitarismo.

Papel de los medios de comunicación

El débil nivel de conocimiento mutuo entre vecinos andinos y la falta de comprensión de la situación política, económica y social interna de cada uno de ellos han sido agudizados por los medios de comunicación y por el papel deficiente de la academia frente a estos temas. En vez de informar de forma amplia y comprehensiva sobre las diversas facetas de las relaciones vecinales, frecuentemente los medios han representado éstas en términos de conflicto y antagonismo, deteriorando aún más las percepciones mutuas de los gobiernos y poblaciones andinos.

Hoy en día, Ecuador es tal vez el ejemplo más claro de la influencia que tienen los medios de comunicación en la representación de las relaciones externas de ese país con Colombia. De forma similar a como ocurrió en el caso de la guerra con Perú, se observa con preocupación el rechazo ecuatoriano a Colombia y lo colombiano, y la presentación de sus diferencias en términos de una creciente confrontación entre los dos estados. En temas como los incidentes fronterizos, el Plan Ecuador y las fumigaciones aéreas, entre otros, el manejo mediático ha sido superficial, simplistas y sensacionalista, lo cual ha acentuado la hostilidad entre los dos países.

Los medios de comunicación de los demás países andinos no están ajenos a este problema. En



Colombia, por ejemplo, el Plan Ecuador no fue recibido ni por el gobierno ni por los medios como un esfuerzo positivo por normalizar las relaciones fronterizas sino como un gesto de agresión frente al Plan Colombia y una expresión abierta de oposición al mismo presidente Uribe.

De forma semejante, la interpretación realizada por la mayoría de los medios colombianos de las últimas elecciones presidenciales en el Ecuador daba a entender que un triunfo de Rafael Correa redundaría negativamente en las relaciones bilaterales, dadas sus críticas a temas como la fumigación aérea de los cultivos ilícitos y el tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Además de recalcar la importancia de una representación seria y responsable de las relaciones vecinales por parte de los medios, las tensiones que caracterizan éstas sugieren un papel primordial para la academia y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción y difusión de perspectivas más amplias y equilibradas.

FUENTES Y PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN

El entorno andino atraviesa por una coyuntura crítica caracterizada por altos niveles de fragmentación y recomposición, la relativa ausencia de medidas de confianza y de acciones colectivas en temas de interés estratégico, y la securitización de la agenda subregional. Sin embargo, existe una serie de factores que han atenuado el escalamiento del conflicto a nivel intra-regional y que han actuado como fuerzas que promueven y cultivan la cooperación.

Pragmatismo en el manejo de las relaciones andinas

A pesar de las diferencias ideológicas que caracterizan a los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, por un lado, y Colombia por el otro, entre Colombia y Venezuela en particular, ha existido un proceso importante de aprendizaje binacional por medio del cual los dos países han descubierto que es mutuamente benéfico tener buenas relaciones. Es decir, ha comenzado a primar el pragmatismo por encima de la ideología en el manejo de las relaciones andinas, igual como ha ocurrido en la mayoría de los países de América Latina.

Por este motivo, se han hecho evidentes los esfuerzos de los dos gobiernos—al referirse al país vecino—por nutrir un ambiente de convivencia,

...hay una agenda de convergencia que es la comercial, la cual ha tendido puentes intra-andinas y ha operado como un elemento equilibrante.

tratando de dejar en un segundo plano las posiciones políticas de cada gobierno y la llamada diplomacia de micrófonos y manejar puntos de vista neutros que no perjudiquen la frágil relación con el vecino. En esta medida, tanto Álvaro Uribe como Hugo Chávez han intentado evitar el uso político de sus divergencias en el plano doméstico, y la táctica de antaño de hablar mal del país vecino².

Personalismo político

Si bien la región andina presencia un proceso preocupante de debilitamiento institucional que se alimenta en parte por el personalismo característico de muchos de sus gobernantes, no es menos cierto que ese mismo factor ha desempeñado una función positiva en la disminución de los conflictos subregionales. En particular, la diplomacia presidencial que ha caracterizado la política exterior tanto de Colombia como de Venezuela ha facilitado una mayor fluidez en las relaciones entre las dos capitales, posibilitando la generación de respuestas rápidas a una serie de problemas agudos que afectan a los dos países.

La combinación entre el pragmatismo y el estilo personalista permite entender una serie de hechos relativamente insólitos, por ejemplo, cómo la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones no haya repercutido en la reducción de la integración andina; cómo las relaciones diametralmente opuestas que tienen Colombia y Venezuela con los Estados Unidos pueden ser “toleradas” y aceptadas mutuamente; y cómo el gobierno de Hugo Chávez haya podido ofrecer su apoyo para la resolución pacífica del conflicto armado colombiano y, de forma más reciente, desempeñarse como mediador de un posible intercambio humanitario con las FARC. No obstante, el mismo personalismo que ha sido funcional para el manejo fluido de las relaciones vecinales puede prestarse para confrontaciones indeseables y desestabilizadoras, como ha sido el caso del enfrentamiento entre los dos presidentes en torno al tema del intercambio humanitario.

Relaciones comerciales e interdependencia

A pesar de la existencia de una agenda andina conflictiva, que incluye temas como los límites, la regionalización del conflicto colombiano, el tránsito, la delincuencia y una serie de otros problemas que caracterizan las zonas de frontera entre los países, hay una agenda de convergencia que es la comercial, la cual ha tendido puentes intra-andinas y ha operado como un elemento equilibrante. En efecto, podría afirmarse que gran parte del pragmatismo característico de los gobiernos andinos tiene que ver con la marcada interdependencia que temas como el comercio, la energía y la infraestructura han cultivado entre los países de la zona.

El lazo comercial es tan fuerte que ni siquiera las discordias constantes que se presentan han podido afectar los niveles de intercambio, que tienen una dinámica propia. Al contrario, el comercio dentro de la zona andina ha experimentado un crecimiento anual de aproximadamente 20% desde 2003. De forma similar, el interés por los recursos energéticos y por el impulso de obras de infraestructura que agilicen el intercambio pareciera ubicarse muy por encima de las diferencias diplomáticas e ideológicas que existen entre los gobiernos de la subregión.

Por ello es sorprendente que las relaciones comerciales andinas se han subestimado en la subregión, dando lugar a cambios en sus ejes principales, principalmente a raíz de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), la entrada de Venezuela a MERCOSUR (y su retiro formal de la CAN) y la negociación del TLC con Estados Unidos de parte de Colombia y Perú³. Todos estos escenarios podrían bajar la participación de la industria manufacturera en el comercio a favor de los productos primarios, lo cual representaría un retroceso histórico, dados los efectos positivos de las manufacturas en términos económicos y sociales y su papel en la profundización de la democracia. A manera de comparación, la canasta de productos que Colombia, el principal exportador dentro de la CAN, exporta a Estados Unidos y a Venezuela es absolutamente diferente. El 83% de las exportaciones a Venezuela son productos manufacturados y solamente el 17% son productos básicos.

Aunque el orden jurídico andino se ha roto parcialmente con el retiro de Venezuela de la CAN y, en caso de aprobarse, la suscripción de los TLC con Estados Unidos, es importante diferenciar entre la

salida formal venezolana y su integración comercial real a la región. El hecho de que el presidente Hugo Chávez se haya comprometido a mantener las condiciones de comercio establecidas por la CAN durante los cinco años siguientes a su retiro en abril 2006 es muestra de su intención de conservar relaciones comerciales estables. Venezuela sigue siendo el principal comprador de mercancías andinas, además de tener el mayor poder de compra de la región. Éste ha crecido aún más como resultado de sus recursos energéticos, lo cual ha beneficiado al resto de los países andinos y en particular a Colombia. Como los dos epicentros del comercio andino, un acuerdo bilateral colombo-venezolano sería indispensable para mantener el nivel y carácter de las relaciones comerciales, en la eventualidad de que Venezuela no vuelva a ser miembro de la CAN.

El lazo comercial es tan fuerte que ni siquiera las discordias constantes que se presentan han podido afectar los niveles de intercambio, que tienen una dinámica propia.

Los acuerdos en infraestructura son una nueva faceta sumamente importante y prometedora de las relaciones andinas que ofrecen otra salida a los problemas subregionales. En el caso de Colombia y Venezuela, son de extremo valor los acuerdos firmados por los dos gobiernos para transportar el gas venezolano por el gasoducto transguajiro, para construir un oleoducto por el Caribe desde los Llanos y para vender gasolina venezolana a las comunidades colombianas fronterizas. Además de estos factores, la aceptación colombiana del papel mediador de Chávez en el intercambio humanitario, el posible regreso de Venezuela a la CAN, y recientes declaraciones del mandatario venezolano sobre la necesidad de resolver el diferendo limítrofe, sugieren un nuevo momento en las relaciones entre estos dos países en particular⁴.

CONCLUSIONES

A pesar de los múltiples puntos de fricción que caracterizan a las relaciones andinas, existe un número considerable de vasos comunicantes que pueden



ayudar a superar el complejo contexto geopolítico de la zona, así como factores como la regionalización del conflicto armado colombiano. Uno de los desafíos principales que enfrentan los países de los Andes es pensar en caminos concretos para materializar estas fuentes potenciales de cooperación, más aún cuando es evidente que existe una débil integración regional en temas como la seguridad, que se contraponen a fuertes dinámicas comerciales.

Los gobiernos andinos deben ser conscientes de que en la actualidad corren el riesgo de desaprovechar los beneficios de la integración para mejorar su posicionamiento en materia internacional. En la medida en que no funcionan como mecanismos de defensa de los intereses colectivos los escenarios de cooperación pueden perder su importancia.

1. Un primer paso en esa dirección es la cultivación de mayores niveles de conocimiento mutuo entre vecinos andinos, ya que en cada uno de los países de la zona existe una falta alarmante de comprensión de la situación interna de los demás. *Ahondar en una reflexión subregional sobre las formas diversas en las que cada país está percibiendo el problema de la seguridad es fundamental, principalmente porque las divergencias que existen entre los modelos políticos característicos de la zona implican de hecho problemas y perspectivas de solución diferentes.*

2. Es indispensable el desarrollo de mecanismos mínimos de convivencia y el compromiso político de respetar las reglas de juego acordadas. Por ejemplo, *el pacto implícito que existe entre los gobiernos de Álvaro Uribe y Hugo Chávez de no utilizar sus divergencias políticas en función de intereses domésticos y de no estigmatizar al otro debería volverse una regla generalizada en la subregión.*

3. *Debe potenciarse la agenda positiva que existe entre los países de la zona, la cual es más amplia que los puntos de divergencia pero menos visible, ya que tiende a ser opacada y paralizada por las tensiones que existen entre las capitales andinas.*

4. *Colombia debe hacer manifiesto ante sus vecinos que su interés nacional es distinto al de los Estados Unidos y debe reenfocar su política exterior hacia la región en función de éste. Así mismo, el cambio en el clima político que se ha producido en el Congreso estadounidense*

podría aprovecharse para demostrar que también es en el interés de Washington contribuir a la construcción de una región andina estable, para la cual la cooperación y relacionamiento entre los países de la zona sin la intromisión y mediación estadounidense es indispensable.

5. Debe priorizarse la generación de mayores niveles de confianza entre los países andinos. La regionalización del conflicto colombiano y su identificación como una fuente de inseguridad de los países vecinos sugiere que éste no solo hace parte de la problemática doméstica de Colombia, sino que es un tema de la agenda de seguridad regional y por tanto el tratamiento del mismo debe hacerse mancomunadamente. Los primeros temas sobre los que se podrían buscar acuerdos son: (a) el control en el tráfico de narcóticos; (b) el control de insumos y dinero; y c) el control de armas.

Es indispensable generar caminos cooperativos y un ajuste de las agendas que permita crear mecanismos de vecindad. La cooperación constituye una forma de mejoramiento de los países andinos y de sus intereses nacionales, razón por la cual es indispensable impulsar cambios en la cultura política subregional que permitan generar modelos de confianza. En consecuencia, *debe pasarse del discurso de una crisis de fronteras a la generación de argumentos que consoliden la intención de integración andina. En esta medida, la experiencia del Cono Sur puede ser ilustrativa, ya que ha transitado hacia la “regionalización de la confianza” y la consolidación de expectativas compartidas de relaciones pacíficas entre los países de la zona. Así mismo, casos como el de Haití, en donde los países miembros de Mercosur han sido protagonistas en el reestablecimiento del orden constitucional y la paz, demuestran que la existencia de condiciones de cooperación también son determinantes de la capacidad latinoamericana de resolver sus propios problemas de seguridad.*

1. La regla Chatham House se creó en 1927 en el centro de pensamiento del mismo nombre con el fin de garantizar el anonimato de quienes hablaran allí y así ayudar a crear un entorno de debate más abierto y libre. Según la regla Chatham House, cuando una reunión se realiza bajo ésta cada participante puede utilizar la información que recibe con la condición de no revelar ni la identidad ni la afiliación.

ción de sus contrapartes.

2. Nota de la autora: Los ataques mutuos que suscitó la decisión del presidente Uribe de dar fin a la labor de mediación que venía ejerciendo Hugo Chávez para el logro de un intercambio humanitario constituyen un serio revés en este sentido.

3. Nota de la autora: Aunque el TLC con Colombia ha enfrentado serias dificultades en el Congreso estadounidense, éste ya dio su aprobación para el acuerdo con Perú.

4. Nota de la autora: Las tensiones que suscitó entre los dos mandatarios la terminación de la labor de mediación del presidente Chávez no deben opacar los considerables logros que han habido en la relación bilateral.



WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, President and Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair
David A. Metzner, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Tamala L. Longaberger, designated appointee within the Federal Government; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Cristián Samper, Acting Secretary, Smithsonian Institution; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

Private Citizen Members: Robert B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander Gerber, Charles L. Glazer, Susan Hutchison, Ignacio E. Sanchez

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

The Woodrow Wilson Center is one of Washington’s most respected institutions of policy research and public dialogue. Created by an act of Congress in 1966, the Center is a living memorial to President Woodrow Wilson and his ideals of a more informed public policy community in Washington. It supports research on international policy issues; organizes conferences, seminars, and working groups; and offers residential fellowships for scholars, journalists and policymakers. Center director Lee H. Hamilton is a widely respected former member of Congress who chaired the House International Relations Committee. The Latin American Program focuses attention on U.S.-Latin American relations and important issues in the region, including democratic governance, citizen security, peace processes, drug policy, decentralization, and economic development and equality.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution
G-94