

Colombia y Venezuela. Motores y verdugos de la integración andina

Juan Pablo Milanese*

INTRODUCCIÓN

Colombia y Venezuela tuvieron históricamente una relación conflictiva. Sin embargo, después de décadas de distancia, desde finales de los ochenta y sobre todo a principios de los noventa crearon nexos cada vez más estrechos que se tradujeron en un prometedor proceso de integración bilateral. Esto no es casual, sobre todo en un momento histórico en que el poder de las fuerzas centrífugas de la globalización actuó paralelamente a las fuerzas centrípetas de la regionalización. Dicho acercamiento procuraba, pragmática y gradualmente, superar los fallidos intentos previos del subcontinente, incluso de la misma región andina, generando además un importante grado de interdependencia económica y política a través de metas y procedimientos razonablemente aplicables.

En referencia a esta cuestión, prestigiosos observadores se manifestaron del siguiente modo:

Comentaristas especializados, reconocidos dirigentes, congresistas atentos y académicos de distintas disciplinas, convergen en manifestar y reiterar la importancia en sentido positivo de los lazos colombo-venezolanos. De allí que la voluntad y la determinación de Colombia a favor de la integración con Venezuela se haya tornado en una prioridad definitivamente nacional. Todo lo cual incrementa el desafío que significa mejorar y reforzar los múltiples y ricos compromisos entre Bogotá y Caracas. Más aún cuando

* Politólogo, profesor
de la Pontificia Universidad
Javeriana, Cali, Colombia.
✉ jpmilanese@puj.edu.co

probablemente sólo caben a ambos países dos alternativas frente al siglo XXI: o llegan al mismo separados, siendo así parte de una periferia altamente subdesarrollada; o bien, lo hacen en forma conjunta, haciendo gravitar a su alrededor los destinos de una región, siendo así interlocutores de alguna relevancia en el sistema global (D. Cardona, C. Nasi, L. Obregón, A. Tickner, J. Tokatlian, 1992, p. 92).

Este trabajo analiza el apogeo y la crisis de este proceso de integración, contenido dentro de uno de mayor envergadura, aunque menor profundidad, como el andino (que incluye además a Ecuador, Perú y Bolivia). Se observará además la incidencia directa de los presidentes, por encima del resto de los actores políticos de ambos países, tanto para impulsar como para detener, o incluso hacer retroceder el proceso. En este contexto, la participación de los jefes de Estado se constituyó en el principal mecanismo de promoción, aunque dejó como déficit principal un precario sistema institucional que no logró contener al esquema de integración en períodos de desavenencias presidenciales como las que se dieron durante los últimos años de la década de los noventa y principios de la de dos mil. Así se podrá observar cómo los choques de ideologías y personalidades de los primeros mandatarios se transformaron en el principal obstáculo de un proceso que pocos años atrás se veía prácticamente como irreversible.

EL INICIO DEL PROCESO INTEGRADOR EN LA REGIÓN ANDINA

Nacido como el antecesor de la Comunidad Andina de Naciones, el Pacto Andino surgió del Acuerdo de Cartagena, en 1969. Inicialmente fue integrado por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile (que se retiraría en 1976); se sumó Venezuela, en 1973. Su principal objetivo era la gradual construcción de un mercado común de América Latina¹ y su surgimiento dependió directamente del fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Con este marco, se caracterizó fundamentalmente por dos elementos centrales: la liberalización del comercio intrarregional y la planificación industrial común.

La idea de sus creadores era que todos los miembros del grupo debían beneficiarse del cambio de la estructura industrial, por lo que el tratado establecía un trato preferencial para los países de menor desarrollo relativo, como Bolivia y Ecuador. De este modo, se pretendía que el desarrollo se llevara a cabo en un marco de *armonía y equilibrio*. Si debía existir una planificación subregional, no solo debía preocuparse por la eficacia sino también por la equidad, de modo que era necesario contar con instituciones que velasen por los intereses del conjunto. En este contexto, aparecieron la Junta, institución de carácter supranacional cuyas principales características eran la capacidad técnica de proponer una programación y el poder de iniciativa, y la Comisión de Representantes de Gobierno, institución intergubernamental que funcionaba bajo el sistema de voto mayoritario.

¹ El Grupo Andino compartía la tesis de la CEPAL, que planteaba la necesidad de la integración como una forma de ampliar la escala de los mercados latinoamericanos y así posibilitar el desarrollo económico que traería el progreso a la región.

Si bien en un primer momento los resultados del proceso integrador fueron satisfactorios, su *performance* comenzó a decrecer con la inclusión de Venezuela y el alejamiento de Chile.² Por otro lado, el acuerdo tenía un exceso de disposiciones intrascendentes respecto del tratamiento a los países de menor desarrollo, que entorpecieron el funcionamiento del bloque. Esto se contraponía a la ausencia de instituciones fundamentales, tales como un tribunal de solución de controversias, imprescindible dentro de un acuerdo predominantemente económico (Salgado, 1998).

La solución para superar la crisis planteada se buscó a través de la construcción de dos nuevas instituciones regionales. Así, en 1979, se constituyeron la Corte de Justicia y el Parlamento Andino, ambas prácticamente carentes de poder y donde la forma precedió a la función (A. Malamud, 2002). De este modo, el Pacto cayó en la inoperatividad de una inútil fachada institucional, agravada además por la ausencia de liderazgo político.

Además, si bien el intercambio de mercancías se desarrolló positivamente, estuvo muy lejos de ser un éxito. Como se puede observar en el cuadro 1, el flujo de exportaciones de países miembros del grupo a otros países miembros creció hasta 1981 (alcanzó a 1.237,6 millones de dólares) momento en el que comenzó a caer, ingresando en la fase más baja de su historia, y tardó prácticamente una década para recuperarse, ya que solo en 1990 logró superar esa cifra. Ya en 1983 los problemas de balanza de pagos causaron una profunda recesión en toda América del Sur, lo que llevó a una severa contracción de las importaciones. Si se tiene en cuenta que las importaciones intrarregionales eran iguales a las exportaciones del mismo tipo, se puede hablar entonces del colapso del comercio intrarregional (R. Delvin, A. Estevadeordal, 2001, p. 5).

**Cuadro 1. Exportaciones intra CAN entre 1969 y 1990
(millones de dólares)**

| Año | Exportaciones | Año | Exportaciones |
|------|---------------|------|---------------|
| 1969 | 94,5 | 1980 | 1.188,8 |
| 1970 | 111,4 | 1981 | 1.237,6 |
| 1971 | 145,9 | 1982 | 1.183,4 |
| 1972 | 156,2 | 1983 | 752,5 |
| 1973 | 216,8 | 1984 | 749,4 |
| 1974 | 439,4 | 1985 | 797,2 |
| 1975 | 472,7 | 1986 | 655,2 |
| 1976 | 613,3 | 1987 | 899,3 |
| 1977 | 824,6 | 1988 | 971,9 |
| 1978 | 681,6 | 1989 | 1.038,6 |
| 1979 | 1.066,2 | 1990 | 1.328,9 |

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría general, Sistema Subregional de Información Estadística, junio de 2004.

² Dado lo complejo del esquema en que se fundamentaba el proceso, dicho evento llevó a la re-negociación de mecanismos básicos del mismo, perturbando el cronograma de integración establecido inicialmente (Mace, 1988).

Por otro lado, la planificación industrial probó ser un fracaso. Los intereses divergentes sumados a la falta de infraestructura, el escaso entendimiento y complementación mutua de las economías participantes, se interpusieron en el camino hacia el crecimiento conjunto (Von Gleich, 1994, p. 44). Además, las políticas de ajuste que se implementaron en la región redujeron el nivel de actividad económica y de importaciones, incluidas las intraregionales. Esto profundizó la crisis de los acuerdos de integración, ya que las medidas unilaterales no discriminaron entre socios y no socios (Fairlie Reinoso, 2002).

EL INTERPRESIDENCIALISMO COMO EJE DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA DE LOS NOVENTA

Ya desde la década del sesenta, la CEPAL reconoció que los costos de la sustitución de importaciones podían ser altos. Esto impulsó el nacimiento de la visión de desarrollo hacia un *modelo mixto* que combinaba la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con una política de promoción de exportaciones. Estas fueron las ideas que permearon el desarrollo de los primeros procesos de integración latinoamericanos (Ocampo, 2001). A partir de ellas se pensaba superar las limitaciones del ISI creando un mercado regional. De este modo se eliminaban las barreras internas al comercio, manteniendo o aumentando los elevados niveles de protección externa y ampliando la planificación industrial a escala regional.

Sin embargo, desde el inicio comenzó a percibirse un importante grado de debilidad, o incluso ausencia, de intereses transnacionales, que hizo fracasar la primera oleada.³ Incluso, ya antes de la crisis económica de los años ochenta se manifestó claramente que las aspiraciones de la integración latinoamericana estaban en un callejón sin salida (Von Gleich, 1994, p. 39).

Hacia fines de la década de los ochenta surgió en la región una nueva metodología que se caracterizó por las rebajas arancelarias indiscriminadas, lineales y automáticas (Vázquez, 2003) en el plano económico y una activa participación de los presidentes en el plano político. Justamente fueron los presidentes quienes contribuyeron en mayor medida a configurar la integración regional (A. Malamud, 2002) proveyendo dirección y liderazgo a los procesos sobre el resto de los actores políticos nacionales como los congresos y otros que han sido sistemáticamente mantenidos al margen.

¿Por qué los presidentes? Porque los presidencialismos latinoamericanos se caracterizaron históricamente por la concentración del poder en el Ejecutivo, más precisamente en el primer mandatario, bajo una tradición de cultura política personalista y caudillista (Nohlen, 1991, p. 42). Como plantea Johnatan Hartlyn (1998, p. 202), «[...] tal como ha demostrado la historia, el presidencialismo ha sido un principio incuestionable en Colombia [...]», sumado esto a la tradicional supremacía del presidencialismo venezolano a pesar de algunas tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo. De este modo, las presidencias centralizaron una importante cuota de poder respecto del resto

³ Esta primera oleada estuvo constituida por casos como la ALALC, la Asociación Latinoamericana de Integración, el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino.

de las instituciones que componen el Estado. Así, con una reducida participación de otros actores resulta más fácil para el Ejecutivo controlar y manipular recursos de poder como las instituciones, la iniciativa, la información y las ideas (A. Malamud, 2002, p. 13).

De este modo, la integración se basó en la *hiperactividad presidencial*, a partir de la cual la politización de los procesos *ahoga* la posibilidad de construcción de cualquier organismo técnico, dejándolo sin margen autónomo de acción. Así, los presidentes, por sus capacidades institucionales y el papel tradicional de la estructura presidencial, se constituyen en los principales generadores de reglas. Cada demanda, ya sea significativa o irrelevante, proveniente de actores nacionales o de gobiernos extranjeros, se deriva directamente al presidente (A. Malamud, 2003).

En este contexto las cumbres presidenciales juegan un papel central, ya que, aunque no garantizan el éxito, potencian la probabilidad de alcanzar resultados positivos a través de acuerdos hasta último momento. Pero de no funcionar, el fracaso también puede alcanzar una dimensión extraordinaria. El presidencialismo virtuoso (que no abusa del derecho o la obligación presidencial en la conducción de política exterior) encuentra en las cumbres una herramienta fundamental porque la presencia de los jefes de Estado en las negociaciones legitima el proceso (Deustua, 2004).

Durante los noventa, esta modalidad de integración basada en la diplomacia interpresidencial funcionó de manera positiva, haciendo que la toma de decisiones estratégicas por parte de los presidentes llevase a la resolución de graves crisis. Pero así como el presidencialismo concentracionista pudo haber impulsado satisfactoriamente la integración con una endeble estructura institucional durante gran parte de la década del noventa (A. Malamud, 2002) también resultó nocivo en períodos de desavenencias entre los gobernantes de los distintos países.

EL LIDERAZGO DE LOS PRESIDENTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

Llegados los años noventa renació el interés por la integración y generó un nuevo impulso en los viejos procesos latinoamericanos que amenazaban con desaparecer. Así, ese término reapareció con frecuencia en el discurso de los jefes de Estado y cancilleres, y las metas que durante más de veinte años fueron esquivas comenzaron a transformarse en una realidad (Pardo García Peña, 1992, p. 5).

Pero estos nuevos casos se construyeron a partir de características absolutamente diferentes, inspirados en el concepto del nuevo regionalismo. Este se caracterizó principalmente por la convergencia de las políticas económicas de la región bajo preceptos como la apertura unilateral, las privatizaciones y los programas de estabilización. Dentro de este marco se establecieron la liberación comercial amplia (lo sustancial del intercambio mutuo a mediano plazo) con rebajas automáticas, el establecimiento de reglas de origen más elaboradas y complejas, la inclusión de otras áreas además del comercio, la limitación o desaparición del trato diferencial para países menos desarrollados y la integración orientada por el mercado (Zalduendo, 2002; Mattos, 1999, p. 91).

Así es como la integración pasó de ser una *herramienta defensiva*, dirigida a la construcción de espacios económicos protegidos, a una dirigida a la apertura de los mercados. Esta última cuestión dejó de ser una contradicción a las aspiraciones de

integración en la economía mundial, cuyo objetivo central comenzó a ser el aumento de la competitividad.

Sin embargo, el cambio no se dio exclusivamente en el plano económico sino también en el institucional. En este aspecto, la orientación promercado favoreció la construcción de una institucionalización reducida centrada en una estructura intergubernamental con un claro predominio de los presidentes.

Los acuerdos subregionales tradicionales han comenzado a reformar la estructura institucional que habían heredado del pasado, en tanto que los regímenes más recientes se basan en acuerdos intergubernamentales más espartanos (Iglesias, 2001, p. 142).

El caso andino se caracterizó, sin embargo, por la construcción de un andamiaje institucional amplio (sin que esto signifique que los presidentes no fuesen los principales impulsores del proceso), aunque solo en términos formales.⁴ Cuatro documentos fundamentales sentaron las bases conceptuales sobre las que se apoya el renacimiento de la integración en la región: el Protocolo de Quito, el Acta de Galápagos, el Acta de La Paz y el Acta de Barahona.

A través del Protocolo de Quito (1988), que modificó el Acuerdo de Cartagena, se flexibilizaron los principales instrumentos económicos, tales como la prórroga de plazos de la liberalización comercial o la inclusión de la cláusula de nación más favorecida, tanto hacia adentro como hacia fuera. Sin embargo, no fue sino hasta 1989 que la región inició un firme proceso de profundización y apertura. En pocos meses se materializaron importantes resultados en cuanto a liberalización del comercio recíproco impensables en las dos décadas anteriores.

Para esto fue esencial la construcción del Consejo Presidencial. Creado en 1990 y compuesto por los presidentes de los Estados miembros, su función es la de emitir directrices sobre distintos ámbitos de la integración subregional. Esto lo instituye como el principal órgano del Sistema Andino de Integración⁵ (A. Malamud, 2004, p. 7). En este caso, la realización de cumbres interpresidenciales potenció extraordinariamente la construcción de una suerte de orden regional (Deustua, 2004). Una característica preponderante de este periodo fue la decisión con que los presidentes intervinieron en la construcción del *nuevo* acuerdo. Esta participación de los jefes de Estado sirvió para romper los escollos económicos y políticos con que se había estado tropezando (Vieira Posada, 2003, p. 46). Incluso entre los años 1992 y 1995, en los que el Consejo no se reunió, se notó una fuerte desaceleración en el plano político del proceso de integración.

La constitución del Consejo representó la principal innovación institucional del relanzamiento andino y no el cambio de nombre de Pacto Andino a Comunidad Andina de Naciones (1997), que intentó constituirse como un avance simbólico (imitando el caso de las Comunidades Europeas) pero sin resultados significativos. Fue justamente

⁴ Al respecto es clara la diferencia entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur. Como resalta Félix Peña (2004, p. 13), «[...] el grado de influencia de la experiencia europea sobre el proceso de negociación del Mercosur fue muy bajo, si es que existió». Por el contrario, el caso andino imitó al europeo aunque muchas de sus instituciones no lograron superar la intrascendencia.

⁵ El SAI está constituido por un conjunto de organismos e instituciones que pretenden dirigir el proceso de integración a través del trabajo coordinado.

a partir de la construcción del Consejo que quedó claro que las autoridades vinculadas al proceso de integración eran las de más alta jerarquía y no solo las de comercio. De este modo se ratificaba la fuerte vocación del nuevo proyecto andino (Cardona, 2002a, pp. 11-12). Así los gobiernos decidieron poner en marcha los compromisos integracionistas y fueron los presidentes de los cinco miembros quienes asumieron la conducción del proceso (Vieira Posada, 2003).

De este modo, en cualquier evaluación correspondiente al desempeño del Pacto Andino, primero, y posteriormente de la CAN, la mayoría de los autores coinciden en que los éxitos conseguidos se deben fundamentalmente al trabajo del Consejo Presidencial (A. Malamud, 2003, p. 61). Como reflexionó Lloreda Ricaurte, quien fuera director del Secretariado General de la Comunidad Andina: «la participación activa de los presidentes (en el Consejo Presidencial Andino) ha sido un factor de primer orden en la consolidación y la profundización del proceso andino de integración».⁶ En el mismo sentido ha expresado Edgardo Mondolfi Gudat (2002), segundo secretario de la embajada de Venezuela en la República Argentina: «Buena parte de la agenda entre ambos países [refiriéndose a Colombia y Venezuela] se lleva a través de encuentros presidenciales que usualmente se realizan en ciudades fronterizas [...]».⁷

COLOMBIA Y VENEZUELA, MOTOR DE LA INTEGRACIÓN

El aumento del comercio recientemente mencionado llevó a varios analistas a señalar:

Como se advierte, la vigorosa reactivación del Grupo Andino ha creado interdependencias que, si la tendencia no se quiebra, puede consolidar una integración que tendría la ocasión de proponerse metas mucho más ambiciosas (Salgado, 1998, p. 71).

Frente a esto es indispensable resaltar el papel fundamental que Colombia y Venezuela, que hasta la década del noventa vivieron económicamente de espaldas, con empresarios que no se conocían e inversiones prácticamente inexistentes, jugaron tanto en lo que se refiere al aumento del comercio como a los progresos del proceso de integración en esos años, como resalta Pardo García Peña (1992, pp. 6-7):

Colombia y Venezuela están haciendo un esfuerzo sin precedentes por sacar adelante un esquema integracionista que utiliza una concepción diferente, por lo pragmática, a los ideales que inspiraron la búsqueda de la unidad en el pasado. La realidad demuestra que los avances son mayores y que la voluntad de las dos naciones ha permitido, hasta ahora, enfrentar los obstáculos que se han presentado. [...] A la vez, la unificación de los mercados está jalonando iniciativas hacia la armonización e integración en otras áreas de las dos economías. Y el contexto global de las relaciones bilaterales ha creado un clima apto para la cooperación en varios frentes: el de las acciones policíacas y militares, la concertación política, la negociación de los temas de mayor sensibilidad para la opinión pública de los dos países y el desarrollo fronterizo.

⁶ A. Malamud (2003), «Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000)», tesis de doctorado en European University Institute, Florencia.

⁷ *Ibidem*.

Comercialmente hablando, la *alianza* colombo-venezolana también jugó un papel central y fue reconocida como un éxito por la Organización Mundial del Comercio, que la ha reseñado como un ejemplo iberoamericano para el resto del mundo. De 1989 a 1994 las exportaciones entre Colombia y Venezuela oscilaron entre 40% y 56% del total de las exportaciones intrarregionales. Así, si bien el comercio intrazona creció notablemente,⁸ su grueso se centró entre ambos países, que llegaron a concentrar casi 60% del total. También vale la pena resaltar que si bien los flujos de comercio de la región con el mundo se duplicaron, los intrarregionales registraron un mayor dinamismo (Fairlie Reinoso, 2002).

Cuadro 2. Exportaciones de Colombia y Venezuela en el total de la CAN

| Año | Exportaciones intra CAN Millones de US\$ | Exportaciones de Colombia a Venezuela Millones de US\$ | Exportaciones de Venezuela a Colombia Millones de US\$ | Porcentaje del total intra CAN % |
|------|--|---|---|---|
| 1989 | 1.038,6 | 185,2 | 254,5 | 42,3 |
| 1990 | 1.328,9 | 203,6 | 390,1 | 44,7 |
| 1991 | 1.796,6 | 429,7 | 306,4 | 41,0 |
| 1992 | 2.224,9 | 595,2 | 497,5 | 49,1 |
| 1993 | 2.867,8 | 696,1 | 910,0 | 56,0 |
| 1994 | 3.427,9 | 536,6 | 1.181,4 | 50,1 |
| 1995 | 4.800,9 | 935,3 | 1.422,1 | 49,1 |

Fuente: Comunidad Andina, Secretaría General, Sistema Subregional de Información Estadística, junio de 2004.

Pese a la suspensión de Perú⁹ (que implicó no solo un problema político sino la desaceleración del crecimiento del comercio intrazona), los resultados en la década del noventa fueron muy positivos y se hizo evidente un rápido crecimiento de los flujos comerciales entre Colombia y Venezuela. De este modo se transformaron en eje del dinamismo de la región andina hasta 1998 (Salgado, 1998, p. 68).

Durante esos años, el Grupo Andino cumplió en con uno de los objetivos prioritarios de toda integración entre países en desarrollo: alentar las exportaciones de productos no tradicionales, especialmente manufacturados. Justamente fue en el caso de Colombia y Venezuela donde se dio el más alto grado de diversificación (Salgado,

⁸ Este aumento coincidió con el proceso de corrección de la revaluación del peso (FES *Policy Paper* 1, 2003).

⁹ El temporal alejamiento del Perú se debió a dos situaciones muy concretas: por un lado, la dificultad para negociar el arancel externo común y, por otro, el distanciamiento en las relaciones entre Perú y Venezuela, producto de la disolución de Congreso y la Corte Suprema de Justicia, por Alberto Fujimori, en 1992. La Comisión aprobó el alejamiento mediante la decisión 321 «Suspensión temporal del Perú» (Mauricio Pacheco Suárez).

1998, p. 71). En este marco, la región logró liberalizar el comercio mutuo y se llegó a un acuerdo para el establecimiento de un arancel externo común entre Colombia y Venezuela (Ocampo, 2001, p. 152, Garay, 1992, p. 81). Estos países han establecido una zona de libre comercio desde el 1° de enero de 1992, sobre la base de un activo intercambio comercial y financiero, bajo el Acta de San Pedro Alejandrino, que inicialmente se enmarcó en el proceso del Pacto Andino. De este modo, ambos se convirtieron en el eje que imprimió dinamismo a la integración de la región, incluso acercándose a México mediante la construcción del Grupo de los Tres (G3)¹⁰ (Serbín, 1992, p. 26). También influyó una relativa coincidencia en el manejo de las políticas macroeconómicas, sobre todo en lo referido a la apertura al comercio internacional.

Incluso el acercamiento colombo-venezolano aparecía como mucho más realista que el andino (Cardona, 2002a, p. 21).¹¹ Colombia rescataba del Pacto Andino la fuerza de las negociaciones con Venezuela y se tenía muy poca esperanza en una real integración con Bolivia, Perú y Ecuador, países que contaban con muy poco que ofrecerle en el plano comercial (Zapata, 1992, p. 128). Incluso, en el ámbito subregional, en la segunda mitad de los noventa la integración se tornó cada vez más lenta y se inició un proceso de incumplimientos de propuestas y plazos (Cardona, 2002a, p. 14).

Pero este acercamiento no fue casual. Jugaron un papel central en él los presidentes César Gaviria y Carlos Andrés Pérez, que lograron dejar atrás viejas rivalidades sin sentido, para construir una agenda común de cooperación. Clara muestra de esto dio el ex presidente Pérez cuando declaró: «Ojalá sean los empresarios quienes nos exijan más en materia de integración».¹² De este modo, la voluntad de acercamiento de ambos países, producto del potencial que observaban en el proceso, generó un fluido contacto que no tardó en materializarse en instituciones bilaterales tales como la Comisión Presidencial Negociadora, la Comisión Presidencial de Integración, la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos y la de Asuntos Puntuales en Materia de Comercio.

En este marco se materializó, además, una fructífera serie de encuentros que comenzó en marzo de 1991, cuando Gaviria¹³ viajó a Caracas acompañado de una numerosa comitiva que incluía alrededor de cuarenta industriales, además de los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda y Agricultura. De este modo se involucró de modo

¹⁰ Si bien se especulaba que las posibilidades del G3 eran muy superiores a las del Pacto Andino, dada la inestabilidad del resto de las economías de la región (Zapata, 1992, p. 108), finalmente fracasó por varios motivos, entre los que se encontraban el profundo anclaje de México en el NAFTA, la oposición de un gran sector del empresariado venezolano y la poca presencia del colombiano durante el proceso de negociación (Cardona, 2002b, p. 60).

¹¹ Ya desde principios de 1992 el Grupo Andino se encontró en una situación paradójica y en extremo complicada; por un lado, el comercio entre los Estados mantenía una evolución ascendente muy favorable pero, por otro, las negociaciones no podían resolver la adopción de un arancel externo común (período entre 1992 y 1995 que coincidió con la inexistencia de reuniones del Consejo), esencial para la creación de una unión aduanera; tampoco se llegaba a un acuerdo sobre la armonización de políticas macroeconómicas, avances que sí se daban entre Colombia y Venezuela (Vieira Posada, 2003).

¹² Extraído de: «Economía de Venezuela en plena reactivación», en: *Integración Financiera*, n° 34, noviembre de 1991.

¹³ No sería exagerado decir que la presidencia de Gaviria representó el paso bilateral más exitoso de Colombia, elemento que fue central para el progreso de la integración andina (Cardona, 2002, p. 10).

directo al sector empresarial, haciéndolo parte efectiva del proceso. Poco después, en mayo de 1991, Pérez visitó oficialmente Colombia y firmó con el primer mandatario colombiano una declaración conjunta que señalaba la necesidad de intensificar la lucha contra el narcotráfico (D. Cardona *et al*, 1992, pp. 22, 35). Salvando las grandes diferencias del caso Colombia-Venezuela parecían erigirse como los líderes e impulsores del proceso de integración regional, del mismo modo que Francia y Alemania lo habían hecho en Europa.

Hacia la segunda mitad del mandato de Gaviria parecía estar claro que Venezuela y la integración colombo-venezolana constituían un punto de referencia estratégico de la política exterior colombiana. Se percibían significativas convergencias con el país vecino y se ubicaba a la política nacional hacia Venezuela en un lugar privilegiado. En este contexto, tanto el gobierno como el sector privado se unieron y acumularon esfuerzos para otorgar una mayor intensidad y alcance a los vínculos bilaterales. Esta situación se dio en varios sectores de la economía, en los que se evidenció una clara convergencia entre los empresarios de ambos países. Uno de los principales casos fue el de los mercados financieros, donde la compra de entidades al vecino generó una clara dinamización del sector. Más complicada fue la relación en el sector automotriz, aunque finalmente se encontró una solución (D. Cardona *et al*, 1992, p. 81).

Pero el acercamiento no se daba solamente en lo económico. Se hablaba de un emprendimiento integral con una amplia y muy compleja agenda común para ser atendida institucionalmente, y se construía además un amplio registro de temas. Todo esto era posible no solo por el conocimiento de los aspectos tensos de la relación, sino además por una mayor conciencia de las *interdependencias positivas* que podrían potenciarse si se trabajaba cooperativamente en la agenda bilateral. Incluso, durante el gobierno de Pérez se definió al conflicto guerrillero colombiano como un problema común, que obligaba a Venezuela a tener una participación activa en la facilitación de la solución negociada al problema (Cardozo, 2003).¹⁴

De este modo se planteaba que:

Cumplidos los años de la administración Gaviria, cada día tiene mayor vigencia, tanto desde la perspectiva oficial como desde el terreno no gubernamental, la crucial significación de Venezuela en la política internacional colombiana. Con cambios, alteraciones y reacomodos, los vínculos colombo-venezolanos, públicos y privados, civiles y militares, políticos y económicos, desde el centro y en las fronteras, se han fortalecido y adquirido una dinámica intensa y positiva. La integración real entre ambas naciones es un hecho fundamental para la historia de ambos pueblos y los dos Estados, y volver atrás en el proceso tendría un elevadísimo costo para los dos países.

Seguramente las dificultades e inconvenientes continuarán. No obstante el manejo creativo de las diferencias y el impulso audaz de las convergencias son hoy más viables y necesarias (D. Cardona *et al*, 1992 p. 92).

Así entonces, la integración andina, liderada por Colombia y Venezuela, aparecía como un espacio de proyección internacional basado en un marco institucional endeble pero respetado. Pero *nada dura para siempre*. Como ya fue mencionado, en la segunda mitad de los noventa el clima integracionista comenzó a enfriarse. Los cambios

¹⁴ Véase «Venezuela ante el conflicto colombiano», en: <www.visionvenezolana.com>.

de tendencia en la economía internacional así como las crisis políticas de los países miembros comenzaron a alejar un futuro que había comenzado a percibirse como indivisible.

COLOMBIA Y VENEZUELA, MOTOR DE LA DESINTEGRACIÓN

Rápidamente los alcances logrados comenzaron a desvanecerse. Las tendencias centrífugas existentes dentro del proceso comenzaron a prevalecer sobre su capacidad de cohesión. Así como Colombia y Venezuela se constituyeron en algún momento en eje de la integración, serían los principales artífices de la desintegración y si los presidentes fueron actores centrales para el acercamiento, también fueron protagonistas del alejamiento.

La internacionalización del conflicto colombiano como fuente de tensión

Hacia 1996 podía observarse un mayor grado de tensión e internacionalización del conflicto colombiano. La financiación de los grupos terroristas y paramilitares con recursos provenientes del narcotráfico y la diversificación de su presencia territorial comenzaron a cerrar la tendencia histórica de aislamiento y empezaba a presentarse como una amenaza para los países limítrofes. Esta situación se vio además complicada por la inestabilidad política que generaban las sospechas de financiamiento de la campaña electoral del presidente Ernesto Samper con recursos provenientes del tráfico de drogas.¹⁵ Así el balance de la gestión de este último implicó la intensificación del conflicto armado, el aumento de la violencia, la agudización de la crisis económica y la generalización de la ingobernabilidad, lo que generó un clima nada propicio para la paz (Tickner, 2003).

Sin embargo, en el gobierno de Andrés Pastrana el conflicto tomó una clara dimensión internacional, por lo menos formalmente hablando. Ya durante la campaña presidencial planteó la necesidad emprender una suerte de plan Marshall para conseguir la paz en Colombia, que claramente implicaba la participación de los Estados Unidos (Carvajal y Pardo, 2002, p. 184).

La agenda del inicio del gobierno de Pastrana (1998) contó entre sus temas principales la normalización de sus relaciones con EE. UU. (desgastadas durante la administración Samper). Rápidamente, el presidente William Clinton reconoció el conflicto colombiano como un tema sensible para la agenda de seguridad de su país. Esto fortaleció a Pastrana, aunque a más largo plazo restringió el margen de maniobra externo del Estado y legitimó una creciente incidencia de Estados Unidos en los asuntos nacionales.

¹⁵ Al día siguiente de las elecciones, el candidato perdedor Andrés Pastrana denunció públicamente que Samper había llegado a la presidencia con financiamiento del narcotráfico. A partir de ese momento el presidente electo tuvo que empezar una defensa de su estadía y permanencia en el poder por cuatro años (Murillo, 2002). De hecho, la crisis de la administración Samper se extendió a niveles que implicaron la no revocación de la visa americana por parte del gobierno de Clinton (Camacho Guzado, 2003).

Para entonces, sin duda el conflicto estaba cobrando una nueva dimensión. Incluso, hacia 1999 se tornaba cada vez más difícil cualquier tipo de solución producto del estancamiento económico y el aumento del tamaño de las FARC, que para entonces llegaron a tener alrededor de veinte mil hombres y un presupuesto que superaba los quinientos mil dólares anuales (Ortiz, 2003).¹⁶

En este marco se inauguró el Plan Colombia. Analizado muy sintéticamente, consiste en un paquete de ayuda norteamericano destinado a la resolución del conflicto. Basado fundamentalmente en el principio de corresponsabilidad¹⁷ mutó rápidamente de un programa de desarrollo a una iniciativa antinarcoóticos y de guerra contrainsurgente, lo que le da un carácter militar más que policíaco. Sumado a esto, la iniciativa se concentró además en el fortalecimiento de algunas instituciones del Estado, tales como las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia.

En el ámbito interno fue rápidamente criticado, tanto por su falta de debate como por la gran influencia norteamericana a la hora de su realización, además de su enfoque predominantemente militar. En este punto, a pesar de que Pastrana sostenía que 80% del plan estaba constituida por su dimensión social, esto no era así y para ese fin solo era utilizado un 20%. También se le criticó fuertemente su falta de perspectiva regional, aunque a lo largo de los meses en que se demoró la programación del plan, los países andinos se pronunciaron escasamente respecto de él. Lo hicieron recién una vez que el Congreso norteamericano decidiera apoyar la iniciativa con US\$ 1.300 millones (Pinto, 2003, pp. 245 y 234).

Indudablemente esta iniciativa traería un importante *revuelo* en la región, y tanto Venezuela, como Perú, Ecuador y Brasil tomaron medidas militares para proteger sus fronteras de los potenciales efectos del *derrame* de la crisis colombiana. A raíz de estas preocupaciones, el gobierno de G. W. Bush lanzó una estrategia regional para el año 2002, denominada Iniciativa Regional Andina, por la que Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá recibieron asistencia estadounidense. A pesar de ello, la regionalización de la *guerra* contra las drogas ha suprimido otros temas importantes en las relaciones subregionales, como el comercio y los esquemas de integración regional, mientras que ha facilitado la securitización del problema de las drogas y con ella, la obstaculización de esquemas que tienen en cuenta los graves problemas sociales, políticos y económicos que comparten estos países, para hacer frente a este tema (Tickner, 2003).

Desandando el camino del interpresidencialismo

Para entonces, ya las relaciones entre Colombia y Venezuela comenzaban a enfriarse. Mientras Colombia dirigía su mirada hacia EE. UU., el presidente Rafael Caldera había

¹⁶ Recordemos que durante la década del noventa los grupos terroristas y paramilitares remplazaron en gran medida a los cárteles, como los principales productores y traficantes de drogas, actividad que les proveía los recursos necesarios para su accionar.

¹⁷ El principio de corresponsabilidad consiste en el hecho de que Estados Unidos reconoce su cuota de responsabilidad en el conflicto, producto de su carácter de mercado consumidor de drogas. Anteriormente solamente era tenida en cuenta la dimensión colombiana del problema, en cuanto productor de estupefacientes.

comenzado a hacerlo hacia Brasil, aunque no necesariamente al Mercosur (Cardona, 2002a, p. 21).¹⁸ Se iniciaba un período de desencanto entre los países, que juntos fueron vistos como el *futuro* de la región andina. A diferencia de Pérez, Caldera tenía una aproximación no tan cercana y más pragmática y defensiva, que definió a la guerrilla como enemiga de la seguridad venezolana.¹⁹ Sin embargo, ambos estuvieron comprometidos con los principios democráticos y cooperativos de la seguridad, incluso a pesar de las dificultades que la crisis del gobierno de Samper generaba para la construcción de una agenda común. Pero faltaba poco para que hiciesen su aparición en la arena jugadores que terminarían de dar el giro de la política bilateral.

1998 sería un año central. El previsible fracaso de Caldera, quien trató de gobernar como lo había hecho en su anterior período (1968-1973), abstraído de las nuevas realidades mundiales y regionales, produjo una crisis terminal dentro del sistema político venezolano. Creó así el caldo de cultivo para la candidatura presidencial de Hugo Chávez, ex golpista elegido por una abrumadora mayoría en diciembre de 1998 (Romero, 2003, p. 111). Estas elecciones cambiaron definitivamente las buenas relaciones entre ambos países. La política exterior venezolana comenzó a reconfigurarse claramente desde 1999, destacándose la reconsideración de fines y medios, y las políticas de alianzas (Ramírez, 2004). Desde su llegada al poder, Chávez comenzó a modificar muchos de los acuerdos o sobrentendidos que hasta entonces habían construido un importante nivel de confianza entre ambos gobiernos (C. Malamud, 2004), entre los que también se podía observar la irregularidad de las reuniones de las comisiones presidenciales bilaterales.

Si bien los problemas de la frontera colombo-venezolana tienen una mayor envergadura que con el resto de los vecinos, las actitudes de Chávez agravaron profundamente la crisis. Desde 1998, el primer mandatario venezolano ha lanzado una permanente batería de declaraciones que no hace más que dificultar la relación. Por ejemplo:

No somos enemigos del gobierno ni de la guerrilla de Colombia.

Tenemos una posición neutral, sin darle beligerancia a la guerrilla. Ha sido el mismo gobierno colombiano, la gestión de Andrés Pastrana en su búsqueda de paz, la que dio beligerancia y estatuto político a la guerrilla.²⁰

De este modo, el gobierno venezolano perdió credibilidad y aceptación como interlocutor para su par colombiano ya que la administración Pastrana entendió la injerencia de Chávez en los asuntos colombianos como un esfuerzo por elevar el estatus de las guerrillas. Incluso, después de los sucesos del 11 de setiembre de 2001 Venezuela

¹⁸ Es importante resaltar que si bien Caldera se acercaba cada vez más a Brasil, durante su presidencia se llegó al más alto punto de coordinación entre las fuerzas armadas de ambos países al punto de autorizar las persecuciones *en caliente* dentro del territorio venezolano (C. Malamud, 2004, p. 57).

¹⁹ Debe reconocerse que hubo dos hechos de fuerte tensión. El primero, la pugna por la secretaría general de la OEA entre el ex presidente César Gaviria y el canciller Miguel Ángel Burelli Rivas, lo que apenas comenzado el período de Caldera enrareció el clima de las relaciones. El segundo, el ataque al puesto de la Armada venezolana a las orillas del Meta (Cararabo), el 26 de febrero de 1995, que constituyó el momento más difícil en las relaciones bilaterales desde la crisis de 1987 (Cardozo, 2003).

²⁰ C. Malamud (2004, p. 60).

se negó a declarar grupos terroristas tanto al ENL como a las FARC aunque si lo hizo con los grupos paramilitares (International Crisis Group, 2003, pp. 13-14).

Por otro lado, en términos de integración regional, Chávez privilegia la dimensión político-defensiva frente a la de liberalización comercial. Además ha promovido una reconfiguración de la CAN en este sentido. Ya desde 1999 las reservas político-ideológicas del primer mandatario venezolano hacia la Comunidad eran grandes. Si bien durante sus tres primeros años de gobierno suscribió todas las declaraciones, también manifestó abiertamente sus objeciones al proceso: «Tengo tres años diciendo que el sistema andino de integración no es un sistema de integración [...]». Las relaciones del gobierno de Chávez con Colombia estuvieron fuertemente marcadas por una nueva concepción geopolítica caracterizada fundamentalmente por la pretensión de un orden mundial multipolar que funcionase como contrapeso a la presencia estadounidense en la región. De esto la clara oposición al Plan Colombia (Cardozo, 2002, pp. 155, 158; 2003). También deben sumarse sus ambiciones de liderazgo regional observables en las numerosas ocasiones en las que ha mencionado sus pretensiones de exportar la «revolución» a otros países de la región. Incluso en más de una oportunidad su retórica, esencial para su proyecto «bolivariano», generó claros choques con Colombia. De todos modos es necesario reconocer que ha existido una importante brecha entre la retórica revolucionaria y la realidad, a pesar de los desplantes y amenazas del ex coronel (Romero, 2003, p. 114).

En este marco los gobiernos de Chávez y Pastrana llegaron a niveles de tensión sin precedentes. Posiblemente el punto culminante fue durante el intento de golpe de Estado del 11 de abril de 2002. Durante el intento, Juan Manuel Santos, ministro de Economía y mayor artífice técnico de la integración económica colombo-venezolana declaró:

La situación con el presidente Chávez misma estaba deteriorando mucho el ambiente económico aquí en Colombia frente a Venezuela, y yo esperaría que eso se normalice [...] Dije que el señor Pedro Carmona era un conocedor de Colombia, ya que con él negociamos el acuerdo de libre comercio hace diez años, y por lo tanto sería un magnífico interlocutor en materia comercial y económica.²¹

A lo que la vicescanciller Clemencia Forero agregó, sin ocultar su alegría:

Se está organizando un gobierno interino presidido por un gran integracionista, que es don Pedro Carmona, de tal manera que nosotros deseamos que esta transición que se inicia en Venezuela sea signada por el regreso a los principios democráticos y a la garantía de los derechos fundamentales de los venezolanos.²²

Esto generó la inmediata reacción del *chavismo*, que acusó al triángulo Washington, Bogotá y «oligarquía venezolana» como la fuente ideológica y material del intento de golpe de Estado. Posteriormente, con la llegada de Uribe, si bien hubo mayor distensión, ambos mandatarios mantuvieron un elevado nivel de enfrentamiento. A este tema se refirió el presidente venezolano:

²¹ «Presidentes de América Latina condenan ruptura democracia en Venezuela», en (www.terra.com.), citado en D. Emanuelsson, «Colombia-Venezuela: ¿quién invade a quién?», en *Rebelión*, 11/05/2004.

²² *Ibidem*.

Las relaciones [...] han venido deteriorándose, porque llegaron a un punto, y esto hay que reconocerlo, de congelamiento prácticamente, sobre todo después del golpe de Estado. La posición del gobierno de Pastrana fue muy inconsistente. Nada clara. Algún funcionario de alto grado del gobierno llegó incluso a aplaudir el golpe públicamente. Y aún después de haber retornado este servidor aquí, no ratificaron, lo que hubiese sido bien recibido por nosotros.²³

En 2002, una vez electo, Álvaro Uribe recibió de Pastrana un país rehabilitado en sus relaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea. Desde entonces, su política exterior se centra en una pragmática búsqueda de apoyo internacional a la estrategia de seguridad, que recaba principalmente en Washington, sin que exista una visión de seguridad compartida en el ámbito regional, fundamentalmente debido a la incapacidad política de las sociedades y los gobiernos regionales para construir agendas comunes. Ya desde la campaña electoral, el entonces candidato apostó por una estrategia que resaltaba el endurecimiento de la política de seguridad, buscando el reforzamiento militar del Estado muchos más que el diálogo con los actores armados y rompiendo con la tradición de negociar en búsqueda de pacificación de los grupos violentos. Además, casi toda su política exterior ha sido puesta al servicio de la seguridad (Restrepo, 2004, pp. 50-51; Ramírez, 2004), cuestión que aumenta la potencia de sus choques con Chávez (International Crisis Group, 2003, p. 16).

Sin embargo, con la administración de Uribe el acercamiento a Estados Unidos no aumentó solamente en el plano de la seguridad sino también en lo referido al comercio, donde rápidamente avanzaron las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio. Esta situación es completamente distinta en el caso venezolano (aunque sigue manteniendo a Estados Unidos como su principal socio comercial, a través de las exportaciones de crudo), que reforzó su aproximación a Brasil, sobre todo después de la victoria de Da Silva, y al Mercosur, y se opuso fervientemente a la firma de un tratado de libre comercio con el gobierno americano. Indudablemente, este es otro punto de controversia que no solo aleja políticamente a ambas administraciones, sino que, además, genera un fuerte efecto centrípeto en la CAN.

Similitudes que generan choques

Así como pueden observarse grandes diferencias en el nivel ideológico y de pensamiento geopolítico y geoeconómico entre Chávez y Uribe, existen también importantes similitudes en cuanto al estilo de liderazgo personalista que alejaron aun más a estos dos carismáticos líderes. Estas similitudes se centran principalmente en cuestiones como la concentración del poder en manos de los Ejecutivos, que llegan a extremos de incumplimiento del Estado de derecho. Como resalta María Jimena Duzán (2005):

A pesar de que aparentemente profesan ideologías distintas, ambos son gobernantes de talante autoritario, que tienden a centralizar las decisiones en ellos mismos y a ejercer el poder desconociendo los canales institucionales que existen para solucionar problemas o evitar crisis [...]. Los dos han reemplazado la palabra «nación» de su vocabulario

²³ C. Salgar y L. Cardona, «Entrevista exclusiva con Hugo Chávez Frías», en www.elespectador.com, sin fecha.

presidencial, por la de «Patria», como si ambos tuvieran la ardua y difícil tarea de refundar a sus respectivos países. Chávez habla de manera siempre exultante, de la «patria bolivariana» y Uribe de «los soldados de la patria», de «los empresarios de la patria» e incluso hasta de los «los terroristas de la patria».

Ambos casos pueden enmarcarse en por lo menos cuatro problemas identificables como inherentes a los presidencialismos latinoamericanos: los efectos de las tentativas de abuso del poder presidencial en paralelo con el incesante intento por reforzarlo, la ausencia de un poder moderador y la naturaleza de ganador único de las elecciones presidenciales —juego de suma cero— (Hartlyn, 1998, p. 193). Se constituyeron entonces instituciones precarias, regidas por relaciones de carácter clientelista que regulan el intercambio de servicios y recursos a cambio de lealtades. El prebendarismo y el patrimonialismo aparecen así como consecuencias del desgaste o la desaparición de instituciones capaces de canalizar el conflicto y las demandas sociales producto de la insatisfacción de los rendimientos económicos nacionales, la violencia, la desigualdad social y la pobreza (Bonilla, 2003).

De este modo, en ambos casos comenzó un proceso de hostilidad hacia los partidos políticos que desembocó en formas de gobierno que, ante la ausencia de contrapesos, entran directamente en parámetros cuestionablemente democráticos, mucho más claramente en el caso de Chávez que en el de Uribe. Esta situación se caracterizó por el surgimiento de liderazgos individuales en manos de *outsiders* que personifican demandas de difícil o imposible solución. Sumado a esto, el tradicional sistema presidencialista venezolano ha sido potenciado por la Constitución de 1999, sancionada en un contexto de debilitamiento del principio de separación de poderes. Ello se vio reflejado en su propio texto, en el que predomina el Poder Ejecutivo y la centralización de atribuciones en el presidente, reforzados por una forma de gestión política plebiscitaria, particularmente fuerte en el caso de Chávez. Por otro lado, en el caso colombiano, si bien instituyó algunas limitaciones, la Constitución de 1991 ha mantenido al presidencialismo como principio incuestionable (Hartlyn, 1998, p. 231).

Dentro de estos parámetros, Uribe ha buscado solidaridad latinoamericana en la lucha contra el terrorismo. Esto encontró una fuerte resistencia en Chávez —y actualmente en Alfredo Palacios— y moderada en Luiz Inácio Da Silva y Lucio Gutiérrez. Con Venezuela las relaciones son difíciles y oscilantes (Restrepo, 2004, p. 51); incluso, durante la realización de la XVII Cumbre Presidencial del Grupo de Río, realizada en Cuzco en mayo de 2003, se generó un tenso debate entre Ricardo Lagos y Chávez²⁴ ya que el presidente chileno declaró sobre la necesidad de solicitar a la ONU que conmine a las FARC a dialogar con el gobierno colombiano.²⁵ Esto generó la total oposición del presidente venezolano, que rechazó terminantemente la posibilidad cualquier intervención multilateral en la región. Finalmente, Venezuela fue el único país que se negó a

²⁴ Incluso, las relaciones con Chile estuvieron a punto de la ruptura ante la imprudente decisión de Chávez de enarbolar la bandera de la salida al mar de Bolivia, hasta que la intervención de los presidentes Lula y Kirchner lo obligó a silenciar sus arengas.

²⁵ Agregaría que América Latina debía tomar la iniciativa para buscar ayudar a Colombia a resolver su problema.

apoyar las propuestas de los presidentes de Perú, Alejandro Toledo, y Ecuador, Lucio Gutiérrez, en pos de una salida en respaldo al gobierno de Uribe.

También es importante tener en cuenta la naturaleza combativa y polarizante del discurso antiterrorista de Uribe, que se constituye en otro factor que permite entender los obstáculos que ha encontrado el gobierno colombiano a la hora de buscar aliados regionales para la «guerra» contra las drogas y la insurgencia. De este modo, desde que asumió la presidencia, Uribe abogó por la necesidad de crear iniciativas regionales de combate al terrorismo, sin conseguir que sus iniciativas resulten exitosas (Tickner, 2003).

La fuerte oposición de Venezuela se debe a que Chávez²⁶ percibe la posibilidad de una *aventura* de Estados Unidos en la región. De ahí proviene la mayor fuente de críticas proferidas contra el Plan Colombia desde Venezuela, entre las que se advierte como la principal el hecho de que este haya sido elaborado unilateralmente por Colombia, que solo haya requerido la participación a EE. UU., y que en ningún momento hubiese existido un pedido de cooperación a los vecinos que sufren consecuencias tanto directas como indirectas del plan (Pinto, 2003, p. 249). Por otro lado, el gobierno de Uribe manifestó abiertamente, a través de su ministra de la Defensa, en febrero de 2003, su descontento por la presencia de la guerrilla en territorio venezolano, la desprotección militar de sus fronteras y la dificultad para coordinar acciones con el gobierno venezolano (Cardozo, 2003). Así entonces, en el campo de las relaciones bilaterales pareciera estar observándose un diálogo de sordos. Las agendas tanto domésticas como internacionales son radicalmente distintas y los objetivos propuestos para la región son contradictorios (C. Malamud, 2004, p. 59).

Por otro lado, existe una visión venezolana de desequilibrio regional a nivel armamentístico, relacionada con los aumentos del presupuesto de defensa colombiano, que coinciden con las reducciones del venezolano. Esto implica una descontextualización severa del problema ya que es claro que la adquisición de armamento por parte de Colombia es de uso exclusivo para el problema interno y no para solucionar hipótesis de conflicto con sus vecinos. Si bien existió este tipo de hipótesis en el pasado sería ridículo desperdiciar los recursos que necesita internamente para cuestiones de carácter estrictamente diplomático. Además, es importante tener en cuenta que Colombia fue históricamente uno de los países con menor gasto militar en la región. Esta preocupación en torno al desequilibrio militar puede llevar a una inútil y peligrosa lógica de escalada armamentística (C. Malamud, 2004, pp. 254-255).

RECAPITULACIÓN

Como se observa a lo largo del trabajo, a más tres décadas de su inicio la integración andina arroja un saldo muy pobre. Existe una escasa propensión de los miembros de la Comunidad Andina a llevar adelante iniciativas comunes. Si bien en algún momento la CAN se propuso la construcción de redes institucionales y burocráticas que se asentaran en una forma de reconstruir el pasado, erigidas sobre símbolos e íconos comunes (Bonilla, 2003), esta fracasó. La integración andina registró un gran dinamismo a lo largo

²⁶ Que en alguna oportunidad llegó a manifestar la posibilidad de realizar un plan Venezuela.

de los noventa pero en ningún momento logró generar fuerzas centrípetas suficientes como para garantizar su supervivencia y no caer en la irrelevancia. Las grandes divergencias entre sus principales líderes provocaron un fuerte efecto centrífugo erosionando la confianza recíproca y, en menor medida, el sentido de pertenencia a algo más que los límites del Estado nación. Incluso, como expresara Germánico Salgado (1998, p. 110), «en su ya larga vida, el empeño andino ha sido tantas veces noticia conflictiva que para muchos es imposible verlo con el rostro del éxito».

Colombia y Venezuela se habían transformado en socios estratégicos, superando complicaciones y generando un estrecho vínculo de gobierno a gobierno, y teniendo en los presidentes (fundamentalmente Gaviria y Pérez) los principales protagonistas, aunque no únicos, del proceso. De este modo, el compromiso de los primeros mandatarios funcionó como la mejor garantía, aunque le dejase un muy escaso campo de acción a las instituciones técnicas, ya que ellos aparecían como intermediarios fuertes y confiables capaces de vencer incluso las más sólidas resistencias de importantes grupos de presión y con gran influencia en la vida pública e institucional.

Si bien esta metodología de integración, caracterizada por la impresión de una fuerte estampa política y personal (Malamud, 2002, p. 51), puede producir efectos positivos rápidamente, posee grandes limitaciones a la hora de la construcción institucional. Durante los períodos de convergencia entre presidentes, la integración puede avanzar de manera considerable pero ante la ausencia de instituciones es probable que genere grandes retrocesos durante las etapas de divergencia. Este fue justamente el caso de Colombia y Venezuela.

Las relaciones entre ambos países se han debilitado, multiplicándose las causas de tensión como producto en muchos casos de exabruptos discursivos y silencios del gobierno venezolano, así como por la intensificación del conflicto colombiano (Cardozo, 2002, p. 159) y la realización de acciones poco claras del gobierno de este país, como la del caso *Granda*.²⁷ Todo esto sumado a la naturaleza combativa y polarizante del discurso antiterrorista de Uribe y antiliberal de Chávez, que no hacen más que distanciar a su administración de la del país vecino. En este marco se yuxtaponen dos modos personalistas de hacer política, con dos discursos absolutamente antagónicos en cuanto a sus objetivos. Así, las diferencias político-ideológicas a las que se añade el choque de las personalidades de los presidentes (extraordinariamente reforzados por la investidura institucional) se establecieron como un fuerte obstáculo para la integración.

De este modo, no se ha avanzado en medidas concretas dentro del proceso y, en muchos casos, cuando no se generaron fuertes choques, no se fue más allá de periódicas e inútiles declaraciones cargadas de retórica y buenas intenciones, pero con escasos resultados concretos (C. Malamud, 2004, p. 53). Así se produjo un proceso de crisis de las cumbres presidenciales, sobre todo porque sus integrantes las utilizan para criticar su utilidad, como ha ocurrido en varias ocasiones con el presidente Chávez. El discurso pro integración ha coexistido permanentemente con acciones desintegradoras, en una

²⁷ El 13 de diciembre de 2004, a las tres de la tarde, fue capturado en la ciudad de Caracas (en un complicado procedimiento en el que no existió pedido internacional de captura) Rodrigo Granda, uno de los voceros internacionales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este acontecimiento recrudeció el conflicto entre los gobiernos de ambos países.

suerte de diálogo entre sordos, en el campo de las relaciones bilaterales. En este contexto puede observarse que, en las cumbres entre los países, los intereses en conflicto superan a las coincidencias y esto genera una fuerte desaceleración, la detención total o incluso el retroceso del proceso de integración.

Los resultados de la aproximación del gobierno de Chávez a Colombia y al proceso de paz muestran un balance negativo. El establecimiento de relaciones políticas con los grupos insurgentes (y relativas muestras de «simpatía» hacia los mismos), sin contemplar los efectos que ese acercamiento produce en el vecino, ha generado un fuerte proceso de pérdida de confianza hacia Venezuela. Esto produce una *subida de tono* y una escalada en el conflicto mutuo, como se puede observar en acontecimientos como el mencionado caso *Granda*, donde un problema diplomático generó inevitablemente altos picos de tensión.

Por último, es importante resaltar que la crisis bilateral no afectó solamente a Colombia y a Venezuela. Inevitablemente se derramó hacia el resto de los socios de la CAN y se transformó en uno de los principales factores de la parálisis o el retroceso de la organización. De este modo, los países que en periodos de relaciones cordiales fueron las *locomotoras* de la integración se transformaron rápidamente en las de la desintegración.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, A. (2003), *Una agenda de seguridad andina*, Santiago de Chile, Center for Hemispheric Defense Research and Education in Defense and Security Studies, REDES 2003 Studies, 28-30 de octubre.
- Camacho Guzado, A. (2003), *Plan Colombia and the Andean Regional Initiative. The Ups and Downs of a Policy*, paper presentado en el seminario «Internal Armed Conflict, Peace Processes and Peace Negotiations – Is there a way forward in Colombia?», Colombia Forum, Collegium for Development Studies, Uppsala University, 2 de diciembre.
- Cárdenas, J. (1993), «Se fortalece la integración andina», Cámara de Comercio de Bogotá, n° 86, Bogotá, abril.
- Cardona, D. (2002a), «¿Hacia donde va la Comunidad Andina?», en: *Desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario, segundo semestre.
- (2002b), «Colombia y el mundo», en M. Ardila, D. Cardona, A. Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FES.
- Cardona, D., C. Nasi, L. Obregón, A. Tickner, J. Tokatlian (1992), *Colombia-Venezuela: crisis o negociación*, Bogotá, CEI-FESCOL.
- Carvajal, L., R. Pardo (2002), «La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz», en: M. Ardila, D. Cardona, A. Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FES.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (2004), *35 años de integración regional, 1969-2003*, 24 de setiembre.
- Delvin, R., A. Estevadeordal (2001), *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?*, Documento de Trabajo n° 7, Buenos Aires, INTAL.
- Deustua, A. (2004), *Procesos de cumbres: gobernabilidad, seguridad y participación de las OSC*, Santiago, FLACSO - Department of Foreign Affairs and International Trade Canadá.
- Duzán, María Jimena (2005), «Cuando los extremos se tocan. Lo que va de Uribe a Chávez», en: *El Tiempo*, 17 de enero.
- Fairlie Reinoso, A. (2002), «Desafíos para la integración andina», en: V. López y J. Di Masi (comps.), *Del TLC al Mercosur*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- International Crisis Group (2003), *Colombia and its neighbours: the tentacles of instability*. Brussels, April 8.
- Mace, Gordon (1988), «Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road», en *Internacional Journal*, n° 43(3), pp. 404-427.
- Malamud, A. (2003), *Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000)*, tesis doctoral en European University Institute, Florencia.
- (2002), «Integración regional en América Latina: Teorías e instituciones comparadas», en: *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, n° 5-6.
- Malamud, A. (2003), *Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina*. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Malamud04.PDF>.
- Malamud, Carlos (2004), *El largo camino para la paz en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, Cátedra Corona.
- Mattli, W. (1999), *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mattos, J. (1999), «La inserción económica internacional de la Comunidad Andina», en *Hacia una política exterior de la Comunidad Andina*, Bogotá, Secretaría General Comisión Andina-Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos.
- Milanese, J. (2004), *Supranacionalidad en el Cono Sur? Análisis de un caso inédito, ignorado y potencialmente paradigmático*. I Encuentro Internacional de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados, Universidad de Belgrano, 11 y 12 marzo.
- Mondolfi Goudat, Edgardo (2002), *La política exterior de Venezuela*, paper presentado en la representación de la Universidad de Bolonia en Buenos Aires, 5 de junio.
- Murillo, G. (2002), *La viabilidad del régimen político en Colombia*, conferencia realizada el día 3 de octubre en la representación Buenos Aires de la Universidad de Bolonia.
- Nohlen, D. (1991), «Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas», en M. Fernández y D. Nohlen (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ocampo, J. A. (2001), «Pasado, presente y futuro de la integración regional», en *Integración y Comercio*, n° 13, INTAL, enero-abril.
- Ortiz, R. (2003), *La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿Fórmula para la victoria o receta para la crisis?*, documento del Real Instituto Elcano, 3 de febrero. Disponible en: <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/39imp.asp>>.
- Pacheco Suárez, M. (s/f), *Los órganos de la Comunidad Andina y su papel en el logro efectivo de la participación civil en el proceso de integración*, tesis de maestría en Universidad Andina Simón Bolívar de Bolivia, Biblioteca Digital Andina.
- Pardo, Rodrigo (1992), «Colombia y Venezuela: la nueva integración», en: D. Cardona, C. Nasi, L. Obregón, A. Tickner, J. Tokatlian, *Colombia-Venezuela: crisis o negociación*. Bogotá, CEI-FESCOL.
- Peña, F. (2004), «La Historia del Mercosur contada por sus protagonistas», entrevista en *Puente@Europa*, año 2, n° 8, Buenos Aires, Universidad de Bolonia, octubre.
- Pérez, C. A. (1991), «Economía de Venezuela en plena reactivación», entrevista en *Integración Financiera*, n° 34.
- Pinto, M. (2003), «El Plan Colombia y los procesos de integración subregional andina: visión desde Venezuela», en C. Montúfar y T. Whitfield (eds), *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, serie Estudios Internacionales, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.
- Restrepo, L. (2004), *La difícil recomposición de Colombia*, Caracas, Nueva Sociedad, FES, julio-agosto.
- Romero, A. (2003), «Venezuela y la revolución Bolivariana», en: C. Montúfar y T. Whitfield

- (eds), *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, serie Estudios Internacionales, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.
- Salgado, G. (1998), *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Quito, UASB-CEN.
- Serbin, A. (1992), «Venezuela y el Grupo de los Tres en el marco de las transformaciones globales y hemisféricas», en: *El grupo de los Tres, Políticas de Integración*. Bogotá, FESCOL.
- Tickner, A. (2003), *Convergencias y contradicciones en las políticas internas y externas de Colombia: de Andrés Pastrana a Álvaro Uribe*, trabajo preparado para ser presentado en el congreso de 2003 de lasa, Dallas, Texas, 27-29 de marzo. Disponible en: <<http://136.142.158.105/Lasa2003/TicknerArlene.pdf>>.
- Vargas, A. (2003), «El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: equivocada respuesta al problema insurgente y poca eficacia en la lucha contra el narcotráfico», en: C. Montúfar y T. Whitfield (eds), *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, serie Estudios Internacionales, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.
- Vázquez, M (2003), «La integración regional como proceso de construcción político-institucional», en Julio Pinto (comp.), *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Vieira Posada, E. (2003), *Comunidad Andina y situación de Colombia y Venezuela*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Von Gleich, A. (1994), *Los nuevos procesos de interacción en América Latina. Resultados y perspectivas*. REDIAL, n°3, junio.
- Zalduendo, S. (2002), *Nuevo regionalismo, e-prints* biblioteca virtual Universidad de Bolonia, representación de Buenos Aires.
- Zapata, J. (1992), El Grupo de los Tres: punto intermedio entre el Pacto Andino y la Iniciativa de las Américas», en: *El grupo de los Tres, Políticas de Integración*. Bogotá, Fescol.

Resumen

Desde su inicio en los años sesenta la integración andina se caracterizó por sus continuos fracasos. Sin embargo, a finales de la década del ochenta y durante la primera mitad de los noventa la región vivió un período exitoso en lo referido a la integración regional. Colombia y Venezuela fueron los protagonistas de este éxito, y sus presidentes, los principales propulsores del proceso. Sin embargo, la activa participación presidencial dejó como saldo *indeseado* una precaria estructura institucional que no fue capaz de impedir la crisis y el retroceso de la integración en momentos de desavenencias entre los primeros mandatarios.

Palabras clave: Colombia, Venezuela, integración regional, integración andina.

Abstract

The Andean Integration was plagued by failures ever since its beginnings in the 1960s. But from the late 1980s through the first half of the 1990s, the region experienced its finest moments concerning regional integration. Major participants in this event were Colombia, Venezuela and its presidents. Its participation was of utmost importance regarding the promotion of the integration, but it simultaneously created a huge institutional deficit. This deficit was (and is) insuperable in time of presidential disagreements and produced a step backwards in the Andean Integration.

Keywords: Colombia, Venezuela, regional integration, andean integration.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.