

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA EL NUEVO SIGLO

Roberto González Arana y Margarita Rosa Sánchez***

En este trabajo nos proponemos evaluar los resultados de la integración regional andina durante los últimos años, a la luz de la crisis económica internacional de comienzos de siglo. Al mismo tiempo, centraremos nuestra atención en los principales conflictos en el seno de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y particularmente, los casos de Colombia y Venezuela, países históricamente impulsores de la integración, hoy sacudidos por conflictos políticos internos, aspectos que dificultan en gran medida los objetivos de la CAN.

EL CONTEXTO MUNDIAL

Para el análisis de los logros recientes en el tópico de la integración subregional, se precisa partamos de un marco general que nos posibilite hallar puntos de encuentro con la situación de la economía mundial durante este lapso.

El crecimiento de la economía mundial y regional, ha estado muy por debajo de las expectativas que en él se tenían cifradas, por lo cual hoy quedan pocas dudas de que enfrentamos una recesión internacional, cuya salida no parece hallarse aún. Esta recesión, definida como aquella situación en que el crecimiento del producto mundial está por debajo del 2,5% anual, tiene varias características distintivas. La primera, es que abarca a la mayoría de los países, industrializados y en desarrollo, a excepción de la República Popular China.¹

Por ende se supone, que los efectos del estancamiento económico mundial han afectado la evolución del proceso de integración en América Latina y el resto del mundo. Según voceros de la Asociación de Integración Latinoamericana, ALADI, en las condiciones descritas, el comercio intrarregional en el continente “podría jugar un importante papel dinamizador de las corrientes comerciales. Sin embargo, su limi-

* Ph.D. en Historia. Investigador del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano, CIDHUM, Universidad del Norte. Profesor del Departamento de Historia de la Universidad del Atlántico y la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Vicepresidente de la ADHILAC.

** Candidata a magíster en Estudios Político-Económicos, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

¹ ALADI: Informe, 2001. Versión preliminar en: www.aladi.org

tado peso relativo en el total del comercio ha impedido que cumpla dicha función de manera efectiva (...) El comercio intrarregional, independientemente del entorno externo que enfrentan los países, ha alcanzado un nivel en el cual se encuentra relativamente estancado y, por tanto que es necesario explorar en aquellas medidas que permitan un salto cuantitativo para acrecentar de manera radical tales flujos intrarregionales.”² Ante este sombrío panorama, los países latinoamericanos están realizando un gran esfuerzo para mejorar su inserción en el sistema económico internacional.

A lo largo de sus tres décadas de existencia, la Comunidad Andina de Naciones, si bien ha logrado resultados muy significativos como el pasar de un comercio de 100 millones a 6 000 millones de dólares anuales, también es cierto que ha transitado por momentos difíciles, lo cual ha conspirado en contra de sus objetivos fundamentales. Es así como, durante sus dos primeras décadas - léase años setenta y ochenta- el agotamiento del modelo proteccionista que se seguía en América Latina minimizó sus logros, aunque no por ello el balance fue del todo negativo pues, como lo sostenía en 1981 Ricardo Lagos -hoy presidente de Chile- “el crecimiento económico experimentado por los países del Pacto Andino en la última década puede considerarse satisfactorio. En general, los países tuvieron un crecimiento superior al 5% acumulativo anual (con la sola excepción de Perú). Estas cifras -añadía Lagos-, son en general similares a las que se observan en el resto de América Latina. En este sentido puede sostenerse que el crecimiento económico de la región y en particular del Pacto Andino, ha sido satisfactorio”.³ Con el Protocolo de Quito, firmado en mayo de 1987, se inició un proceso de consolidación del Grupo Andino, el cual afianzó sus bases políticas con la Declaración de Caracas, el Manifiesto de Cartagena y las reuniones de Galápagos (1989), La Paz y Machu Picchu (1990) y Caracas (1991). En principio se trataba de ajustar el Pacto a las nuevas tendencias mundiales de modernización e internacionalización de las economías, ante lo cual América Latina no podía ser indiferente. Asimismo, después de un largo período de deterioro económico y jurídico, se buscaban medios para incentivar la integración.

Por otra parte, los años noventa coincidieron con el resurgimiento del espíritu integracionista del Pacto Andino, y esto se dio a raíz de cambios equivalentes en las estrategias de desarrollo de sus países miembros. Dichos reajustes fueron el resultado de la búsqueda de salidas a la crisis de la deuda externa latinoamericana, del debilitamiento de las economías de la región y de la caída en las tasas de crecimiento.

Uno de los principales ajustes efectuados en el Grupo Andino, fue la constitución de una zona de libre comercio, medida aprobada en 1992, cuya consecuencia más inmediata fue la circulación de mercancías sin gravámenes ni restricciones. Perú se excluyó del acuerdo,

² ALADI ob. cit., p.8, en: www.aladi.org

³ LAGOS, R., citado por: DÍAZ-CALLEJAS, A.: “Estados Unidos contra el Pacto Andino”, en: GONZÁLEZ, R. y C. CRISORIO, eds.: *Integración en América Latina y el Caribe. Análisis sobre procesos de regionalización*, p.62, Ediciones Uninorte, Santa Fe de Bogotá, 2001,

pues consideró que no era conveniente formar parte de él debido a su difícil situación fiscal y atraso cambiario.⁴

Los principales lineamientos de la nueva política económica subregional en ese momento, enmarcados alrededor del Pacto Andino, se resumieron en: una mayor apertura de la economía a la competencia interna por medio de la eliminación de interferencias al manejo de las tasas de interés; una mayor apertura al ingreso de capitales extranjeros mediante la eliminación de las restricciones y obstáculos a su ingreso; una reorganización del sector público por medio de la privatización de empresas estatales y la lucha por una mayor eficiencia en el gasto y los servicios públicos.⁵

Como producto del nuevo momento, en 1992 se inició la puesta en marcha de una zona de libre comercio entre Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, la cual desafortunadamente no tuvo el éxito esperado debido a divergencias en lo referente a los objetivos comerciales e incluso, a problemas internos de los países mencionados. Es así como, en primera instancia, el establecimiento del Arancel Externo Común (AEC) no fue posible por desacuerdos en cuanto a su estructura, hasta 1993 sólo existía un arancel pactado entre Colombia y Venezuela. Asimismo, Perú decidió marginarse debido a dificultades internas, lo cual implicó que las relaciones de este país con el resto de la región sufrieran un profundo deterioro. Posteriormente, en 1995, los países del Pacto Andino instauraron un arancel externo común con miras a una futura unión aduanera.

De otra parte, una mirada general a los principales logros de la Comunidad Andina durante su largo período de existencia, permite destacar en líneas generales: la liberación de los servicios de transporte, el incremento de las exportaciones intrasubregionales, que crecieron de 111 millones de dólares, en 1970, a 5 167 millones de dólares en el año 2000; el incremento del componente manufacturero de los productos que comercializan los países andinos entre sí, al pasar de 48%, en 1970, a 86% en el 2000; el aumento, en 20 veces de la inversión extranjera acumulada, al pasar de 3 400 millones de dólares en 1970 a 69 500 en el 2000; la creación y fortalecimiento de un orden jurídico andino con la adopción de nuevas normas comunitarias, cuya característica más importante es la supranacionalidad; el acceso preferente de los productos de los países andinos a la Unión Europea y a los Estados Unidos; la participación conjunta, con voto único, en las negociaciones para el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); el compromiso de los presidentes andinos de establecer el mercado común a más tardar el año 2005; la suscripción del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, -Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia-, por medio del cual Bolivia, Colombia, Ecua-

⁴ FUENTES HERNÁNDEZ, A. y M. M. MARTÍNEZ: "Integración e inserción de Colombia en la economía mundial: avances hemisféricos", en: URRUTIA MONTOYA, M.: *Colombia ante la economía mundial*, p.139, Tercer Mundo, Editores Fedesarrollo, Bogotá, 1994.

⁵ URRUTIA MONTOYA, M.: *Colombia ante la economía mundial*, p.139, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Bogotá, 1994.

dor, Perú y Venezuela establecen como "condiciones esenciales" para la cooperación y la integración "la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho" y acuerdan que sus disposiciones se apliquen en caso de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros; la aprobación y puesta en vigencia de Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Brasil (1999) y entre la CAN y Argentina (2000), que permitieron dar un paso más hacia la constitución de una zona de libre comercio entre ambos bloques; la Comunidad Andina y el MERCOSUR asumieron, en la Cumbre Sudamericana de Brasilia en 2000, el compromiso de concluir a finales de 2001 las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio; creación y puesta en funcionamiento de la Facultad de Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar y, finalmente, algunas disposiciones para la libre circulación de personas, con la creación del Pasaporte Andino a más tardar en el 2005, y el reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación que permitirá a los nacionales de los países andinos viajar como turistas dentro de la subregión con sólo portar estos documentos.

LOS PAÍSES DE LA CAN AL COMIENZO DEL NUEVO SIGLO

Las proyecciones para el comercio latinoamericano de 2001 mostraban una fuerte desaceleración respecto a las tasas de 2000 pues se esperaba que las exportaciones de bienes crecieran alrededor del 5,5% frente a casi 20% el año anterior, mientras que de las importaciones se esperaba que giraran en torno al 7,5%, lo cual comparado con el 16,4% de 2000, significaba un deterioro notable. Incidieron en estas menores tasas la notoria disminución en el volumen de las exportaciones manufactureras de México, Centroamérica y República Dominicana hacia los Estados Unidos; al tratarse en buena medida de maquila, esto se refleja también en una fuerte disminución de las importaciones. Otro hecho que determinó el menor valor de las exportaciones en la región, se debió principalmente al menor valor unitario del petróleo. Ello afectó las exportaciones de varios países del Grupo Andino, México y Argentina. También los países de la Comunidad Andina y Chile vieron afectados sus intereses por el menor precio de los minerales. En cuanto al MERCOSUR, el impacto directo sobre sus exportaciones no parece tan importante, al menos en 2001; no obstante, en la medida en que la disminución del comercio de los Estados Unidos afecte adversamente a los países asiáticos y que el crecimiento europeo se reduzca más de lo que actualmente se prevé, también empeorarán las perspectivas de sus exportaciones.⁶

En Colombia, el alto desempleo y las elevadas tasas de interés real han frenado la demanda interna, en tanto las exportaciones crecen débilmente en valor, debido al menor valor unitario y a un bajo creci-

⁶ CEPAL: *Panorama social de América Latina 2000- 2001*, LC/G.2138, Informe preliminar, mimeografiado.

miento de su volumen (durante el primer trimestre de 2001, la producción de petróleo se resintió como consecuencia de los atentados guerrilleros). Se esperaba que el crecimiento económico se acercara al 3% y sólo alcanzó el 1,5%.

En Ecuador, las exportaciones aumentaron levemente, como consecuencia de un mayor volumen exportado y un deterioro de los precios, especialmente del petróleo y el café, en tanto las importaciones seguirían recuperándose de su gran contracción en 1999. El dinamismo económico tuvo como epicentro la inversión pública y el inicio de la construcción del oleoducto para crudo pesado y, en menor medida, una mejoría en el consumo de los hogares. El crecimiento de Ecuador se ubicó en torno a 3,5%, con lo cual su PIB aún no recuperó el nivel de 1998.

En Venezuela, el crecimiento previsto para el 2001 (3%) fue difícil de alcanzar, debido a las fuertes bajas del precio internacional del petróleo, ello significaría un virtual estancamiento del producto petrolero respecto al 2000, con una leve disminución de la producción de crudo, y una recuperación de la producción de refinados. Ahora bien, dado que el producto del sector petrolero representa 27% del PIB total, su estancamiento significa un crecimiento de 3,5% para el conjunto de la economía. En cuanto al sector externo, Venezuela mantendrá un alto excedente comercial y de cuenta corriente, pese a una reducción del valor de sus exportaciones de 8%.

Los otros dos países andinos muestran un escaso dinamismo económico, complicado por un prolongado conflicto político y social.⁷ Como resultado del comportamiento de las exportaciones e importaciones hacia y desde el resto del mundo, la región registrará el presente año un mayor déficit comercial que en el año anterior. Se estima que el mismo pasará de 7 100 a 12 600 millones de dólares en el periodo aludido.

Como mencionamos, en el año 2001 se ha revertido la recuperación económica observada en el año anterior lo cual ha sido particularmente difícil para la región, tanto en la dinámica de su economía, como para el proceso de integración. Solamente dos de las economías de los países de la región tienen en 2001 un crecimiento superior al del año anterior; en las 10 restantes la tasa de crecimiento es inferior. Entre estas últimas, a su vez, el crecimiento es nulo en dos de ellas, y, finalmente, en tres casos se observan retrocesos en el PBI. Ello necesariamente ha repercutido en el proceso de integración, con escasos avances en el ámbito regional, aún en términos del comercio entre los países miembros. Sin embargo, es de resaltar que se aprecian diferencias entre los distintos circuitos de comercio al interior de la ALADI.⁸

Una expectativa de gran interés para la región andina lo constituye la prolongación y la ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias para la Región Andina (ATPA, en inglés) la cual aún no ha sido sancionada por el Congreso norteamericano. De esta se excluirá a

⁷ CEPAL, *Ibíd.*

⁸ ALADI: Análisis preliminar del proceso de integración regional durante el año 2001, en: www.aladi.org.

Venezuela, país que entre otras cosas ha mantenido una fría relación con los Estados Unidos a partir del gobierno de Hugo Chávez.

ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA DURANTE EL 2001

Sin lugar a dudas 2001 significó para la Comunidad Andina un año de mucha actividad judicial, representada en las numerosas sentencias que a lo largo de éste año fueron expedidas por el Tribunal Andino de Justicia. Sobresalen durante el período las interpretaciones prejudiciales que en materia de propiedad industrial sentaron jurisprudencia. A través de la interpretación prejudicial⁹ el Tribunal Andino de Justicia tiene la función de interpretar en forma objetiva por vía prejudicial las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico Andino¹⁰ con el fin de asegurar su aplicación uniforme en cada uno de los países miembros. Durante 2001 el Tribunal resolvió alrededor de 44 solicitudes de interpretaciones prejudiciales. Colombia fue el país con mas solicitudes resueltas, le siguió Ecuador en segundo lugar. Puede observarse que durante este año prevalecieron las solicitudes de interpretación de las normas contenidas en la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que regula lo referente al régimen de propiedad industrial, principalmente los artículos 81, 82 y 83 de ésta Decisión; éstas gozan de un rango jerárquico superior por tratarse de una norma de derecho comunitario. Su texto se analiza a fin de concluir cuál es la interpretación que debe tenerse en cuenta en el momento de la aplicación de estas normas en cada uno de los países miembros.

Ahora bien, la actividad del Tribunal Andino de Justicia no sólo se limitó a las interpretaciones prejudiciales solicitadas por los países miembros; aunque es menor proporción, esta instancia tuvo a su cargo la resolución de acciones de incumplimiento que durante el año 2001 sentaron jurisprudencia frente a temas tan importantes como las preferencias arancelarias, la cláusula de nación más favorecida, los requisitos de las acciones de incumplimiento, las excepciones al arancel externo común, y la supremacía del derecho común externo, entre otros. Con relación al tema de las preferencias arancelarias y la cláusula de nación mas favorecida, cabe destacar la sentencia proferida

⁹ Art. 32º Tratado de Creación del Tribunal de Justicia Andino.

¹⁰ De acuerdo con el artículo 1º del Capítulo I del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Cochabamba suscrito el 28 de Mayo de 1996 por los países miembros, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina comprende:

- a) el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- b) el presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;
- c) las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;
- d) las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,
- e) los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

por el Tribunal dentro del proceso 32-AI de 2001 mediante la cual la Secretaría General de la Comunidad Andina solicitó la declaratoria de incumplimiento por parte del Tribunal contra la República de Colombia, alegando desconocimiento del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, del artículo 155 del Acuerdo de Cartagena y de la Resolución 400 de la Secretaría General. La llamada cláusula de nación más favorecida consagra un principio general, típico del comercio internacional, que ha sido desarrollado por la jurisprudencia en concordancia con los argumentos de la doctrina que se sintetiza de la siguiente manera: "El tratamiento de la nación más favorecida consiste, de manera elemental, en que cualquier concesión arancelaria dada por un país a otro, debe ser automáticamente aplicada a todos los demás que puedan invocarlo por razón de tenerlo vigente en sus relaciones comerciales bilaterales o multilaterales con el país otorgante de las ventajas".¹¹ La argumentación propuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina se centra en el hecho de que la República de Colombia incumplió el artículo 155 del Acuerdo de Cartagena al no hacer extensivas las preferencias arancelarias pactadas con terceros países a sus socios andinos, de manera especial a la República del Perú. Teniendo en cuenta lo anterior, la jurisprudencia existente sobre el tema, las normas acusadas, y no obstante los argumentos de defensa del país andino, se procedió a declarar el incumplimiento por parte de la República de Colombia del artículo 155 del Acuerdo de Cartagena y, consecuentemente, del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, al no hacer extensivas a los Países Miembros, de manera especial a la República del Perú, las preferencias arancelarias pactadas con México (G.3) y con la República de Chile, en el marco de los acuerdos de comercio formalizados con esos países. De otra parte, durante el 2001 la República de Colombia se vio involucrada en otro proceso por incumplimiento del Acuerdo de Cartagena,¹² del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia y de las Decisiones 370 y 466 de la Comisión, así como de la Resolución 396 de la Secretaría General, de cuyo expediente cabe resaltar los planteamientos esbozados por el Tribunal en sus considerandos respecto del procedimiento judicial vigente de la acción de incumplimiento y los hechos que dieron origen a dictaminar una sentencia de condena al país andino. Con respecto a las normas de procedimiento de la acción de incumplimiento, el Tribunal recordó en esta sentencia que se encuentran establecidas en el Tratado de Creación del Tribunal, su Estatuto y su Reglamento Interno y en lo referente a la etapa prejudicial, están previstas en el mismo Tratado y en el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General, etapa ésta última que se sustancia ante el Órgano Ejecutivo de la Comunidad Andina y concluye con un dictamen motivado de incumplimiento. En el caso particular objeto del pro-

¹¹ CHAHIN LIZCANO, G.: Comercio Exterior, pp. 64 y ss., Segunda Edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá 1998.

¹² ACTA DEL PROCESO 26-AI-2001.

ceso mencionado, la Secretaría General mediante Resolución 396 de 2000 profirió el Dictamen de Incumplimiento contra la República de Colombia, en el cual se determinó que el incumplimiento obedeció a la no-reducción de la lista de excepciones al Arancel Externo Común establecida en el artículo 2 de la Decisión 466, tal y como debió hacerlo de acuerdo con la Decisión 370 mediante la cual se adoptó el Arancel Externo Común, lo que a su vez originó el consecuente incumplimiento de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico andino. No obstante la argumentación contenida en la defensa del país colombiano, el Tribunal consideró que el incumplimiento estaba abiertamente demostrado y en consecuencia procedió a declararlo.

A propósito del caso colombiano ante el Tribunal Andino de Justicia, así como el reiterado caso de Venezuela -del que haremos mención seguidamente-, el Secretario General de la Comunidad Andina declaraba, de manera general en una entrevista: "en todos estos temas lo que hace falta es una clara manifestación de voluntad política. Por ejemplo, en lo relacionado con las sentencias del Tribunal Andino de Justicia, jurídicamente se han concebido así para que sean de obligatorio cumplimiento, pero nosotros no contamos con las posibilidades de establecer sanciones. En estos casos, no hay más remedio que preguntarle a los países: señores ¿dónde está la voluntad política de integración, cómo es posible que no se hagan respetar las leyes que ustedes mismos han definido?"¹³ Evidentemente, si los países de la CAN no están en capacidad de acatar los fallos del Tribunal Andino difícilmente será posible que se avance hacia una integración más sólida y estable.

VENEZUELA ANTE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Apenas una semana después de que los presidentes de la CAN relanzaron en Bolivia la integración comercial, los textiles y confecciones colombianos enfrentan una nueva dificultad para ingresar al mercado venezolano: desde el 25 de enero de 2002 las autoridades del vecino país le están aplicando precios de referencia a los dos grupos de productos. Sobre esto se manifestó -en carta enviada al Ministerio de Producción y Comercio de Venezuela- la Ministra Encargada de Comercio Exterior de Colombia, Claudia María Uribe, quien manifestó su preocupación y sorpresa por recientes decisiones que "contradicen los compromisos asumidos por los presidentes andinos, en los cuales se establece la no-inclusión de nuevas restricciones al libre comercio".¹⁴ Aunque la medida es para los bienes importados desde cualquier país del mundo, al presidente de la Asociación Colombiana de Comercio Exterior (ANALDEX), Javier Díaz, manifestó su profunda

¹³ *La República*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2001.

¹⁴ *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1 de febrero de 2002.

preocupación de que no se hayan excluido los provenientes de la CAN pues esa medida "restringe el comercio", añadió. Ante este hecho, representantes de los ministerios de Comercio Exterior de Colombia y de Producción y Comercio de Venezuela, plantearon la búsqueda de una salida a esta situación.¹⁵

Cabe destacar que este hecho no fue una acción aislada, pues como sostiene el editorialista del periódico *El Tiempo*, históricamente "cuando las cosas se ponen difíciles en el interior, los gobiernos venezolanos suelen agitar banderas de confrontación en el exterior, y un blanco predilecto para esto es Colombia. Chávez, por supuesto, no ha sido la excepción. En la misma semana en que estalló el escándalo del acuerdo Venezuela-FARC, el Gobierno de Caracas apretó todavía más las restricciones impuestas al comercio bilateral. Al incrementar los aranceles para unos productos y poner obstáculos técnicos al ingreso de otros, desconoció varios acuerdos y normas de integración. Las restricciones comerciales venezolanas se han convertido en práctica normal en los tres años que Chávez lleva a la cabeza del Gobierno en Caracas. Bien temprano en su mandato, en mayo de 1999, Venezuela cerró la frontera a los transportadores de carga colombianos y ha mantenido esa medida a pesar de que el Tribunal Andino de Justicia la condenó en un fallo de agosto de 2000. También en los comienzos de su administración, el vecino país limitó la importación de ganado, carne y productos cárnicos de Colombia, con el argumento de que no ofrecían seguridad sanitaria. Después, con distintos pretextos, fue añadiendo a la lista otros productos, como papas, huevos, pollos, azúcar, y oleaginosas.¹⁶ Ahora se agrega la medida del 25 de enero pasado, cuando Venezuela adoptó un sistema de "bandas" de precios para la importación de textiles, confecciones y otros productos, "cuyo efecto será el de restringir las ventas de los procedentes de Colombia en una cuantía no inferior a 100 millones de dólares al año. La decisión venezolana fue especialmente desconcertante porque se tomó cuando aún estaba fresca la tinta con la que se firmó en Bolivia la Carta Andina, el más reciente acuerdo entre los cinco presidentes de la subregión, en el cual aquellos se comprometieron a establecer un arancel externo común a partir del 2004. Compromiso que al parecer, podría quedar simplemente en el papel, como ha ocurrido con otros similares en el pasado, por falta de voluntad de los gobiernos para pasar de la retórica a los hechos. Es infortunado que el ejemplo más elocuente de esa situación sea hoy Venezuela, el socio más importante de Colombia después de Estados Unidos."¹⁷

En otro episodio, se observan también las persistentes contradicciones entre los discursos de mandatarios regionales (Ecuador, Costa Rica, Panamá, Venezuela) en favor de la integración y las acciones contrarias a estos intereses. . Así por ejemplo, la reciente medida de la obligación de solicitar visa a los nacionales colombianos para su ingreso a

¹⁵ *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2002.

¹⁶ *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 11 de febrero de 2002.

¹⁷ *Ibidem*.

Costa Rica, y su estudio para también implementarlo a los colombianos que quieran ingresar a Panamá y Ecuador. Sobre este último país, la ministra de Comercio Exterior colombiana, Ángela María Orozco consideró que “sería un enorme retroceso en el proceso de integración y además violaría las decisiones adoptadas por la Comunidad Andina de Naciones para garantizar la libre circulación de personas”¹⁸

Para el caso de Venezuela, su propuesta de ingreso individual al MERCOSUR no fue bienvenida por los países del Sur los cuales manifestaron en la Cumbre de Asunción que la “acogían con beneplácito” pero al mismo tiempo expresaron su intención de negociar directamente con la Comunidad Andina un acuerdo de libre comercio.¹⁹

EL CONFLICTO COLOMBIANO Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

No cabe duda de que el conflicto colombiano es un problema que ha dejado de ser exclusivamente interno. Menos ahora cuando la comunidad internacional parece estar de acuerdo en que los grupos considerados terroristas son una amenaza mundial y en Colombia se hallan tres de éstos. Es así como la seguridad de los ciudadanos extranjeros y la inversión externa, la degradación del conflicto armado y los abusos en materia de derechos humanos o el derecho internacional humanitario, el narcotráfico, o la problemática del desbordamiento del conflicto a las fronteras y lo que ello implica en materia de seguridad para nuestros vecinos, no son evidentemente asuntos que atañen únicamente a Colombia. Precisamente por ser temas que involucran a los intereses internacionales es que nuestro país está en la mira de diversos gobiernos, organizaciones internacionales y la opinión pública mundial.

Por ejemplo, para el caso de las fronteras, Brasil recientemente anunció que ha desplazado sus preocupaciones en materia de seguridad fronteriza del Sur al Norte, por lo cual las Fuerzas Armadas brasileras ampliarán en los próximos dos años su poderío militar en la frontera con Colombia, Venezuela y Guyana. Para esto, aumentarán de 14 a 20 la cantidad de batallones apostados en la región. Al respecto, el ministro de defensa brasileiro Geraldo Quintao afirmó: “Infelizmente, nuestros vecinos del Norte tienen problemas y no nos podemos quedar quietos en cuestión de defensa.” Por su parte, el general Joélcio Campos Silveira, ex comandante del ejército de Brasil en la región fronteriza del Norte, aseveró que los militares están siguiendo atentos la ejecución del Plan Colombia y expresó además: “no vamos a permitir que ese conflicto cruce la frontera. Para eso mantenemos una vigilancia y la tropa pronta para entrar en acción si eso llega a ser necesario.”²⁰ Los objetivos iniciales de las operaciones promovidas por el

¹⁸ “Golpe a integración andina”, *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 4 de abril, 2002.

¹⁹ CÁRDENAS, Manuel José: “Futuro de la integración andina”, *Portafolio*, 2 de julio de 2001.

²⁰ *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 7 de julio de 2001.

gobierno brasileño, añadió Quintao, son “promover la ocupación de la Amazonia, asegurar la soberanía del territorio nacional y disuadir los intereses internacionales sobre las riquezas de la región”. El primer objetivo de Brasil es impedir una invasión de narcotraficantes y guerrilleros colombianos, que suelen cruzar la frontera con facilidad para ocultarse de las autoridades de Colombia, situación que los brasileños creen podría aumentar en intensidad con la aplicación del Plan Colombia, muy poco popular en este país, donde se le considera una nueva maniobra estadounidense de injerencia en los asuntos de la región. Cabe precisar que cuando Quintao se refiere a “disuadir los intereses internacionales” está aludiendo a viejas sugerencias de EE.UU., en donde se llegó a afirmar que Brasil no estaba en condiciones de proteger la Amazonia y que esta debía convertirse en una especie de zona bajo vigilancia internacional. “La fuerza militar es importante para disuadir cualquier mirada de codicia internacional para controlar las riquezas de la Amazonia”, aclaró.²¹

En el mismo sentido, se han pronunciado personalidades de Ecuador, respecto del peligro colombiano. Es así como el ex-presidente ecuatoriano León Febres Cordero exhortó a las autoridades de su país a movilizar fuerzas militares hacia la frontera con Colombia pues, según sus palabras, esta zona “puede convertirse en otra Colombia”.²² Asimismo, el vicepresidente de la Conferencia Episcopal ecuatoriana, monseñor Antonio Arregui manifestó, refiriéndose a Colombia, que “es un hecho que hay un cierto número de ecuatorianos que están recibiendo entrenamiento tanto de la guerrilla como de los paramilitares.”²³ Todo lo anterior, obedece al aumento de la intensidad de hechos violentos en la frontera común con este país andino, luego de reiteradas incursiones de grupos armados colombianos en la zona, acciones en las que, además de enfrentarse a la fuerza pública, cometen secuestros e incluso, se advierte de extorsiones en las zonas rurales de esta región. A tal punto ha llegado el nivel de la violencia, que René Yandún, la primera autoridad del poblado de El Charchi, ha manifestado públicamente que su gobierno debe dialogar con la guerrilla colombiana a fin de llegar a un acuerdo de convivencia en la zona. Ahora bien, hay quienes consideran, como el politólogo César Montúfar, que la situación se ha complicado debido al Plan Colombia, pues cada vez se dan mayores indicios de que el conflicto está cruzando la frontera, habida cuenta de los continuos enfrentamientos entre paramilitares y guerrilla, en una zona tradicionalmente ajena al conflicto colombiano. Finalmente, otros consideran que no hay tal exacerbación de la violencia sino, más bien, un deseo deliberado de generar alarmismo, por parte de algunos políticos a fin de conseguir con ello mayor atención y más recursos para sus provincias.²⁴ Sobre este asunto consideramos evidente que ya nuestro conflicto dejó

²¹ *Ibídem.*

²² *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 15 de julio de 2001.

²³ *Ibídem.*

²⁴ *Ibídem.*

de ser un fenómeno interno, para convertirse en una situación que afecta a las naciones vecinas ante lo cual, es lógico que éstas se preocupen. Con mayor razón cuando se sabe que las organizaciones armadas colombianas tienen el control de casi un 40% del territorio nacional, por lo cual son una amenaza letal para las frágiles democracias de la región. Lo otro que también es cierto, es que algunos países como Perú, durante el controvertido gobierno de Alberto Fujimori o Venezuela, durante la actual administración, hallan en la problemática colombiana un motivo oportuno para -en momentos de crisis- avivar el nacionalismo de sus países en torno a sus gobiernos. Incluso, hay quienes, como Perú, han militarizado con dinero norteamericano su frontera con Colombia en el Amazonas y la Cuenca del Putumayo, de la misma forma que Ecuador suscribió un acuerdo con el gobierno de Clinton, el cual autorizaba el uso de la base militar de Manta, bajo el pretexto de que ésta es un centro de operaciones y avanzada de los Estados Unidos contra la guerrilla colombiana.

De otra parte, es oportuno precisar que no todos los intereses externos se afectan con el conflicto colombiano pues también hay quienes se benefician del mismo. Nos referimos a grandes transnacionales que trafican armas y obtienen beneficios extraordinarios del conflicto, en la medida en que ofertan sus mercancías bélicas al mejor postor. Otro hecho que también es cierto, es que los inversionistas extranjeros requieren seguridad para sus capitales, por lo que no se descarta su apoyo financiero a los grupos armados que defiendan sus intereses,²⁵ con lo cual, lejos de contribuir a reducir el nivel de los enfrentamientos, más bien inciden en la escalada del conflicto.

Lo anteriormente descrito por supuesto conspira contra las alternativas integracionistas de la CAN, pues las tensiones propias del conflicto colombiano y sus repercusiones sobre las fronteras nos colocan en el lugar de un vecino incómodo en la región. Más aún a partir de la implementación del Plan Colombia, pues se teme que en vez de resolver el problema de los cultivos ilícitos de drogas, estos se puedan desplazar hacia las poblaciones fronterizas, con lo cual se afectarían los intereses de los países andinos.

Se destaca además que el Plan Colombia, es concebido por Estados Unidos como otro elemento de la estrategia del presidente George Bush para poder convertir los incentivos comerciales en un arma contra las drogas. La nueva administración supone que al proponerles alternativas económicas a los campesinos, y aprobando medidas que generen empleos en la zona de producción, se puede ahuyentar el flagelo del narcotráfico. En consonancia con esa política, ha puesto a la consideración del Congreso no sólo la renovación del Acuerdo de Preferencias Arancelarias para la Región Andina (ATPA, en inglés) sino su ampliación a otros sectores de la economía.²⁶

²⁵ SARMIENTO ANZOLA, L.: "Plan Colombia, conflicto e intervención", *Nueva Sociedad*, no. 172, p.23 Caracas, Venezuela, 2001.

²⁶ *El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 27 de mayo de 2001.

Por su parte, la Iniciativa Regional Andina (IRA) prevé destinar en el año 2002 un total de 882 millones a 7 países de la región: Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá. De estos recursos nuestro país recibiría 399 millones y otros 100, no contemplados en la cifra total de la IRA, llegarían directamente del presupuesto del Pentágono, lo que redondearía la cifra a unos 500 millones. Aunque teóricamente parece ser una estrategia más balanceada, pues incluye a otros países de la región, el fondo continúa siendo bastante bélico. De la cantidad prevista para 2002, 146 millones son para el desarrollo y 252 para combatir el tráfico de drogas. Si a eso se le suma lo del Pentágono, es quizás más militar que el Plan anterior.²⁷

Según el politólogo argentino, Juan Tokatlián, el citado Plan Andino tiene tres propósitos fundamentales: "Consolidar la dimensión bélica-ofensiva del Plan Colombia versión Washington, norteamericanizar la guerra contra las drogas en el norte de Sudamérica y fijar un cordón sanitario diplomático-militar en torno a Colombia. Por un lado, muestra la persistente preocupación y el claro interés estadounidense por fortalecer la capacidad militar del Estado colombiano. Por el otro, pretende profundizar en la región, alrededor de Colombia, una política punitiva común contra los narcóticos, basada en un prohibicionismo más militante: el paquete prohibicionista completo tiende a incluir - como ya lo hizo en los casos de Colombia y México - exigencias para una mayor criminalización, militarización, fumigación, interdicción y extradición. Finalmente, busca cooptar a los aliados de Washington (Panamá, Ecuador y Bolivia), persuadir a los dudosos (Perú) frente al Plan Colombia y presionar más a los oponentes (Brasil y Venezuela) del mismo en la generación de un círculo de contención en torno al país".²⁸ En conclusión, esta iniciativa se propone concitar el respaldo regional en torno al Plan Colombia.

En suma, se quiere destacar que la estabilidad política y la democracia, así como la búsqueda de la paz son elementos favorables a la integración regional. Sobre lo primero, a juicio de autores como el historiador colombiano Álvaro Tirado Mejía, no es viable hablar de integración sin la existencia simultánea de la democracia. Su argumento parte de la hipótesis de que sólo si existe la participación de la sociedad en su conjunto en el proceso de gestión y consolidación de la integración ésta puede existir como tal. Según sus propias palabras "desde el punto de vista sociológico, la integración no puede lograrse si se la trata de concretar de un modo autoritario, pues el autoritarismo no lleva a la integración sino a la mera -y probablemente pasajera- incorporación." A lo cual añade "La integración y la democracia son dos facetas de un mismo proceso. Es la integración libremente implementada por los grupos sociales la que permite el ejercicio de

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibid*.

mocrático a nivel de la sociedad civil, a nivel de las naciones y a nivel internacional.”²⁹ Sobre lo segundo, coincidimos, como dijera el Secretario de la CAN, en que “La paz es esencial para la integración. De lograrse la paz en Colombia, la integración andina iría hacia un camino más certero de consolidación.”³⁰

INTEGRACIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Una tarea prioritaria de los países latinoamericanos, y particularmente de los pertenecientes a la CAN, es buscar en la educación un medio para acercar a nuestros países a través de convenios que nos permitan realizar publicaciones conjuntas, a fin de que los textos utilizados por los estudiantes de cada país, reflejen los problemas comunes a la región, la identidad americana y un mayor conocimiento recíproco. A lo largo del siglo se han realizado esfuerzos en este sentido por medio de acuerdos intergubernamentales para la revisión conjunta de los programas y textos de estudio en historia, aunque con precarios resultados, pues no se ha perseverado en este objetivo.

Una labor importante en pro de la educación y la integración lo constituye el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, (PROMEDLAC), el cual surgió en México en el año 1979. Dicho proyecto propone que el sistema educativo de América Latina y el Caribe tenga como objetivos fundamentales “la conservación y el desarrollo del patrimonio de los valores culturales propios de la región y de cada uno de los países” así como al fortalecimiento de “la solidaridad y la cooperación nacional, subregional y regional, la convivencia pacífica, la comprensión entre los pueblos y además, asegurar la eliminación de las causas determinantes de la violencia”.³¹

Un ejemplo positivo de avances en este sentido lo constituyen las actividades que han emprendido los países miembros del MERCOSUR. El Comité Regional de Coordinación de Asuntos Educativos de MERCOSUR, ha ido avanzando ostensiblemente -desde su constitución en 1994- en los campos de educación técnica y profesional, a través de la preparación de un glosario en el cual aparece una terminología unificada y un sistema de equivalencias para cursos técnicos. Asimismo, en el ámbito de la educación de postgrado se están realizando estudios regionales sobre la manera en que la integración influirá en las actividades agropecuarias de los países de la región y en la administración de las universidades. Igualmente, se está decidiendo sobre las asignaturas básicas de historia y geografía que se incluirán

²⁹ TIRADO MEJÍA, A. Integración y Democracia en América Latina y el Caribe, pp. 2-3, BID, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL, Buenos Aires, 1997.

³⁰ Portafolio, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2001.

³¹ UNESCO: Informe Final de la Conferencia Internacional “La Enseñanza de la Historia para la integración y la Cultura de la Paz”, Tomo I, p.24, Convenio Andrés Bello, Quito, Ecuador, 1997.

en los planes de estudios de las escuelas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y se ha logrado avanzar en la enseñanza del español y el portugués como idiomas oficiales de la región.³²

Por otra parte, el reto será propender a que la educación, así como los avances de la ciencia y la tecnología no continúen beneficiando a porciones minoritarias de la población latinoamericana. De lo contrario no estaremos nunca preparados para asumir en condiciones favorables, los cambios que suscita el mundo globalizado y la internacionalización del conocimiento. Para el caso de Colombia, se observa por ejemplo, cómo nuestra situación en cuanto a inversión en ciencia y tecnología es dramáticamente desfavorable en comparación con otros países de la región. Así pues, mientras en Colombia dicha inversión alcanza tan solo el 0,14 % del PIB, en México en contraste, es de 0,31 % y en los países desarrollados alcanza el 2 %. De igual forma, en términos de cobertura, estamos rezagados; de los colombianos en edad de ingresar a la educación superior tan solo lo hacen el 16,1 %, mientras que en Chile y Uruguay la cifra se aproxima al 30 %, en México es del 18 y en Argentina bordea el 35.³³

Mientras subsistan grandes diferencias en los niveles de desarrollo tecnológico y educativo, y no reinen regímenes democráticos con estabilidad política y económica, será sumamente difícil que se alcance la meta de construir un continente unido por lazos que rebasen a los simples acuerdos de intención. Asimismo, mientras se persista en el reinado del Estado neoliberal, cada vez será más dramática la situación de la mayor parte de la población latinoamericana, pues éste propugna por la cesión de sus responsabilidades a la iniciativa particular y con ello, tiende a privatizar la educación y la salud con lo cual, se contribuye a alejar cada vez más a los países pobres de los más desarrollados.

Como vemos, ante la llegada del nuevo siglo, es largo el camino que nos queda por recorrer a los países latinoamericanos a fin de alcanzar la integración, pues a la larga lo que nos queda es contribuir a que ésta no nos sea impuesta desde arriba, sino construida sobre la base de nuestros intereses y nuestras prioridades.

CONCLUSIÓN

Al igual que la Unión Europea está examinando su futuro común, la Comunidad Andina debería iniciar un proceso similar frente a los retos que tiene en el año 2005 para conformar un mercado común e ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), partiendo del supuesto que ésta finalmente se dé. Ahora bien, con relación a la Comunidad Andina de Naciones ciertamente este proceso de integración que se inició hace ya 32 años, "resulta hoy el mejor instru-

³² UNESCO: *Informe mundial sobre la educación 1995*, p.85, Santillana/ Ediciones UNESCO, España, 1995.

³³ ROA VALERO, A.: "Al tablero", Informe sobre educación, *Semana*, edición 991, 30 de abril de 2001.

mento para responder a los retos de la globalización. Ninguno de los países que la conforman tienen capacidad por separado de jugar un papel significativo en la nueva realidad del mundo. Por eso resulta tan interesante como urgente el debate sobre el futuro de la CAN con el objeto de definir un proyecto común que sitúe a los países de la región en una posición relevante ante los desafíos de la revolución tecnológica, que crea una sociedad basada en la información”³⁴

Después de más de tres décadas, los países andinos han sobrevivido a momentos de expansión y de crisis. Pese a las dificultades y al difícil momento por el que se transita se observa que este organismo nos ha permitido mejorar nuestro poder negociador a escala internacional, lo cual legitima de por sí su existencia. Mas aún cuando las tendencias de un mundo cada vez más competitivo y globalizado, organizado en bloques, nos obligan a tomar partida en ese nuevo escenario donde el aislamiento nos conduciría a pagar un precio muy alto. Es por ello que si pretendemos afianzar la integración en América Latina y el Caribe y fortalecer, por ende, la dinámica de la CAN, hemos de ser conscientes de que la agenda de la cooperación debe estar acorde con las nuevas realidades del momento. Así por ejemplo, la búsqueda de una mayor competitividad debe mirarse en función de la región andina y no sólo desde los intereses nacionales de cada uno.

Podemos anotar que se requiere además de voluntad política para luchar en favor de la integración andina, que cada nación esté en capacidad de resolver sus propios problemas y prioridades de la mejor manera, pues no estaríamos preparados para asumir nuevos compromisos con nuestros vecinos, si ni siquiera podemos comprometernos u organizarnos internamente. O lo que es lo mismo, “¿Cómo aprender a vivir juntos en la aldea global si no podemos vivir en las comunidades a las que pertenecemos por naturaleza: la nación, la región, la ciudad, el pueblo, la vecindad? El interrogante central de la democracia es si queremos y si podemos participar de la vida en comunidad”.³⁵ El reto seguirá siendo pues, grande y ambicioso como lo concibieron tantos luchadores americanos por la idea de la unión continental.

³⁴ CÁRDENAS, M.: “Futuro de la integración andina”, *Portafolio*, 2 de julio de 2001.

³⁵ DELORS, JACQUES et al.: “La educación encierra un tesoro”, *Correo de la UNESCO*, p.12, Ediciones UNESCO, México, 1997.