



Seguridad e integración: El reto que enfrenta la CAN

**Nelson Humberto López Barbosa**  
**Mauricio Pryor Angulo**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Maestría en Estrategia y Geopolítica**

**Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"**  
Bogotá D.C., Colombia

2020



ESCUELA SUPERIOR  
DE GUERRA

"General Rafael Reyes Prieto"

Colombia

**Seguridad e integración: el reto que enfrenta la CAN**

**Mayor López Barbosa Nelson Humberto**

**Docente: Paula Comellas Angulo**

**Tutor: Mauricio Pryor Moreno**

**Maestría en Geopolítica**

**Bogotá D.C.**

**2020**

Palabras clave: Integración, Regionalismo, Comunidad Andina de Naciones, seguridad,

## Resumen

### Abstract

El presente trabajo busca establecer cuál ha sido el impacto de la inseguridad regional en el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones. Para ello, primero se aborda el concepto de seguridad, asumiendo que ello trasciende de una mera preservación física, lo que permite enmarcar como asuntos de inseguridad la debilidad institucional y las fallas democráticas de los países que miembros de la CAN.

Para entender cómo debería funcionar y cuál es la razón de ser, se exploran diversas líneas teóricas como la de los Complejos Regionales de Seguridad, el Funcionalismo y el Neofuncionalismo, encontrando las bases que evidencian cómo muchos problemas conjuntos, pueden solucionarse de manera conjunta. Pero definitivamente para ello, los Estados que deseen integrarse más allá de una dimensión comercial, deben estar dispuestos a ceder parte de sus derechos y de su soberanía, para asumir las decisiones comunes.

Desde este contexto, se analiza la realidad de la CAN, y cómo las crisis institucionales, la personalización, la ideologización, las amenazas a la integridad territorial y asuntos como el crimen transnacional, han generado tal desconfianza entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que el propósito de profundizar la integración no se ha materializado.

**Palabras clave:** Integración, funcionalismo, Comunidad Andina de Naciones, seguridad, crisis.

## Abstract

The present work seeks to establish which has been the impact of regional insecurity in the integration process of the Andean Community of Nations. To do this, the concept of security is first addressed, assuming that it transcends mere physical preservation, which allows framing institutional weakness and democratic failures of the countries that are members of the CAN as insecurity issues.

To understand how it should work and what is the reason for being, various theoretical lines such as Regional Security Complexes, Functionalism and Neo-functionalism are explored, finding the bases that show how many joint problems can be solved together. But definitely for this, the States that wish to integrate beyond a commercial dimension, must be willing to give up part of their rights and sovereignty, to take common decisions.

From this context, the reality of the CAN is analyzed, and how institutional crises, personalization, ideologization, threats to territorial integrity and issues such as transnational crime have generated such mistrust between Bolivia, Colombia, Ecuador, and Peru, in order that the purpose of deepening integration has not materialized.

**Keywords:** Integration, functionalism, Andean Community of Nations, security, crisis.

3. Capítulo III. Selección de integración y seguridad, la crisis de la CAN	63
3.1 Teoría y práctica de la integración a la CAN	67
3.2 Polarización e integración	68
3.2.1. Polarización y personalización regional	69
3.3 Terrorismo y Crimen Transnacional	76
Conclusiones	80
Bibliografía	85
Índice	100

## Contenido

Introducción.....	5
<b>1. Capítulo I: Marco Conceptual y Teórico .....</b>	<b>13</b>
1.1. Integración.....	13
1.2. Seguridad Regional.....	15
1.2.1. Complejos Regionales de Seguridad.....	19
1.3. Teoría de la Interdependencia Compleja.....	20
1.4. Funcionalismo y Neofuncionalismo .....	23
1.4.1. Las lecciones de la Unión Europea .....	25
<b>2. Capítulo II: La Comunidad Andina de Naciones.....</b>	<b>31</b>
2.1. Evolución histórica del mecanismo de integración .....	31
2.2. Miembros de la Comunidad Andina de Naciones .....	37
2.3. Derecho Comunitario.....	38
2.3.1 Colombia y el derecho comunitario .....	40
2.4. Políticas Comunes de Seguridad.....	42
2.4.1. Decisión 505 .....	45
2.4.2 Decisión 552 .....	47
2.4.3 Decisión 587 .....	49
2.5. Episodios de inseguridad regional .....	51
2.5.1. Estado de Derecho y Democracia.....	52
2.5.2. Integridad territorial y soberanía .....	56
2.5.3. Crimen Organizado Transnacional.....	59
<b>3. Capítulo III: Relación de integración y seguridad, la crisis de la CAN .....</b>	<b>63</b>
3.1 Teoría y práctica de la integración en la CAN .....	63
3.2. Democracia e integración .....	68
3.2.1. Polarización y personalización regional.....	69
3.3 Decisiones y Crimen Transnacional .....	78
Conclusiones .....	80
Referencias.....	88
Anexos .....	100

## Introducción

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, en el que las fronteras se desdibujan y el flujo de capitales, bienes, servicios y personas, aumenta constantemente, los Estados están obligados a evaluar la acción conjunta con sus pares para controlar estas dinámicas transnacionales, que en ocasiones también suponen enormes retos para la seguridad y la defensa. Así mismo, la transformación del sistema internacional en el que el establecimiento de bloques regionales ha sido una dinámica común para el comercio y la política, hace revisar cuál es la estrategia de América Latina y sus subregiones.

Desde la búsqueda para responder ese cuestionamiento, se ha encontrado que existen por lo menos 10 iniciativas de integración comercial, y política (CIDOB, 2013), cuyo funcionamiento ha sido intermitente, dependiendo este de las coyunturas de diversa índole y de los cambios de gobierno que replantean la posición individual de los países de cara a las exigencias que se derivan de las actividades esenciales que comprende la integración (Malamud C. , 2015). Por tanto, preliminarmente se puede afirmar que no existe en la actualidad un foro regional o subregional que cuente con la legitimidad y funcionalidad que exponga resultados palpables de la viabilidad y eficacia de la integración.

La imposibilidad de contar con un órgano de concertación política e integración económica y social totalmente funcional a nivel latinoamericano (Malamud A. , 2011), ha llevado a que iniciativas y retos que se deberían afrontar de manera común, tal como sucede en otras regiones, se tengan que abordar de manera individual o bilateral. Esto obedece, de

acuerdo con autores especializados como Carlos Malamud a un “exceso de retórica, el nacionalismo y la falta de liderazgo” (2015, pág. 97), que impide una integración genuina y que fracciona las respuestas, no solo ante las oportunidades, sino ante las amenazas comunes a la seguridad regional. Esto se exacerbó entrado el nuevo milenio (Silva, Noyola , & Kan, 2018), lo que suscita un interés por el estudio de la seguridad en la zona y la incidencia de la integración subregional en ella.

Aunque la seguridad es un interés nato en la condición humana, tal como lo expresa Cujabante (2009) en el estudio que hace de la seguridad como un interés básico de la política exterior de los países, su estudio se ha enmarcado desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, que desde sus teorías y conceptualizaciones ha establecido las bases académicas para lograr comprender su multidimensionalidad y aplicar estrategias útiles para los actores internacionales y, en especial, para los Estados que buscan protegerse y forjar redes que salvaguarden su propia integridad física y la de sus aliados.

Es decir, una de las motivaciones para integrarse es precisamente tratar de abordar las amenazas a través de instrumentos compartidos que pueden dar una respuesta multidimensional y más amplia a problemas que finalmente afectan a toda una región. Sin embargo, todo este proceso lleva de antemano un estudio cuidadoso sobre el contexto dentro del cual se desarrollan los Estados, y en medio de este cuáles son los objetivos que serían deseables.

De esta manera, afirman que en ciertos momentos la prioridad consistirá en preservar la integridad del Estado frente a amenazas externas que vulneren su constitución. De la misma manera también se podrá como prioridad al individuo en casos de hambruna extrema como la acontecida en Etiopía. En otro momento se buscará securitizar la identidad de grupos sociales cuando hay amenazas a su mantenimiento.

Así pues, el problema del objeto referente se encuadra en una variedad de problemas que implican asumir la cuestión desde una perspectiva multidimensional (Orozco G., 2015, pág. 148).

Desde estas consideraciones, es claro entonces la manera en la que Organizaciones como la del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), si bien nacieron en el seno de una confrontación de Estados que dividía al mundo prácticamente en dos polos, ha tenido que transformarse de acuerdo con el cambio que supone un mundo más globalizado, interdependiente y claramente diferente al mundo bipolar de antes del 89.

Por tanto, cada región del mundo ha tenido que hacer lo propio asumiendo las amenazas particulares a los diversos aspectos políticos, económicos, medioambientales y sociales, en muchos casos desde la cooperación generada en el seno de organizaciones multilaterales regionales que permiten abordar de manera coordinada retos de gran envergadura.

El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos al articularse voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos tácitos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. La cooperación regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayuda a describir el camino hacia la integración (Ahear, Galofre, & González, 2013).

No obstante, para la región de América Latina ha sido complejo no sólo entender sino ejecutar las tácticas de cooperación que lleven a una integración funcional y estable que aborde más que lazos económicos y asuma problemáticas conjuntas como el narcotráfico, el tráfico de armas, el subdesarrollo y la pérdida de biodiversidad.

Carlos Malamud (2015) indica que la integración latinoamericana ha sido un proceso accidentado por la manera en la que es asumida independientemente por cada país de la región. Es decir, los comportamientos en la arena regional de cada uno de los países han dependido de la línea de cada gobierno y en los últimos años ello se ha reducido a ser de izquierda o derecha. Desde esa posición, se tendrá una visión particular de cómo alcanzar el desarrollo económico y social, y por ende la concertación de estrategias comunes encuentra un muro de carácter ideológico que ha coartado el avance de integración.

La integración latinoamericana no atraviesa por su mejor momento. La fragmentación de la región explica en parte lo que ocurre, pero no es la única causa. El exceso de nacionalismo y la falta de liderazgo son elementos que influyen de forma considerable. A esto se suma el hecho de que las experiencias construidas en torno a la llamada “concertación política”, apoyadas teóricamente por lo que se dio en llamar la “integración postneoliberal”, han conducido el proceso integrador a una permanente huida hacia adelante. Para colmo, la desaceleración de la economía china y la crisis brasileña han agravado las cosas, a tal punto que en vez de apostarse por soluciones conjuntas priman las respuestas individuales (Malamud C. , 2015, pág. 3).

Por tanto, la construcción de un concepto regional de seguridad y de estrategias para atenderla ha sido más que insuficiente, más si se tiene como base que, como se ha anotado, la definición del concepto ha sido problemática en sí misma, y que, de hecho, como se busca explorar en el presente trabajo, las mismas dinámicas de seguridad de la región han vuelto más compleja la concertación alrededor del tema. Así, se tiene que la región ha adoptado un concepto de seguridad tremendamente amplio y confuso en el sentido en el que no especifica a qué tipo de preocupaciones se refiere, y deja la sensación de referirse única y exclusivamente a un plano de acción militar. Tal definición fue el resultado de la Conferencia Especial de Seguridad de México de 2003:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (Griffiths, 2007, pág. 92).

Hasta qué punto, entonces, se habla de seguridad entendida de manera tradicional, y hasta qué punto cabe integrar la seguridad humana en aquel concepto teniendo en cuenta las múltiples problemáticas de la región, muchas de ellas siendo estructurales y referentes a la construcción de los Estados de derecho, pues como se sabe, muchos no son totalmente funcionales y aunque la etiqueta es debatida, hasta hay un estado fallido en la zona: Haití.

En este contexto se hace interesante analizar cómo se ha securitizado la agenda política regional y a su vez cómo se ha politizado la agenda comercial sin llegar ni a una integración comercial funcional ni a una concertación política estable en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), organización subregional donde la conducción de los asuntos exteriores de cada uno de los países miembros ha puesto en jaque la funcionalidad de la organización, y por ello en el año 2006 enfrentó un duro golpe al ser abandonado el sistema por Venezuela, y las amenazas de Correa para seguir los pasos de Chávez.

Precisamente, como se mencionaba anteriormente, la crisis dejó entrever profundas diferencias ideológicas frente a la manera en la que los pueblos se deben desarrollar, siendo clara la división entre las tendencias neoliberales, de una parte, y las socialistas, de la otra.

Por tanto, es de notar, que sin acuerdos mínimos en asuntos básicos como acuerdos comerciales o soluciones conjuntas a problemas comunes, la estrategia de seguridad que

asuma retos regionales ha quedado reducida a una polaridad que puede resultar peligrosa para el desarrollo y la protección de los intereses nacionales de los países del cono sur. Básicamente dependen de la posición personal de los mandatarios de turno de la región, que basan sus políticas exteriores en concepciones particulares desarrollando un fenómeno denominado personalización, el cual se tratará como uno de los aspectos claves para abordar el análisis de la crisis de integración.

Todo esto ha llevado a que la comunidad académica y los mismos órganos de las diferentes iniciativas integracionistas, destinen su atención a estudiar las causas del fraccionamiento de la integración, más la necesidad de hallar mejores modos y caminos que lleven a una integración genuina. La preocupación surge toda vez que hay problemas comunes que se deben asumir también comunalmente y no individualmente por cada país. Asuntos como las migraciones, el crimen transnacional, la pobreza, la amenaza a la biodiversidad, entre otros, exige una evaluación común de conceptos como el de seguridad.

Precisamente, para el tema central que compete a la presente investigación sobre seguridad subregional, el tema fue abordado en el "Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa", como producto de la reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con los Ministros de Defensa de la Comunidad Andina, llevada a cabo en Lima en el 2002. Allí se buscaba sentar las bases para definir una Política de Seguridad Externa Común Andina, así como establecer las características de una Zona de Paz en la Comunidad Andina y, profundizar la cooperación para la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de armas, etc. (Comunidad Andina, 2005); sin embargo, como se ha indicado anteriormente, las fracturas al interior del organismo han impedido una evolución positiva

y propositiva alrededor del tema, lo que se refleja inclusive en que no se han tomado decisiones al respecto después de este compromiso y la decisión 774 del 2012 sobre el problema en común de minería ilegal.

En este sentido, se hace útil y viable el estudio de la incidencia de los problemas de integración subregional en la determinación de estrategias de seguridad en la zona, escogiéndose un lapso que obedece a una de las épocas de mayor profundización de la crisis de las diversas iniciativas de integración, toda vez que chocaron los periodos presidenciales de figuras llamativas como Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales y Álvaro Uribe Vélez. A partir de allí las fracturas se han hecho más profundas con un cambio constante del escenario político latinoamericano, dejando serios cuestionamientos sobre el manejo que le dan los países a temas que deberían ser superiores a las aspiraciones personales de sus líderes y que justifican el estudio de todas estas variables en el presente documento.

En este contexto, el objetivo general para el presente trabajo es definir cuál ha sido la incidencia de inseguridad regional en el proceso de integración de la CAN desde el año 2002.

Para llegar a tal fin se han fijado una serie de objetivos específicos como establecer un marco teórico y conceptual referente a la seguridad y la integración regional, determinar cuáles han sido los eventos históricos más relevantes en la región en cuanto a seguridad e identificar la relación entre la integración y la seguridad regional.

La pregunta que busca responderse con la presente investigación de tipo cualitativa es ¿Cuál ha sido la incidencia de los problemas de seguridad en la integración en la CAN recientemente? Para ello se ha establecido un diseño capitular, en el que la primera parte hará una aproximación conceptual y teórica a los temas rectores de la investigación como la

integración, la seguridad y las teorías de las Relaciones Internacionales aplicables al estudio. Posteriormente se realizará un estudio sobre la CAN, su evolución y su crisis centrada en aspectos como la polarización, la falta de liderazgo y la personalización de la política exterior. La tercera parte abordará explícitamente el análisis sobre la relación entre seguridad e integración para exponer la incidencia de las fallas de una sobre la otra y se concluirá con perspectivas sobre asuntos que deberían examinarse desde la academia y la política internacional.

## 1. Capítulo I: Marco Conceptual y Teórico

El marco de referencia para el presente trabajo se basa en dos conceptos esenciales: seguridad e integración, como las categorías de análisis que protagonizan el objetivo general. Así mismo, para interrelacionar estas variables y las dinámicas de la realidad que se explican desde la teorización de las Relaciones Internacionales<sup>1</sup>, se han seleccionado la teoría de la interdependencia compleja y el funcionalismo, como constructos teóricos que apuntan a analizar la importancia de entender los efectos de las actuaciones de las unidades básicas del sistema internacional entre sí, así como las oportunidades que se abren ante un correcto funcionamiento entre estas.

### 1.1. Integración

La integración es un concepto en sí mismo multívoco, y sujeto a las interpretaciones sesgadas de los actores que eventualmente han asumido o son susceptibles de asumir una iniciativa integracionista. De hecho, la falta de homogeneidad en la definición y en su interpretación deriva en uno de los problemas de la integración, pues todos asumen los compromisos y requisitos básicos desde orillas diferentes.

Entonces, se tiene que los Estados se enfrentan a un sin número de amenazas y retos que exponen la fragilidad de sus construcciones nacionales. Los nacionalismos enraizados en regiones dentro de los países recuerdan la posibilidad de fragmentación y la apertura del

---

<sup>1</sup> El estudio de las interacciones internacionales ha sido abordado desde las Relaciones Internacionales, aquella disciplina que haciendo uso de variables de la ciencia política, la historia, la economía y la sociología busca determinar los patrones que rigen al sistema internacional y a todos sus componentes. De esta manera, el tema de investigación se enmarca en este marco de estudio por lo que se apelará a dos de sus teorías para que sea el referente teórico del análisis propuesto.

sistema internacional recuerda la importancia de contar con el apoyo de sus símiles para aprovechar las oportunidades, por ejemplo, de la creciente integración de los mercados mundiales y hacer frente a los problemas de seguridad en un nivel de integración que va más allá de un *Joint Venture*<sup>2</sup> para asuntos mercantiles, y escala a un nivel de integración regional.

Ésta puede entenderse como un intento de reconstruir las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Por lo tanto, cabe interpretarla como una maniobra proteccionista por parte de los Estados que no pueden garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos, y procuran hacerlo en conjunto con otros. Ello recuerda el enfoque contractualista de la génesis estatal. Siguiendo esta línea de pensamiento, hay quienes argumentan que las regiones devendrán nuevos Estados a la manera en que federaciones actuales, como Suiza y Estados Unidos, surgieron de la unión voluntaria de unidades políticas preexistentes. Otros, en cambio, sostienen que los bloques regionales estarán siempre subordinados a sus Estados miembros y no los sustituirán (Malamud A. , 2011, pág. 219).

La integración regional descansa sobre la voluntad autónoma de los Estados para asociarse con sus vecinos más cercanos y en los casos más profundos, como cita Malamud a Haas (1971), se funden y confunden en una unidad que supone un proceso paralelo: cierta pérdida de soberanía, pero a la vez adquisición de técnicas conjuntas para afrontar problemas comunes, lo que requiere adicionalmente la constitución de instituciones permanentes con atribuciones que les permitan tomar decisiones de carácter obligante.

Si bien, las macrorregiones que se funden anuncian la premura de la necesidad de integración, en especial en aquellas regiones donde no son suficientes las capacidades

---

<sup>2</sup>“La joint venture es una asociación estratégica temporal (de corto, mediano o largo plazo) de organización, una agrupación o alianza de personas o grupos de empresas que mantienen su individualidad e independencia jurídica pero que actúan unidas bajo una misma dirección y normas, para llevar adelante una operación comercial determinada, donde se distribuyen las inversiones, el control, responsabilidades, personal, riesgos, gastos y beneficios. Se traduce como un negocio conjunto, una inversión conjunta o una “colaboración empresarial” (BBVA, 2020).

individuales para asumir retos que provienen de estos mercados de gran envergadura, una integración real implica más que solo pautas comerciales. “La integración regional es un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales” (CEPAL, 2014, pág. 9).

Por tanto, se tendrá que el resultado de estos diversos grados de intensidad y profundidad de integración en diversas áreas, es la constitución de instituciones denominadas Organizaciones Intergubernamentales (OIG).

Económicamente, se avanza desde acuerdos comerciales preferenciales (Acuerdo Transpacífico; TPP); áreas de libre comercio (NAFTA entre Estados Unidos, Canadá y México), uniones aduaneras (Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico, GCC), mercados comunes (MERCOSUR) y uniones económicas (UE). Políticamente también existen diferentes grados de integración, desde interlocución, coordinación (acordar posiciones aunque no sean las mismas), concertación (que las posiciones sean las mismas o al menos converjan), asociación específica, asociación amplia, hasta integración política plena (Turzi, Todo lo que necesitas saber sobre el (des) orden mundial, 2017, págs. 109-110).

No obstante, se observará que los acuerdos comerciales son más numerosos que los multilaterales, toda vez que la simple coordinación se hace compleja ante la diversidad de posiciones e intereses de los países que conforman una determinada región. Empero, se sabe que como la historia misma de la Unión Europea lo relata, se comienza por un acuerdo básico comercial y de allí se va escalando en profundidad y alcance.

## **1.2. Seguridad Regional**

El concepto de seguridad es multívoco y ha evolucionado conforme al cambio de las dinámicas de los seres humanos. El cambio de las herramientas, la tecnificación e incluso los medios de comunicación han influido para el cambio de noción de seguridad, que, desde una concepción clásica y básica de simple supervivencia física, ha escalado hasta integrar asuntos que se encierran en el marco de la seguridad humana.

La gran mayoría de conceptualizaciones sobre la seguridad tienden a ubicar su práctica y discurso (jurídico-político) en el terreno de la preservación del statu quo, del “sistema”, o del orden social. Entienden la seguridad como medio y no como fin. Se presenta pues el término como un medio para la consolidación de la soberanía, y su ejercicio implica la eliminación de amenazas (tanto internas como externas) y el control sobre el territorio. La noción de seguridad ha inspirado los enfoques de estrategia militar más usados para estudiar el fenómeno (Dávila, 2015, pág. 3).

Desde una concepción primaria se concebía única y exclusivamente como un aspecto netamente físico e individual de cada Estado, en el que el objetivo era la preservación física del territorio, de sus fronteras y de los ciudadanos asentados dentro de ellas. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y el aprendizaje de las Guerras Mundiales trasladó el temor de una guerra interestatal a los conflictos internos y las amenazas transnacionales que amenazaban por igual a diversos países, que si bien no dejan de lado la observación de las amenazas que suponen sus símiles, han tenido que replantear sus estrategias de seguridad de cara a la transformación del escenario en el que se desenvuelven.

El convulsionado escenario después de la Guerra Fría ha alterado drásticamente el contexto de la seguridad global, en la medida en que en la actualidad se habla de un mundo interdependiente en donde tienen cabida una multiplicidad de actores y una diversidad de temas en la agenda de política internacional. Así, el Estado ya no es el

único actor del sistema internacional y además aparecen una variedad de asuntos que vienen a complementar el aspecto militar. Bajo estas circunstancias, el concepto tradicional de seguridad se ha visto impactado, invitando no sólo a repensarlo sino a reconceptualizarlo (Cujabante, 2009, pág. 102).

En ese sentido, cabe mencionar la evolución hacia el concepto de seguridad humana, en el que se hace explícita la necesidad de proteger no solo la supervivencia física del ciudadano, sino su libertad que redirecciona el concepto a asuntos como la satisfacción de necesidades básicas y su participación sociopolítica. Aunque hay una división conceptual de seguridad nacional, seguridad internacional, seguridad ciudadana y seguridad humana, entre otros, es claro que en la práctica se correlacionan y funcionan desde la dependencia mutua, viéndose afectadas mutuamente por las alteraciones en una u otra, tal y como lo afirma la Organización de Naciones Unidas (ONU) (2012).

Si bien la seguridad nacional sigue siendo un elemento indispensable para la paz y la estabilidad, la complejidad y la interrelación de las antiguas y las nuevas amenazas—desde la pobreza crónica y persistente hasta los conflictos violentos, el cambio climático, la trata de las personas, las pandemias y las crisis económicas y financieras—revelan nuestra vulnerabilidad común frente a un creciente riesgo de amenazas de amplia difusión e intersectoriales. Debido a que tales riesgos se pueden propagar rápidamente en los países y a través de ellos y desembocar en una crisis de más difícil resolución, la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención (ONU, La seguridad humana en las Naciones Unidas, 2012, pág. 3).

No obstante, como se mencionaba en el acápite de integración, la proliferación y de amenazas a sistemas que de por sí son deficitarios, obligan a los mismos a buscar opciones que garanticen la satisfacción de necesidades y la formulación de respuestas a problemas

urgentes, encontrando en la integración vías que llevan a soluciones deseables, pero que deben contar con acuerdos mínimos para generar respuestas conjuntas a lo que en conjunto asuman como problema.

Avanzar en este sentido, exige el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre los Estados como presupuesto para que los acuerdos, las instituciones y los regímenes de seguridad funcionen en el momento que lo requieran. no es solo determinante tener previstos los conceptos o percepciones compartidas, sino también el nivel de confianza necesaria para poder llegar a admitir que la seguridad de todos es también la seguridad de cada uno (Orozco S. , 2010, pág. 126).

En la Declaración sobre seguridad de México de 2003, citada por John Griffiths (2007), se llega a un concepto consensuado entre los países que hacen parte de América, en el que se incluyen algunos de los aspectos anteriormente mencionados, pero que sigue siendo difusa, amplia e incluso genérica, lo que erosiona la incertidumbre sobre la eficacia y la probabilidad de construir soluciones alrededor de lo que estimen conjuntamente como amenaza, si es que llegase a existir un acuerdo en un punto específico.

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (Griffiths, 2007, pág. 92).

Hasta qué punto, entonces, se habla de seguridad entendida de manera tradicional, y hasta qué punto cabe integrar la seguridad humana en aquel concepto teniendo en cuenta las múltiples problemáticas de la región, muchas de ellas siendo estructurales y referentes a la

construcción de los Estados de derecho, pues como se sabe, muchos no son totalmente funcionales y aunque la etiqueta es debatida, hasta hay un Estado fallido en la zona: Haití.

### **1.2.1. Complejos Regionales de Seguridad**

En el nuevo milenio surgió un marco de análisis de la seguridad que buscaba retomar asuntos plasmados por una de las escuelas de Relaciones Internacionales, la Inglesa, en el que el Estado se asumía como el actor protagónico del sistema internacional, y las interacciones entre estas unidades se contemplaban como un asunto esencial para establecer la concepción de seguridad. Así, en 2003 Barry Buzan y Waever establecieron un marco para abordar los temas de seguridad asumidos desde las interacciones estatales, a lo que denominaron Complejo Regional de Seguridad (CRS).

El CRS se define como un conjunto de unidades en el cual los procesos de securitización / desecuritización están tan vinculados que los problemas de seguridad de los unos no pueden ser estudiados/ resueltos sin tener en cuenta los de los otros (Frasson-Quenoz, 2014).

Adicional a ello, Buzan es específico en incluir a la persona como centro de atención, pero aclarando que la unidad encargada de producir seguridad es el Estado, pero pensando en la necesidad de supervivencia, pero preocupándose más ampliamente por la satisfacción de necesidades y garantías de sus ciudadanos.

Esto se enfatiza, desde la perspectiva de los CRS, como una tarea que, si bien debe abordarse en primera instancia desde una perspectiva individual del Estado, es objeto de seguimiento y preocupación por parte de los Estados circundantes, toda vez que la

profundización de una problemática interna puede desbordarse por las fronteras, y erigirse como una amenaza directa para un tercer Estado.

Claramente, a nivel latinoamericano esto ha podido evidenciarse en la realidad de la criminalidad transnacional y la exacerbación de conflictos internos, como el de Colombia, que suponen un reto para el manejo de la frontera, aún más cuando los dirigentes de uno y otro lado de dicha línea fronteriza tienen serias disputas que afectan no solo las relaciones bilaterales, sino las iniciativas de integración regional.

Precisamente, ante esta perspectiva de Buzan que enfatiza las relaciones interdependientes en las regiones, desde las cuales se puede deducir el concepto de seguridad y así las estrategias que los llevan a ella, es que se hace necesario profundizar en la interdependencia como factor clave de las relaciones interestatales de cara a los procesos de integración, y amenazas de seguridad que deben ser asumidas conjuntamente.

### **1.3. Teoría de la Interdependencia Compleja**

La teoría de la interdependencia compleja contempla aspectos que ayudan a entender la realidad de las actuaciones de los diversos actores de la región, que actúan desde la consciencia de su vulnerabilidad ante las actuaciones de sus pares, parte de una categoría más general: grupo de personas, entendiendo que no solo los gobiernos interactúan y que se pueden ver afectados o beneficiados por el accionar de un tercero, por ende, deberá entenderse la interdependencia como:

La condición de una relación entre dos partes en la que los costos de terminar la relación o de reducir los intercambios es sensiblemente igual para ambos. Sin embargo, en Relaciones Internacionales, la interdependencia tiene dos dimensiones

relativas a las capacidades de los actores considerados (Frasson-Quenoz, 2014, pág. 158).

En este sentido, sus dos principales exponentes, Joseph Nye y Robert Keohane desarrollaron dos conceptos esenciales: Sensibilidad y vulnerabilidad. El primero hace referencia a la susceptibilidad de un Estado frente a los cambios que ocurren en el otro; y, el segundo hace referencia al costo que debe asumir un Estado para adaptarse a un cambio.

En un estudio realizado por Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo (1990), destacan cinco aspectos fundamentales que diferencia a la teoría de la interdependencia de las otras existentes:

En primer lugar, el Estado no es asumido como la unidad básica y exclusiva de la política internacional pues entienden que hay otros agentes nacionales e internacionales que requieren ser analizados para comprender el funcionamiento del sistema internacional.

En segundo lugar, se interesan en el estudio de la construcción de la política exterior para saber qué presiones y actores intervienen en el proceso, asunto importante para el tema que acá se pretende relatar en cuanto a las constricciones de la integración.

Asimismo, desde un tercer punto importante, los interdependentistas no separan en compartimientos aislados la política y la economía, sino que buscan establecer la relación compleja que existe entre estas dos dimensiones en la arena internacional.

En un cuarto lugar, le dan prelación al estudio de la economía, restándole importancia a los asuntos netamente militares que encabezan la agenda de seguridad de los Estados.

En último lugar, se enfocan en la práctica de la política exterior, más allá de un mero proceso de toma de decisiones en un contexto de crisis, realizando un análisis más profundo y amplio en el que intervienen diversidad de variables

Esta teoría, tácitamente dispone el escenario para que las instituciones cobren un protagonismo especial, toda vez que entre las múltiples problemáticas y diversidad de opiniones se deben facilitar los espacios de concertación y cooperación, que se enmarcan en el concepto de régimen internacional, entendido como ese conjunto de valores y percepciones que son divulgados y protegidos por una institución particular. sin embargo, como se ha notado para efectos del presente trabajo, esta unificación de criterios desde la teoría y la práctica ha constituido una tarea inconclusa, pero interesante de abordar desde esta teoría, pues como lo sugiere Ximena Cujabante (2009), la teoría de la interdependencia aborda todas esas características del escenario actual, diferenciándose diametralmente de teorías clásicas como la del realismo que solo estiman las amenazas provenientes de otros Estados.

Las llamadas amenazas no tradicionales a la seguridad, propias de la post Guerra Fría, se pueden analizar desde la óptica de la interdependencia, en la medida en que éstas se caracterizan porque la mayoría de ellas no se centran en el Estado como sujeto de seguridad, sino que emanan en su mayoría de actores de carácter sub- estatal o trans-estatal (pág. 101).

A esto se debe sumar como desde la praxis los Estados deben actuar para afrontar de manera certera las amenazas que se ciernen sobre sus territorios, la vida y la libertad de sus ciudadanos. Al respecto, el funcionalismo representa una opción teórica que aporta las herramientas, esencialmente cooperativas, para que la integración funcione como es deseable.

#### 1.4. Funcionalismo y Neofuncionalismo

El funcionalismo es una teoría de las Relaciones Internacionales que apela a la cooperación entre las unidades dentro y entre Estados para solucionar problemas urgentes que se salen de las manos de un actor en solitario:

Sugería que la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales había aumentado notablemente las técnicas, ya no políticas tareas esencialmente, que enfrentaban los gobiernos. Tales tareas no sólo creaban una demanda de especialistas altamente entrenados en el nivel nacional, sino que también contribuían a la emergencia de problemas esencialmente técnicos en el nivel internacional, cuya solución está en la colaboración entre los técnicos más que en las "elites" políticas (Torres, 2008).

Es decir, este enfoque teórico, bastante pragmático, indica que ante problemas comunes que requieren de atención especializada debe sobreponerse un equipo técnico a una elite política que debe subordinar sus intereses particulares por los nacionales e incluso los regionales que tienen una incidencia directa sobre aquellos. Al respecto Mitrany, principal exponente del funcionalismo, “recomienda la puesta en común (pooling) de ciertos derechos soberanos, esto es, los participantes acuerdan ejercer sus derechos conjuntamente para algún propósito de manera clara definido y generalmente limitado” (Vieira, 2005, pág. 34).

Sin embargo, como se ha visto preliminarmente en la integración latinoamericana, los propósitos ni siquiera han sido lo suficientemente claros para que haya una interconexión real que disminuya los conflictos y enfrente los retos comunes; tal y como lo indica Turzi en su evaluación de las teorías de las relaciones internacionales:

La hipótesis es simple: si dos naciones se integran económicamente, los incentivos para enfrentarse disminuyen, ya que en caso de guerra uno no estaría atacando a un

enemigo, sino a un proveedor – comprador. Las vinculaciones alteran los intereses y, en consecuencia, las acciones e interacciones (2017, pág. 23).

En este sentido, estas dos teorías permiten analizar varias variables del presente trabajo: por un lado, la teoría de interdependencia permite entender cómo funcionan los actores de un sistema cada vez más globalizado y susceptible a las acciones de los otros. En este sentido, la región latinoamericana no se escapa de estas aseveraciones, toda vez que ante problemas comunes como el de seguridad, los Estados son vulnerables ante los problemas que se desborden de los otros países y de las estrategias que los gobiernos estructuren ante ello.

Básicamente, esta teoría enfatiza esta interrelación entre unidades para explicar lo que sucede y lo que debería suceder hasta cierto punto, en ideas como la de la integración regional o subregional, donde se presume que se entiende estas realidades que explica la interdependencia compleja.

El funcionalismo, por su parte, es útil en el sentido que apela al pragmatismo de la integración para cumplir tareas que traen beneficios comunes, en contraposición a un aislacionismo desde el cual no se pueden asumir ciertas funciones, pero por supuesto, indica el autor, se debe dejar de lado el interés de la elite política.

Sin embargo, con los sucesos a nivel internacional, surge en Estados Unidos una escuela, cuyo principal exponente es Ernest Haas, que se basa en la enseñanza del funcionalismo, pero añade una perspectiva prospectiva y añade un papel a la elite política en quien reposa el liderazgo de los procesos integracionistas.

El principal objetivo del Neofuncionalismo es de índole prescriptiva. Se trata de proponer, a partir del análisis de la realidad europea, un método para llegar al mismo

objetivo que los movimientos federalistas: la construcción de una entidad territorial formada por los Estados participantes en el proceso de integración, y con una autoridad centralizada (Salomón, 2006, pág. 201).

Para profundizar en la dimensión práctica de estos enfoques, a continuación, se realiza un repaso por el ejemplo de materialización de los principios funcionalistas: La Unión Europea.

#### **1.4.1. Las lecciones de la Unión Europea**

La doctrina funcionalista encuentra su génesis en la primera etapa que dio lugar a lo que hoy se conoce como la Unión Europea. En 1951, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero sentó la base de una integración económica que, a manera de engranaje, fue el predecesor de un proceso más profundo a nivel político y, en últimas compuso, en parte, la materialización de una estrategia de seguridad.

La zona carbonífera del Ruhr determinó las relaciones entre Francia y Alemania, y supuso una serie de tensiones que, con las enseñanzas de las Guerras Mundiales, llevó a Francia a liderar la suscripción de un acuerdo que imposibilitara la acción autónoma de Alemania, es decir una estrategia que impidiera el estallido de una nueva guerra. De esta manera, se suscribió un tratado entre Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) y Alemania Occidental en 1949, que creó la Autoridad Internacional del Ruhr en el que se comprometían a no utilizar los recursos de la explotación de la región para futuras agresiones (Torres, 2008). Sin embargo, ante la duda de los franceses sobre la posibilidad de una nueva agresión, ideó el plan Schuman.

A pesar de su nombre, la autoría del Plan Schuman debe ser atribuida a Jean Monnet y a sus colaboradores más cercanos. (...). A diferencia de sus predecesores, este plan

condicionó su éxito a la creación de “un marco para la economía europea en el cual la reconstrucción y modernización de la económica francesa pudiera ser logrado”.<sup>14</sup> Dicho en términos más específicos, para que Francia pudiera reconstruirse y prosperar necesitaba de los recursos del Ruhr. Al ubicar el futuro de Francia más allá de sus fronteras nacionales, el Plan de Monnet contribuyó a fortalecer la demanda francesa por un control internacional de esa región (Torres, 2008, pág. 718).

De esa manera, Francia estableció las bases de un acuerdo de regulación del carbón, el acero, el cemento y la electricidad, dejando claro que un acceso más abierto de estos recursos para los franceses sería la garantía del éxito del plan. Posteriormente, en 1948 la expansión soviética llevó a Estados Unidos a actuar a favor de Alemania Occidental, apoyando su reindustrialización como método para la contención soviética. Ello sentó las bases para que Gran Bretaña sugiriera una coalición trasatlántica que incluyera a Estados Unidos, mientras que Francia abogaba por un federalismo europeo. Finalmente, la atención de Estados Unidos se desplazó hacia la guerra de Corea en 1950, y Francia pudo darle fuerza a su propuesta euro centrista.

El 9 de mayo de 1950 Schuman realizó la declaración del plan que cita Torres (2008):

>>El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco alemana de carbón y de acero a una alta autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa”. Con ello se busca introducir el fermento de una comunidad más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas>>.

Desde esta perspectiva, quien fuese el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia Robert Schuman, hizo hincapié en la “solidaridad de hecho”, que profundizó la expresión de Monet de engranaje.

La primera formulación teórico-conceptual sobre lo que entonces serían las Comunidades Europeas, se produjo ya en el verdadero inicio de esta experiencia política, con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Entonces Jean Monnet previó un proceso gradual, que él denominó «engranaje», por el cual, comenzando por pasos pequeños, el inicio de la integración económica en un sector determinado llevaría necesariamente a la integración en los demás sectores relacionados (Bar, 2013, pág. 103).

Esa mención al engranaje específicamente, arguye Antonio Bar, sentó la base de la doctrina funcionalista, determinando cómo un propósito superior llevaría al goce conjunto de ellos derechos de cada uno de los países que integrarían finalmente la Unión Europea, evidenciando en primera medida, la factibilidad de que todos los países desde su posición y capacidades se abrieran para que los otros países aprovecharan sus fortalezas y viceversa, y adicionalmente en el marco de una organización conjunta se enfrentaran problemáticas que de manera aislada no podían enfrentar los Estados. En este sentido, desde el neofuncionalismo se habla de un “derrame”, es decir que con la interconexión económica se hace rápida la integración de otros sectores al proceso de integración.

Por otra parte, en este proceso las élites políticas, económicas y sociales que participan en ese proceso son también un factor principal en el mismo, conscientes de su utilidad, y, en similar medida, extienden el proceso entre ellas y lo controlan, realizando lo que se denomina un «cambio de lealtades», del nivel nacional al nivel

supranacional, en el que se mueven y encuentran mayor satisfacción a sus intereses. En este sentido, el neo-funcionalismo no se preocupa de observar si este proceso se produce de una manera democrática, representativa de los diferentes sectores políticos de las sociedades concernidas. Este aspecto —la política— es ignorado porque, en realidad, la integración europea se inició desde arriba, como un proceso vertical de arriba-abajo, conducido por unas élites políticas y económicas que pretendían asegurar la paz y el desarrollo de una Europa destrozada por la Segunda Guerra Mundial.

Es decir, desde el funcionalismo y el neofuncionalismo se pueden entender estos procesos integracionistas, el funcionalismo desde su etapa primaria que se funde en la propuesta de Schuman, y el neofuncionalismo, también nacido una vez se había iniciado el proceso de integración, ahonda en cómo ese *spillover* o derrame (Salomón, 2006) no solo impregna otros sectores más allá del económico, sino que comienza a generar un proceso de legitimación de la integración, una vez la cooperación muestra resultados contundentes.

De esta manera se presenció la evolución de la integración, hacía ese modelo prospectivo propuesto por el neofuncionalismo, que llevó a la suscripción de los Tratados de Roma de marzo de 1957 que dieron vida a la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la energía Atómica (CEEAA). Así se evolucionó desde la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) de 1951, con un objetivo sobre solo dos materias específicas, a una integración económicas más profunda que requirió la construcción de un marco institucional conformado por:

- La Comisión, encargada de velar por la correcta aplicación de los Tratados.
- El Consejo de Ministros, sobre el que descansa el poder decisorio.

- El Parlamento Europeo, representante de todos los ciudadanos.
- El Tribunal de Justicia, cuya misión es la de asegurar el control jurisdiccional (Brea, 2016).

En 1992, con la previa adhesión en 1976 de más países europeos que evidenciando los resultados positivos en las economías de los miembros de la CEE decidieron unirse, se dio una transformación de los tratados y la suscripción en Maastricht del Tratado de la Unión Europea que asumía objetivos a nivel político y social. De esta manera, se basó en tres pilares:

El primero hace énfasis en la institucionalidad, basándose en las tres comunidades, y la ampliación de funciones de las instituciones previamente descritas, que como lo indicaba el funcionalismo, permitía el disfrute conjunto de derechos y deberes con un propósito común superior.

El segundo pilar hace referencia a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC):

Esta política se enmarca en el ámbito de una cooperación intergubernamental, y tiene como objetivos el fortalecimiento de la seguridad de la Unión, el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional, el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Brea, 2016).

Este pilar expone la base del funcionalismo, en el sentido en que apela a la integración para la consecución de objetivos que individualmente no lograrían los Estados por sí solos, en especial en temas como la seguridad. De hecho, desde el principio, si bien la iniciativa tuvo un carácter económico, la estrategia de fondo preveía la implementación de una

estrategia que previniera una nueva guerra, por lo que desde el funcionamiento de un engranaje multidimensional garantizó la paz continental.

El último pilar hace referencia a la cooperación intergubernamental en asuntos de justicia y seguridad de las fronteras exteriores.

Todos estos mecanismos y pilares dieron sentido al engranaje que mencionaba Monet en la génesis de la Unión Europea, que evidenció la necesidad de articular diversos sectores a través de la integración para promover beneficios comunes, superando barreras ideológicas, lingüísticas, geográficas y sociales.

La lección parte de la concepción de integración que se tiene en otras latitudes, donde la competencia por la imposición de visiones particulares, la profunda ideologización y la falta de liderazgo (Malamud C. , 2015), han erosionado los procesos integracionistas y han impedido la resolución de problemas comunes, por ejemplo, de seguridad, desde una escalara regional, tal y como es el caso de América Latina, asunto que se examinará a lo largo del presente trabajo.

## **2. Capítulo II: La Comunidad Andina de Naciones**

Los países de la región han buscado diversas formas de integración, teniendo como base las lecciones dejadas por el proceso de integración que dejó la Unión Europea, tal como se esbozó con anterioridad.

Específicamente, la Comunidad Andina de Naciones nace pocos años después de las primeras iniciativas de integración europea, también en primera medida, con un propósito comercial, pero con una perspectiva a largo plazo de mayor integración a nivel político, económico y social (Aguirre, Peña, & Duarte, 2014).

De esta forma, en el presente capítulo se abordará la historia de la Comunidad, haciendo un énfasis especial en quiénes hacen parte del mecanismo y cómo las dinámicas políticas y de seguridad interna de los países miembros llevaron a una crisis.

### **2.1. Evolución histórica del mecanismo de integración**

La historia misma de América ha impregnado los procesos políticos, sociales, económicos y culturales de los países de la región. La herencia de la colonia y el sueño del libertador Simón Bolívar de unificar las naciones bajo un mismo modelo ha sido persistente, aún más en los momentos de mayor radicalización política, como se verá a continuación.

El pensamiento de Bolívar ha sido y es el punto de referencia para todos los intentos de integración en América Latina. En todas las etapas de su pensamiento integrador

subyacen dos elementos: la necesidad de unidad frente a los peligros externos, especialmente frente a las monarquías europeas y la hegemonía de los Estados Unidos, y la conveniencia de contar con mecanismos propios para resolver eventuales disputas entre las naciones americanas y poder así garantizar la paz en la región (Bustos, 2010, pág. 2).

Así, de acuerdo con García-Belaunde (2000), esta nostalgia bolivariana estuvo impresa en iniciativas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común del Sur (Mercosur), y, por supuesto la organización acá estudiada: la Comunidad Andina de Naciones.

Bajo esta perspectiva, en 1969 se suscribe el Acuerdo de Cartagena, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social de los países miembro, adaptando, a su vez, las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en lo que se refería a la industrialización por sustitución de importaciones (Aguirre, Peña, & Duarte, 2014).

Si deseaban independizarse económica y comercialmente de los países centro, los países atrasados vieron como necesario llevar a cabo su propia industrialización. En América Latina el mecanismo para llevarla a cabo fue el de sustitución de importaciones, aprovechando la inercia provocada por la sustitución espontánea de importaciones generada durante la Segunda Guerra Mundial ante la escasez de las importaciones de los países centro (Vázquez, 2017, pág. 8).

Este proceso se llevó a cabo en América Latina entre 1929 y 1980, teniendo un impulso especial en 1948 con la creación de la CEPAL, mecanismo que examinó y generó recomendaciones para el desarrollo económico y social de la región. Así, Raúl Prebisch, economista argentino, influyó en gran medida el modelo ideado para la región, toda vez que

fue el que precisó la necesidad de modificar el sistema productivo y el nivel de intervención del Estado por los términos de intercambio que favorecían en mayor medida a los países desarrollados (Vázquez, 2017).

En este sentido, se generó una ola de solidaridad entre los países de la región que contaban con características económicas e industriales similares, con el propósito de promover una unión comercial que supliera entre sí la demanda y la oferta de materias primas y productos manufacturados, y que, en caso de salir al mercado internacional, la negociación en bloque pudiese situarlos al nivel de las economías desarrolladas con quienes tratarían, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea (Aguirre, Peña, & Duarte, 2014).

La CAN pretende contribuir al desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, evitando desigualdades de desarrollo entre cada país miembro. El acuerdo creador de la CAN es un esquema regulador que interviene en las economías para propiciar una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, de forma coherente, realista y transparente. Cabe destacar que se reconoce la existencia de distintas velocidades en la aplicación de los mecanismos que propone el Acuerdo de Cartagena para cada miembro. Los países miembros reconocen la necesidad de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo existentes en la subregión; por esta razón, se otorga un tratamiento especial y diferenciado a Bolivia y Ecuador (Aguirre, Peña, & Duarte, 2014, pág. 4).

De esta manera se caracteriza una de las etapas por las que ha atravesado la CAN, en inicio el 26 de mayo de 1969 Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena que dio vida al Pacto Andino, con una visión muy ensimismada de desarrollo, concibiendo como la mejor alternativa al mercado internacional, el mercado subregional (Vázquez, 2017).

Así en 1970 entró en operaciones la Corporación Andina de Fomento (CAF), hoy en día el Banco de Desarrollo de América Latina del cual hacen parte 19 países (17 de América Latina, España y Portugal, y 13 bancos privados. La misión del Banco es proveer un modelo de desarrollo sostenible a través de operaciones de créditos, recursos no reembolsables, y estructuración técnica y financiera de proyectos para la región (CAF, 2020).

Este fue el primer mecanismo palpable del Acuerdo, a lo que le siguió en 1971 la anulación de doble tributación entre los países miembros y en 1973 la adhesión de Venezuela (CAN, La CAN en la historia, 2020). Sin embargo, pronto se comenzó a fracturar la integración, pues en 1976 se dio la salida de Chile, evidenciando que las dinámicas internas afectaban la integración.

En aquel año, llegó el gobierno militar de Augusto Pinochet a Chile, lo que disparó la diversidad de opiniones y posturas sobre el camino económico que debían seguir los países del mecanismo para el desarrollo (El País, 1976). Específicamente, Pinochet abogaba por un modelo neoliberal, totalmente opuesto al planteado por el modelo Cepalino que implementaron en los primeros años de integración, y que coincidía con una fuerte crisis económica en el gobierno del derrocado Salvador Allende.

Así, Pinochet, una vez asentado en el poder procedió a entregar las riendas económicas a expertos financieros que optaron por una liberalización de la economía, y la venta de las empresas que habían sido nacionalizadas por Allende, tratando de entrar en la dinámica de libre mercado. “El recuerdo del modelo económico impuesto por tecnócratas educados en la Universidad de Chicago, conocidos como los "Chicago Boys", poco después del golpe militar de 1973, sigue siendo visto como un ejemplo a seguir por parte de la derecha continental” (Fajardo, 2019).

En este sentido, el funcionalismo sobre el que se basa la visión general de integración se vio resquebrajado, pues el mercado subregional interno no se disponía bajo una concordancia de criterios políticos y económicos.

Precisamente, las dinámicas propias del mercado llevaron a que las posturas de los Estados miembro se flexibilizaran, de tal manera que se pasó de una visión cerrada, a un regionalismo abierto que se evidenció en la apertura de una zona de libre comercio.

En la reunión de Galápagos (1989), los mandatarios andinos aprobaron el diseño estratégico y el plan de trabajo donde se plasmó el nuevo modelo, con el cual los países miembros eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993 en la que las mercancías circularan libremente. El comercio intracomunitario creció vertiginosamente y se generaron miles de empleos. Se liberalizaron también los servicios, especialmente de transporte en sus diferentes modalidades (Aguirre, Peña, & Duarte, 2014, pág. 6).

Posteriormente, en 1997 con el ánimo de fortalecer la institucionalidad de la iniciativa de integración, se suscribieron los Protocolos de Trujillo y de Sucre que modificaron la organización y dio como resultado lo que hoy se conoce como Comunidad Andina, y adicionalmente generó una reestructuración interna que se sustenta en el Sistema de Integración Andino (SAI):

- **Organizaciones de dirección y coordinación:** Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de la Comunidad Andina.
- **Organizaciones e instituciones comunitarias:** Tribunal de Justicia, Parlamento Andino, Secretaría General, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Fondo

Latinoamericano de Reservas, Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue, Universidad Andina Simón Bolívar, Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez.

- **Instancias de participación de la sociedad civil:** Consejo Consultivo Empresarial, Consejo Consultivo Laboral, Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CAN, 2020).

El objeto del SAI es la coordinación de los países miembros a través de los organismos e instituciones que cumplen las diversas labores que se requieren para completar los objetivos económicos, políticos y comerciales. Así, por ejemplo, del Protocolo de Trujillo, vinculado al sistema, se resalta la disposición de un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores con el objetivo de generar lineamientos de política exterior común, profundizando de esta manera la integración.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formulará la Política Exterior Común, para los asuntos que sean de interés subregional. A tal efecto, concertarán posiciones políticas conjuntas que permitan una participación comunitaria efectiva en foros y organizaciones políticas internacionales.- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina definirán y emprenderán una estrategia comunitaria orientada a la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales, en los ámbitos político, social y económico-comercial (CAN, 1996).

Precisamente, con un cambio de modelo económico en los países miembro, inclinado hacia el neoliberalismo, las fracturas de estas posturas comunes ante iniciativas regionales y extrarregionales no se hicieron esperar. En el 2006, Venezuela denunció el “Acuerdo de

Integración Subregional Andino” retirándose de la CAN y justificando tal decisión en que los Tratados de Libre Comercio (TLC) que suscribieron Colombia y Perú con Estados Unidos podrían ser peligrosos para los objetivos de la Comunidad (Sasaki, 2012).

Posterior a ello, en 2013, se inició una ronda de negociaciones que culminaron con la adopción de la decisión 792 para la reestructuración del SAI, toda vez que se buscaba hacer frente a la salida de Venezuela y la exploración de opciones ante un mercado internacional cambiante y unos escasos logros en materia social y económica al interior de la Comunidad (CAN, 2020). Sin embargo, ello no ha resultado en nada concreto, salvo reuniones que redefinen marcos organizacionales y propuestas como la reducción de los costos del roaming internacional (CAN, 2020).

El peso de la relación comercial entre los países andinos es uno de los más bajos entre procesos de integración y bloques comerciales. Así, mientras la CAN representa el 9% del comercio de los países miembros, la Unión Europea alcanza el 73%, MERCOSUR el 13%, el Mercado Común Centroamericano el 17%, el ASEAN el 24% y el NAFTA el 56%. Estas realidades determinan la importancia que tiene para cada país su participación en los bloques de integración, pues se dificultan las posibilidades de armonización de políticas comerciales o económicas, pues estas se contraponen a aquellas dadas por otras dinámicas de articulación externa (Chiriboga, 2009).

Con este aspecto se procede en el siguiente numeral, a ahondar sobre la crisis de integración, en especial a lo que respecta a los temas de seguridad.

## **2.2. Miembros de la Comunidad Andina de Naciones**

La Comunidad Andina, en su génesis como Pacto Andino, tuvo unos miembros originales: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Chile. En 1973 se adhirió Venezuela, en 1976 salió Chile, y en el 2006 se invirtieron los papeles, salió Venezuela y entró Chile nuevamente en calidad de socio observador (CAN, 2020).

Así las cosas, en la actualidad hay cuatro miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; cinco países asociados: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; y, dos países observadores: México y Panamá (CAN, 2020).

La especificación de los países es necesaria en el sentido de determinar específicamente cuáles son las dinámicas internas y los hechos de seguridad de cada país miembro que de alguna manera u otra ha permeado a la Comunidad.

Así, se verá que, entre los países miembros surgieron hechos que denotan una débil institucionalidad y capacidad de acción regional ante problemas comunes, a lo que se suma el surgimiento de posturas contrariadas sobre cómo afrontar los conflictos que se derivaban, por una parte, de la exacerbación del conflicto armado interno de Colombia, pero que también son causadas por la debilidad estatal de los Estados de la región y la proliferación de dinámicas delincuenciales a lo largo y ancho de la subregión, tal y como se expondrá a continuación.

### **2.3. Derecho Comunitario**

Como lo requieren los diversos procesos de integración, indistintamente de su grado de profundidad, se deben realizar unas modificaciones internas de manera que la supranacionalidad de los Acuerdos, en este caso del Acuerdo Andino, surtan efecto.

Las normas de la Comunidad Andina confieren derechos y obligaciones no sólo a los Países Miembros, sino también a los ciudadanos y a las empresas. El Derecho andino forma parte integrante del ordenamiento jurídico de cada uno de los países de la CAN, los cuales son los principales responsables de aplicar correctamente las normas comunitarias. Por lo tanto, los ciudadanos tienen derecho a exigir ante las autoridades nacionales y ante las instituciones subregionales que se cumplan los derechos y garantías conferidas por el ordenamiento jurídico de la CAN (CAN, 2010).

Como se verá en el siguiente numeral, las políticas comunes de seguridad son uno de los puntos focales del presente trabajo, en ese sentido, se tiene que estas son proferidas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual fue creado el 12 de noviembre de 1979 y el Protocolo de Trujillo de 1996 le dotó de capacidad legislativa, específicamente en el artículo 17, indica que el Consejo se expresará por medio de Declaraciones y Decisiones (OEA, 1996), siendo las primeras expresiones que no tienen carácter vinculante, mientras que las segundas, las Decisiones son normas jurídicas de carácter vinculante y supranacional.

Se reviste de especial importancia el conjunto de funciones del Consejo de Ministros, pues son los que toman medidas que son de obligatorio cumplimiento para los cuatro países miembros, en aquellos temas que son de importancia para la vida subregional. Asimismo, son los que construyen visiones y posturas conjuntas y establecen lazos con otros Estados u bloques en temas de política exterior y cooperación, lo que podría ser una herramienta decisiva a la hora de enfrentar amenazas de seguridad conjuntas.

Precisamente, el Protocolo de Trujillo, se cuenta como un hito de importancia, pues transformó el Pacto Andino en la Comunidad Andina, y la dotó de la estructura con la que cuenta el Sistema de Integración, y, por ende, de las maneras en la que cada uno de los

eslabones se expresa sobre los asuntos más importantes de la subregión, jerarquizando como se vio, entre Decisiones y Declaraciones.

### **2.3.1 Colombia y el derecho comunitario**

Como se comentaba anteriormente, algunas de las expresiones de CAN tienen un carácter supranacional, lo que lleva a remitirse a los estudios jurídicos de Hans Kelsen<sup>3</sup>, quien jerarquiza las normas y zanja la discusión sobre en qué casos hay superioridad de una norma que provenga de órganos supranacionales, de manera que se alcen por encima de las Constituciones Políticas de cada uno de los países miembros.

En este sentido, hay una sincronía específicamente entre la Constitución Política de Colombia y los procesos de integración, toda vez que la misma carta magna insta a las autoridades a buscar la integración latinoamericana (Art. 227 C.P.C) y entiende la supranacionalidad de los dictámenes, no sin desestimar la institucionalidad nacional que puede reversar una decisión de la cabeza del ejecutivo. Específicamente, es la Corte Constitucional, la encargada de verificar la exequibilidad de los tratados internacionales y las normas que se adopten de conformidad con aquellos.

Precisamente el artículo 241 de la Constitución Política, indica las funciones de la Corte Constitucional, y específicamente el numeral 10 consagra la labor de determinar la exequibilidad de los tratados internacionales. No obstante, se debe aclarar que las instituciones no funcionan como máquinas autónomas, sino que están compuestas por seres humanos, susceptibles de inclinaciones políticas e ideológicas que poder permear hasta cierto grado sus decisiones.

---

<sup>3</sup> “La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa, es también un método jurídico estricto, mediante el cual quiere eliminar toda influencia psicológica, sociológica y teológica en la construcción jurídica, y acotar la misión de la ciencia del derecho al estudio exclusivo de las formas normativas posibles y a las conexiones esenciales entre las mismas. La jerarquía normativa o pirámide kelsiana, es categorizar las diferentes clases de normas ubicándolas en una forma fácil de distinguir cual predomina sobre las demás, ej. Constitución, ley, decreto ley, ordenanza etc.” (Galindo, 2018).

Así, se tiene que, “la Corte está integrada por nueve magistrados, nombrados por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años de ternas enviadas por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado” (Corte Constitucional, 2019).

En este sentido, cabe preguntarse sobre las garantías de objetividad, sin ánimo de lanzar juicios, y encaminándose precisamente a la historia de la integración subregional y regional, que se ha visto afectada por la polarización ideológica de los mandatarios de turno. Si la terna está compuesta por los sugeridos del ejecutivo, y a su vez son elegidos por el Senado, organismo en el que pueden nacer alianzas y rivalidades, la elección de los miembros de la Corte puede ser susceptible a los efectos de las estrategias o propósitos políticos particulares.

Como se sabe, la suscripción de tratados internacionales hace parte de las iniciativas de la política exterior, que en el caso de Colombia ha tendido a tener un carácter personalista. es decir, el mandatario de turno, de acuerdo s u posición ideológica y a su propia agenda les da prioridad a ciertas temáticas. Adicionalmente, las relaciones internacionales del país han tendido a ser monotemáticas y vinculadas con la posición de Estados Unidos en el sistema internacional.

En este orden de ideas, tres críticas constantes se han realizado a la política exterior colombiana. En primera instancia, el hecho de ser inconsulta con los diversos actores de la sociedad. Por otra parte, y quizá la más grave, el erigirse como una política de gobierno y no de Estado. Por último, la sujeción a los Estados Unidos en esta materia, que ha conducido a nuestro país a un histórico distanciamiento con aliados estratégicos que permitirían escenarios de cooperación en los cuales blindaríamos nuestra economía de las oscilaciones del país norteamericano (Galeano, 2012, pp. 203-204).

En esta medida, esto permite conocer de antemano como uno de los países miembros de la CAN maneja sus asuntos internacionales, y la escasa atención que se le ha dado a los temas regionales, e incluso los choques que se han presentado, cuando el mandatario de turno tiene una visión particular que se aleja o se opone a la de otros mandatarios de la subregión que manejan la política exterior de manera similar.

Así, esto se erige como un precedente importante para el desarrollo de las problemáticas que se mencionan a lo largo del presente documento, entendiendo cuáles son las prioridades y el impacto jurídico y político de las Decisiones de la CAN en el marco subregional y nacional, pues por un lado la supranacionalidad de la que están dotadas zanja la discusión sobre la supremacía constitucional, pero a su vez la voluntad política es la que puede tener la última palabra tanto al interior del mecanismo de integración para adoptar dichas medidas, como a nivel nacional para integrarlas al sistema nacional.

#### **2.4. Políticas Comunes de Seguridad**

Como lo indica la Cancillería de Colombia (2020), la CAN surgió como un instrumento de integración a nivel subregional, “con el propósito de mejorar el nivel de vida y desarrollo equilibrado de los habitantes de los Países Miembros mediante la integración y la cooperación económica y social”.

El propósito de promover el desarrollo, implica a su vez generar garantías de seguridad, entendiendo que, en la actualidad todas las dimensiones están interconectadas, y que, de hecho, se han desarrollado conceptos como el de seguridad humana que abarca diversas dimensiones que deben ser atendidas, aún más cuando los objetivos de la integración pretenden trascender un área meramente comercial.

Así, se entiende que la seguridad humana “consiste en proteger, de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser humano” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010).

En este sentido, se hace necesario generar garantías sobre tres tipos de libertades para poder establecer que hay seguridad humana, estas son libertad del miedo, de la necesidad y libertad para vivir con dignidad. La primera, la libertad del miedo, hace referencia a las amenazas a la vida o la integridad física de las personas, bien sea por hechos cometidos por los mismos Estados, por otros grupos u otras personas. En cuanto a la libertad de la necesidad, se hace referencia a que las personas cuenten con el sustento para satisfacer sus necesidades básicas y socioeconómicas. Y la tercera, la libertad para vivir con dignidad menciona las herramientas con las que deben contar las personas para poder protegerse ante la exclusión o discriminación, o todas aquellas manifestaciones de violencia estructural como el desempleo, la persecución, el racismo, la inequidad, etc. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010).

En este sentido, y a la luz de la atención que los gobiernos miembros de la CAN les han prestado a ciertas problemáticas, se analizan amenazas estructurales como la decadencia de los sistemas democráticos en la región, las amenazas a la integridad física como el crimen organizado transnacional, y las amenazas a los mecanismos de integración como herramienta de desarrollo, como lo son las controversias entre los países de la subregión, asuntos que se desarrollarán en el numeral 2.4.

Al respecto, la CAN ha asumido un compromiso con la seguridad de la región, y por tanto desde el año 2002 se adoptó “El Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la

Seguridad”, como uno de los avances hacia la construcción de una Política Exterior Común, donde se hizo énfasis en la necesidad de disminuir los presupuestos de defensa para destinar esos recursos a temas sociales, de crecimiento y desarrollo, partiendo de la base que existen herramientas cooperativas entre los miembros que hacían parte en aquel entonces, para coadyuvar en las garantías de seguridad.

Así las bases del “Compromiso de Lima” fueron, entre otras, la preservación de la democracia y los Estados de Derecho, como principio para las relaciones armónicas en la subregión. Así mismo, se hacía parte la promoción de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la abstención del uso de la amenaza, la resolución pacífica de controversias, respeto a la integridad territorial, la no injerencia en asuntos internos, la observancia de los mecanismos de seguridad de la ONU y OEA, etc. (CAN, 2002).

Una de las primeras medidas adoptadas fue la creación de una Zona de Paz que comprendía los territorios de los países miembros. En ese contexto quedó prohibido la amenaza o el uso de fuerza entre los países de la subregión, se prohibió la fabricación, transporte o uso de armas de destrucción masiva como las nucleares, las químicas o las biológicas. Del mismo modo, se instó a la eliminación total de las minas antipersona (CAN, 2002).

Respecto al crimen transnacional, en términos generales se promovió un aumento de la vigilancia del narcotráfico y el tráfico de armas. Asimismo, se instó a la disminución del gasto en armas convencionales, teniendo en cuenta los contextos particulares de seguridad de cada país miembro, para lo cual se determinó la presentación de informes periódicos sobre el gasto en defensa (CAN, 2002).

De manera especial, el Compromiso dedica apartados completos a las medidas para la no proliferación, construcción o tránsito de armas nucleares, para la adopción de medidas que disminuyan el tráfico ilegal de armamento, y para erradicar las minas antipersona. A ello se suman las medidas de confianza entre las que se destacan los informes previos a ejercicios militares en zona de frontera, establecimiento de zonas de confianza mutua o seguridad en zonas fronterizas, reuniones y acciones para prevenir incidentes de seguridad, programas de educación para la construcción de cultura de paz, inclusión de estos programas andinos en las academias militares, universidades y centros de pensamiento, ente otros (CAN, 2012).

Con base en todo ello, se acordaron una serie de decisiones en materia específica de seguridad regional, siendo las más recientes las adoptadas entre el 2003 y el 2004.

#### **2.4.1. Decisión 505**

La Decisión 505 del año 2001 se construyó el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, evidenciando el aumento de la comercialización de narcóticos en la región, y la proliferación de problemáticas sociales conexas.

Este mecanismo funciona bajo el respeto de las legislaciones nacionales expedidas con relación al tema de tráfico de drogas ilegales, pero establece las bases para la cooperación intrarregional, aceptando la responsabilidad compartida como causantes de la problemática.

De esta manera, se dispuso la creación de un Comité integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y aquellas instituciones nacionales encargadas de dicha temática.

El Programa de Acción se compone de 6 partes. En la primera parte hace referencia al control de la producción, el contrabando y el desvío de precursores químicos, para la cual se promueve la implementación de notificaciones de las exportaciones de químicos, y en general el fortalecimiento de todos los mecanismos que controlen la producción y comercialización de las sustancias químicas asociadas con la producción de drogas ilícitas (Decisión 505, 2001).

La segunda parte habla sobre la erradicación de cultivos ilícitos, estableciendo como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de los países que tienen una mayor cantidad de cultivos ilícitos. También establece la necesidad de identificar las zonas con mayor concurrencia de la problemática. En tercer lugar, propone la generación de oportunidades de desarrollo alternativo, para brindar opciones al sector de la población que subsiste de las actividades relacionadas con las drogas ilegales.

Posteriormente, se enfoca en la necesidad de desmantelamiento de las redes de producción y tráfico de drogas ilegales, así como de los grupos dedicados al lavado de activos. Del mismo modo, propone emprender acciones para frenar el consumo de la población de los países miembros, buscando disminuir la demanda y el flujo del negocio.

Para todo ello propone mecanismos bilaterales y comunitarios. Entre los bilaterales propone las comisiones fronterizas y todas aquellas estrategias binacionales que lleven al combate del tráfico de drogas. A nivel comunitario se establecen herramientas como el intercambio de información en la web de la organización, el fortalecimiento de la cooperación de los organismos de inteligencia de cada país miembro. A este nivel se promueven capacitaciones, foros, talleres, armonización de legislaciones, intercambios de

buenas experiencias, y mecanismos de evaluación y seguimiento continuo de los avances de las actividades emprendidas.

No obstante, como se observará más adelante, la problemática sigue siendo uno de los problemas más complejos en la región, y en los últimos años se reportan aumentos importantes que dan cuenta de la ineficiencia de los mecanismos comunitarios, binacionales, y por supuesto, nacionales.

#### **2.4.2 Decisión 552**

La decisión 552 del 25 de junio de 2003, adoptó el “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”, mediante el cual se trazan las estrategias para

La prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, la cual deberá tomar en cuenta los vínculos existentes entre el tráfico ilícito y la proliferación de dichas armas y la seguridad, el terrorismo, la corrupción y el problema mundial de las drogas, así como el objetivo de largo plazo de alcanzar la paz, la estabilidad y el desarrollo en la Subregión (Decisión 552, 2003, p. 4).

Para tal fin se definió la importancia de las reuniones periódicas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la creación de un Comité Operativo con participación de tres representantes de cada país para verificar el avance de la iniciativa y la armonización de la ejecución de las estrategias que deben adaptarse desde la legislación nacional de los miembros.

Las modalidades de acción globales se centran en la concepción global e integral de la problemática, lo que requiere el intercambio de información constante que permita observar

la magnitud del problema y los asuntos relacionados con este. Así mismo, busca desarrollar una agenda coordinada de acción en materia de seguridad para la subregión. Desde una perspectiva más académica se busca intercambiar experiencias y conocimientos sobre el tema en cursos y seminarios en los diversos países miembros, así como la generación de programas de cultura ciudadana que permitan evidenciar los peligros y consecuencias de tales actividades (Decisión 552, 2003).

A nivel nacional, se enfatiza la necesidad de adaptar las reglamentaciones internas para controlar la fabricación y comercialización del armamento ligero, así como el establecimiento de mecanismos coordinados que controlen la proliferación y tráfico del armamento dentro de los territorios nacionales. Del mismo modo, se insta a los países miembro a que a nivel nacional se generaren programas para el manejo responsable de este tipo de armamento, la entrega voluntaria de las armas pequeñas y ligeras, generación de conciencia ciudadana, adaptaciones de la legislación para el control de la tenencia de armamento por parte de civiles, y la participación de la sociedad civil en la construcción de estas respuestas integrales (Decisión 552, 2003).

En términos generales, se observa que a lo largo de la decisión se promueven acciones específicas como la creación de los comités nacionales y subregionales cuyo objetivo es el dictaminado por la decisión, y estos verificarán e instarán a las partes al trabajo continuo y el intercambio de información constante para poder determinar las respuestas adecuadas para la problemática. Asimismo, la inclusión explícita de los delitos relacionadas con el tráfico de armas ligeras, se hace perentoria para poder coordinar los mecanismos interinstitucionales y subregionales. Del mismo modo, los seminarios y talleres como herramienta para el intercambio de información, son privilegiados a lo largo del documento.

No obstante, aunque se cuenta con el compromiso de los países miembros para la logística y la participación de su personal, los mecanismos de financiación se establecen como objetivo a desarrollar, en especial lo concerniente a la cooperación internacional, asunto transversal para que la materialización de las políticas diseñadas a partir de la cooperación informativa de los miembros, sea una realidad.

#### **2.4.3 Decisión 587**

La parte considerativa de la decisión 587 del 2004, determina la necesidad de afrontar la seguridad como un concepto multidimensional, tal y como se mencionó al inicio de este apartado. En ese sentido, y entendiendo la naturaleza variopinta de las amenazas que afectan a la subregión, la decisión adoptó unos objetivos básicos para la Política de Seguridad Externa Común.

Entre estos, se encuentra la necesidad de aumentar la cooperación entre los miembros de la organización para dar solución conjunta a problemas comunes. Así mismo, reafirma la necesidad de crear una Zona de Paz, libre de la amenaza de armamento de destrucción masiva, y, donde imperen los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. Particularmente, dicha decisión insta a los países a cooperar para la creación de un mecanismo de integración a nivel de Sur América.

Esta Política de Seguridad Externa Común, cuenta, desde la adopción de la decisión, con los instrumentos brindados por la Política Exterior Común, para garantizar el ambiente propicio para los compromisos de paz y estabilidad regional. Del mismo modo contará como parte integral los Planes Andinos para la lucha contra las drogas y el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras (Decisión 587, 2004).

A ello se suma un Plan Andino de lucha contra el terrorismo, las disposiciones de cooperación aduanera, así como los de cooperación legal, judicial y policial y el marco para la resolución pacífica de controversias y mecanismos de confianza.

El fundamento básico de esta decisión es la continuidad territorial de los países de la subregión, por lo que se liga con otros fundamentos como la identidad regional, los mecanismos de cooperación, y la concepción de la seguridad y la paz como bienes de interés para todos los miembros de la CAN (Decisión 587, 2004).

Las modalidades de acción se clasifican por medio de un enfoque territorial, pero todas deberán encaminarse a los propósitos consignados en esta decisión. Así las acciones comunitarias serán aquellas emprendidas a través de los mecanismos de la Organización; las subregionales son las acciones que emprenden dos o más miembros; bilaterales, aquellas emprendidas exclusivamente por dos miembros; y, externas aquellas coordinadas con otros organismos regionales, hemisféricos o mundiales.

Esta decisión, enlista específicamente cuáles son los temas que urgen tratar en la agenda subregional:

1. La solución pacífica de controversias.
2. La promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.
3. La promoción de una Cultura de Paz.
4. El gasto de defensa.
5. La lucha contra el terrorismo.
6. La lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su actividad y manifestaciones en perjuicio de la seguridad ciudadana y del Estado.
7. La lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.
8. El lavado de activos.
9. La lucha contra la corrupción.

10. La prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
11. El tráfico de personas.
12. La prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática.
13. La seguridad colectiva, hemisférica y mundial.
14. Las negociaciones de desarme a nivel regional y mundial (Decisión 587, 2004).

Así, la agenda contempla aquellas problemáticas que repercuten con mayor énfasis en la estabilidad regional, pero que como se verá en el siguiente capítulo, dificultan a su vez el establecimiento de respuestas comunes, entrando en un círculo vicioso de culpabilidades mutuas, e inacción comunitaria, que no ha logrado consolidar la Zona de Paz, ni disminuir la multiplicidad de amenazas sobre la subregión como se muestra a continuación.

## **2.5. Episodios de inseguridad regional**

Z<

Como se mencionaba, si bien Colombia siempre ha sido enmarcado como uno de los problemas de seguridad regional, en realidad hay hechos y asuntos estructurales que refuerzan y extienden los problemas de seguridad en la región.

Existen diversas percepciones sobre cuáles constituyen los mayores problemas de seguridad en la región andina. Sin embargo, se puede argumentar que existen tres referencias principales, las personas, las instituciones democráticas y los Estados. Y las grandes amenazas, tradicionales y no tradicionales, a la seguridad de éstos son las fisuras socioeconómicas, las drogas y los delitos conexos, el crimen organizado, los liderazgos antidemocráticos, los grupos armados ilegales e, incluso, las viejas disputas fronterizas. En este contexto queda claro que el conflicto armado colombiano

es tan solo uno entre muchos factores que afectan la seguridad regional, y puede intensificarse debido a las condiciones adversas en el resto de la zona.

Así para efecto del desarrollo del presente acápite, se entenderán cuatro variables básicas para el estudio de las amenazas que deberían responderse desde los CRS y que incluso se incluyen como pilares de la decisión 587 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Así, se abordarán las amenazas al Estado de Derecho y la democracia, la integridad territorial y soberanía, el narcotráfico y el tráfico de armas. A todo ello debe agregársele la influencia de Estados Unidos en la conformación de conceptos claves como el de seguridad nacional, y la formulación y ejecución de acuerdos de comercio y de defensa entre Estados Unidos y países de la subregión, que resaltan las diferencias ideológicas, tal como se desarrollará a continuación.

### **2.5.1. Estado de Derecho y Democracia**

De acuerdo con las Naciones Unidas, el Estado de Derecho es un principio de gobernanza que se sustenta en los pilares de imperio de la ley, respeto a los derechos fundamentales y división del poder en las tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial (ONU, s.f.).

Por otra parte, está el concepto conexo de democracia, asunto ampliamente estudiado en América Latina, en especial desde el proceso de descolonización en la primera mitad del siglo XIX, fecha desde la que se pretendió hacer una transición a un modelo que reuniera las siguientes características:

Desde el siglo XIX, el concepto de democracia se ha impuesto referido a las relaciones entre estado y sociedad. Se define como una forma de gobierno en que el poder político del Estado, la soberanía, pertenece por derecho a todo el pueblo,

entendido como el conjunto (casi) universal de ciudadanos, sin exclusiones por razones de sexo o clase social, y no a un grupo específico y limitado del mismo. Su finalidad última es que los ciudadanos controlen, intervengan y definan objetivos en relación con ese poder político. Se entiende que el gobierno debe reflejar y expresar la voluntad del pueblo, interpretando de este modo las nociones tradicionales de soberanía popular y gobierno popular (Rodríguez & Francés, 2011, pág. 12).

Reunir estas características implica no solo una transformación y fortalecimiento institucional, sino que se precisa de un cambio en la cultura política precisamente por la complejidad del modelo que requiere la participación de diversidad de actores. Toda esta construcción ha mostrado deficiencias y debilidades que se exaltan de manera particular en América Latina desde el momento mismo de la independencia, como lo menciona Fernando Mires (2007):

El Estado no solo es la representación jurídica de la Nación o un conjunto de estructuras administrativas sino, sobre todo, su máxima representación política. Por eso, una de sus funciones más importantes y menos estudiadas consiste en garantizar un espacio vacío de poder estatal, una zona propiamente política, que es donde se resuelven las disputas y los conflictos entre los partidos que buscan acceder al Estado. El problema es que, en América Latina, históricamente, la disputa ha tenido como protagonistas a una izquierda ideológica y a una derecha económica incapaces de dialogar o confrontar entre sí. Hoy, el riesgo es que las experiencias populistas, nacionalistas y hasta militaristas que han surgido en algunos países de la región consoliden un “Estado antipolítico” que ponga en riesgo la democracia.

En este sentido, y de acuerdo con el autor anteriormente citado, el populismo se alza como una amenaza que tiene una conexión con varios factores: primero con la debilidad institucional, ello se refleja en vacíos estatales que son aprovechados por grupos armados ilegales y grupos delincuenciales como en el caso de Colombia (Ochoa , y otros, 2013), entendiendo que las respuestas institucionales se ven menoscabadas por los discursos políticos que no responden coherentemente a la relación entre necesidades, recursos disponibles, y promesas realizadas en medio de un discurso que busca exacerbar los ánimos de un sector de la población (Stanley, 2000).

Bolivia comparte con Venezuela algunas características propias de lo que se ha conceptualizado desde diversas perspectivas como populismo – movilización de demandas heterogéneas, apelación al pueblo como la voluntad popular soberana, comprensión del pueblo como los desposeídos, la integración de las masas, desprecio y desconfianza por los procedimientos institucionales heredados, líderes como referentes simbólicos de la movilización-, pero en este último país se observa una práctica política con rasgos no democráticos o que lo situaría en los bordes externos de la democracia (Salinero, 2015, pág. 15).

Precisamente, Mónica Salinero (2015), afirma que esos bordes externos de la democracia se caracterizan, particularmente en estos dos países, por la relevancia central del líder, concibiéndolo como si llegase a tener una labor mesiánica dentro del pueblo, y específicamente para el régimen venezolano, se observa una relación muy íntima con las Fuerzas Militares, asunto que tiende a convertirse en problemático, no solo para la oposición interna sino para los países de la región que no coincidan con su modelo particular.

En este sentido, la personalización de la política resulta como un fenómeno natural ante la profundización de la importancia de la figura de líderes como Chávez, Maduro o Morales, tal como lo desarrolla Flórez (2019):

A nivel interno, los partidos políticos han sido desplazados del centro de la escena política, obedeciendo a una dinámica de personalización de la política, que relativiza el rol de las instituciones, y se centra en las características de un líder particular que termina por concentrar el poder y la legitimidad en su figura.

En ese sentido, una de las amenazas más apremiantes para la integración latinoamericana ha sido precisamente la impresión de una voluntad particular en los comportamientos de política exterior de los países de la región, asunto que se reflejó explícitamente cuando coincidieron las presidencias de Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Evo Morales y Rafael Correa, cuyas visiones sobre la economía y el desarrollo de la región se mostraron disimiles y resultaron no solo en enfrentamientos verbales, sino en la salida de Venezuela de la CAN en el 2006 (Flórez, 2019).

Adicionalmente, con Correa como mandatario de Ecuador con un marcado sesgo autoritario y un modelo de seguidismo hacia el mandatario venezolano, incluso adoptando características autoritarias en el manejo de los asuntos internos ecuatorianos (Conaghan, 2008), viéndose todo ello exacerbado en contra de la calidad de integración andina con la las decisiones del gobierno colombiano, siendo uno de los puntos de quiebre de mayor relevancia la operación Fénix adelantada por el Ejército Nacional de Colombia, asunto que se explicará más adelante.

En este sentido, la debilidad de las democracias que encontraron la soberanía popular solo en el discurso, y el imperio de la ley y el contrapeso al poder como un asunto más

dogmático que pragmático, entraron en choque en densas acusaciones entre los mandatarios que finalmente esbozaron la política exterior más como la voluntad individual de los mandatarios populistas, que como un mecanismo de materialización de los intereses nacionales.

### **2.5.2. Integridad territorial y soberanía**

El hecho de compartir fronteras entre los países de la Comunidad es un factor que se puede convertir eventualmente como un foco de contrariedades, en especial cuando hay un país con un conflicto armado interno susceptible de desbordarse, y, cuando parte de esas fronteras no están claramente pactadas.

En el primer caso, el conflicto interno de Colombia ha afectado las zonas de frontera con especial intensidad en los límites con Venezuela y Ecuador (Peco & Peral, 2005), presentándose un hecho de suma relevancia en frontera con Ecuador, la operación Fénix, que logró escalar al punto de generar órdenes de captura en contra del aquel entonces Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos:

La Operación Fénix consistió en el bombardeo al territorio ecuatoriano y la incursión con helicópteros y personal militar dentro de una zona selvática a 1.800 metros de la frontera de Ecuador con Colombia, denominada “Angostura”, en las cercanías de la población Yamarú, en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, el 1º de marzo de 2008; así como el bombardeo del campamento guerrillero donde se presumía la presencia de alias “Raúl Reyes”, con el resultado de la muerte del señalado miembro del secretariado de las FARC y 17 guerrilleros más. El fin de acabar con el grupo armado ilegal, como fin de Estado, una vez más hizo predominar la razón de Estado y el

interés nacional sobre una ética de los medios y sobre los intereses geopolíticos colectivos de una comunidad andina muy fracturada (Pastrana & Trujillo, 2011, pág. 214).

Ello no solo tuvo una repercusión sobre las normas de Derecho Internacional, sino que adicionalmente profundizó las suspicacias sobre la connivencia de los regímenes vecinos con la presencia de grupos insurgentes en su territorio, lo que si bien no justificaba la incursión en el país vecino, ahondaba la profunda grieta entre los gobiernos del momento, aumentando la desconfianza y la imposibilidad de formular soluciones conjuntas a lo que en teoría constituía un problema de seguridad para los países de la subregión (Pastrana & Trujillo, 2011).

A ello se sumó la captura del guerrillero de las FARC 'Rodrigo Granda' en hechos confusos en la ciudad fronteriza de Cúcuta, presumiendo que algunos agentes venezolanos llevaron a Granda a zona de frontera y se hizo pasar esta captura como si hubiese sido efectuada en suelo colombiano. El asunto escaló a tal nivel que produjo el cierre de la frontera y la paralización de los proyectos de interconexión vigentes entre los dos países, llegando a compararse esta situación con el incidente de la "Corveta Caldas" en 1987.

Vicente Gerbasi citado por Ramos, Romero y Ramírez (2010) indicaba que ello llegó a tal punto porque:

En vez de reconocer ambos gobiernos los errores cometidos, tratar de esclarecer los hechos y asumir sus responsabilidades, suspendieron los mecanismos de fomento de medidas de confianza existentes entre ambas naciones, y afectaron el comercio bilateral, en aras de la defensa de sus propios proyectos políticos: la política de seguridad democrática y el proyecto político revolucionario bolivariano (p.576).

Asimismo, y retomando el tema de la Corveta Caldas, cabe mencionar que este es otro de los puntos que debilitan la integración regional, pues aquel incidente se enmarca en la disputa regional por la delimitación del Golfo de Venezuela, la cual se remonta a la época de la colonia y la suscripción de tratados que en últimas no fueron aceptados por Venezuela en beneficio de Colombia. Todo se tornó más complejo al comprobarse la existencia de hidrocarburos en la zona que sería la plataforma continental (López, 1985).

La diferencia surge sobre las líneas de prolongación que parten de hitos diferentes, por tanto, para Venezuela la frontera es la Línea de prolongación de la frontera de Castilletes<sup>4</sup> y Colombia sostiene la tesis de la Línea Media y de la equidistancia<sup>5</sup>.

En términos generales la zona representa un gran valor geopolítico tanto para Venezuela como para Colombia,

Es un espacio donde convergen rutas marítimas de importancia, que promueven un intenso tráfico marítimo de importaciones y exportaciones, con el Caribe, el Canal de Panamá, Estados Unidos y Canadá, utilizadas, estas dos últimas, por los petroleros para la exportación de crudo. En segundo lugar, en esta zona se encuentran la mayor parte de la riqueza de hidrocarburos y varias refinerías (Zurrón, 1994, pág. 82).

A la fecha no se ha obtenido un arreglo de la situación y, de hecho, recientemente en el 2015 se revivió por la expedición del decreto 1787 por parte del gobierno venezolano, en el que, si bien se generaba una salida ante el conflicto limítrofe de este país con Guayana “con el que busca establecer la delimitación de áreas marinas y submarinas a través de la creación de varias Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular” (País, 2015),

---

<sup>4</sup> Ver anexo N°1

<sup>5</sup> Ver anexo N°2

dicha decisión afectaba la disposición del límite marítimo en la zona de disputa con Colombia, conflicto, que de acuerdo con Zurrón (1994) es de difícil resolución por los recursos geopolíticos inmersos allí.

Este asunto, sin duda, también tiene injerencia en el proceso de integración, pues incluso desde la interdependencia y el funcionalismo y neofuncionalismo que introdujo el ejemplo de integración europea, era claro que el avance a la integración debía, de base, respetar algunos asuntos internos y la soberanía territorial. No obstante, si ello no está claro y sustentado en algún instrumento internacional como un tratado, esas disputas minan la confianza y la solidaridad que se requiere para que funcione una iniciativa integracionista.

### **2.5.3. Crimen Organizado Transnacional**

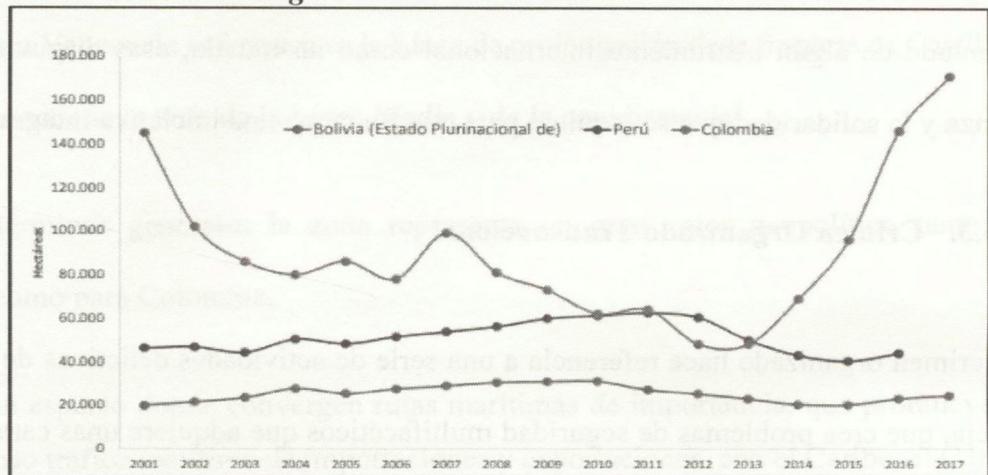
El crimen organizado hace referencia a una serie de actividades delictivas de evolución compleja, que crea problemas de seguridad multifacéticos que adquiere unas características especiales por los países y las subregiones (Celi, 2012). En los países de Suramérica hay unas tendencias criminales definidas de carácter transnacional, que ocupan un lugar prioritario en las agendas regionales y subregionales.

Mediante sus manifestaciones en los países, el fenómeno incide progresivamente en los problemas de seguridad pública, exacerbados por la emergencia de delitos fronterizos y tipos de violencia que desbordan el control territorial de los Estados. Entre los delitos vinculados con la criminalidad transnacional están el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de bienes y de personas, el secuestro, la extorsión y el sicariato (Celi, 2012, pág. 152).

Por ejemplo, en el tema de narcóticos, es claro el protagonismo de Colombia en la producción de drogas, aunque en términos generales, de acuerdo con Luis Guridi (s.f), el

90% de las incautaciones de narcóticos a nivel mundial corresponde al producto extraído de la región andina. En el siguiente gráfico extraído del informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos realizado por el gobierno colombiano y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se evidencia la participación de Colombia como el mayor productor de drogas, sin dejar de desconocer que Perú y Bolivia también contribuyen a la problemática:

**Gráfico N°**  
**Cultivos de Coca en la Región Andina 2001-2017**



**Nota.** (UNODC, 2018)

De acuerdo con las Naciones Unidas, los cultivos en América del Sur pasaron de 120.600 en el 2013 a 245.000 en 2017 (ONU, 2020), a ello se suma la proliferación de carteles como el de los soles en Venezuela, y la interconexión de estos cárteles de América del Sur, Centro América y América del Norte.

Por otro lado, de acuerdo con Alejo Vargas (2006), las dinámicas del tráfico de armas de la región están vinculadas al conflicto armado de Colombia y a las diversas formas de criminalidad dentro de los países de la zona, toda vez que estas armas sirven a fines delictivos como atracos, secuestros, actos terroristas, etc.

Las estadísticas exactas al respecto son inciertas, pero si se tiene definido que hay dos países que no pertenecen a la subregión de estudio pero que si inciden en la problemática; estos son Brasil y Argentina. De acuerdo con Viviana García (2012) Brasil es el segundo mayor productor de armas en la región con una producción que a mediados de la primera década del milenio ascendía a 164 millones de dólares.

Asimismo, de acuerdo con Cristóbal Vásquez (2018) el 71,9% de las armas que se confiscan en México provienen de Estados Unidos, y su destino son las pandillas, maras, y grupos ilegales de Colombia y otros países de América Latina. “El comercio de armas representa el tercer negocio más rentable en el mundo después del narcotráfico y la trata de personas. Al año se comercializan cerca de 60 mil millones de dólares en armas” (Vásquez, 2018).

Precisamente, otro de los crímenes transnacionales de mayor asiduidad es el de trata de personas, en parte por la misma conflictividad y la alta tasa de necesidades insatisfechas que llevan a hombres y mujeres a creer en falsas promesas o hasta cierto punto acceder a algunos oficios que resultan ser mucho peor de lo que sus captores les ofrecen. “Si bien la forma más conocida de trata de personas es la explotación sexual, cientos de miles de víctimas también son objeto de trata con fines de trabajo forzoso, servidumbre doméstica, mendicidad infantil o extracción de órganos” (ONU, 2020).

Si bien es una problemática común para los países de la región Andina, el trato adecuado se ha dificultado por la falta de reconocimiento del delito al interior de los Estados e incluso la falta de estadísticas como lo reconoce el informe de la Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas (Federación Iberoamericana del Ombudsman, 2016).

**Tabla N°**  
**Casos o víctimas identificadas 2013-2015**

<b>País</b>	<b>Mujeres/niñas</b>	<b>Hombres</b>	<b>LGTBI</b>
<b>Bolivia</b>	1004	24	Sin datos
<b>Colombia</b>	145	36	5
<b>Ecuador</b>	550	209	Sin datos
<b>Perú</b>	1219	311	Sin datos
<b>Venezuela</b>	39	11	Sin datos
<b>Total</b>	2957	591	

**Nota.** (Federación Iberoamericana del Ombudsman, 2016)

Como se denota, los datos son escasos a nivel nacional y a nivel subregional, asunto que implica una limitación a la hora de establecer un contexto claro para la formulación de respuestas conjuntas dado su carácter transnacional. Si bien hay protocolos al respecto, como se verá en el siguiente capítulo, los mecanismos no han sido actualizados y como lo mencionaba Vicente Gerbasi citado por Ramos, Romero y Ramírez (2010), estos crímenes transnacionales han generado una dinámica de identificar gobiernos culpables desde el dogma particular de cada país, más que la generación de respuestas que den cuenta de una genuina voluntad política a nivel andino (Malamud C. , 2015).

### **3. Capítulo III: Relación de integración y seguridad, la crisis de la CAN**

Como se mencionaba desde el inicio, los mecanismos de integración se muestran funcionales para la consecución de objetivos comunes, o la construcción de respuestas para problemáticas que no pueden ser abordadas unidimensionalmente.

En este sentido, la CAN surgió como una iniciativa para promover el comercio intrarregional, y posteriormente se fueron ampliando los objetivos para abarcar más dimensiones que se relacionan con el desarrollo humano, entre esas la seguridad. Sin embargo, como se denotaba en el capítulo anterior, las iniciativas emprendidas a nivel comunitario no se han mostrado suficientes, y a ello se suma que la polarización de la región, la debilidad de los Estados de Derecho y las amenazas tradicionales de la seguridad, alejan la posibilidad de una integración funcional, siquiera similar de la que es ejemplo la Unión Europea.

Por tanto, en este capítulo se busca establecer explícitamente la relación entre toda la teoría propuesta sobre la integración en este trabajo, y la realidad de la región reflejada en la CAN. A su vez, se generará una reflexión a partir de las amenazas identificadas y la respuesta emitida por el mecanismo de integración, que desde el 2004 no ha tenido, a este nivel alguna repercusión especial.

#### **3.1 Teoría y práctica de la integración en la CAN**

En el primer capítulo se abordaron conceptos como integración y seguridad, caracterizándose estos por ser multívocos y haber evolucionado con el tiempo e incluso, asumiéndose desde perspectivas diferentes dependiendo de la localización del observador.

Como se verá a continuación, no es lo mismo observar la integración desde una perspectiva eurocéntrica a una que se deriva de la experiencia latinoamericana.

Para comenzar, es menester recordar la visión de integración introducida en la presente investigación. Así, se recuerda que es aquella suministrada por Andrés Malamud (2011), que sugiere que es “una maniobra proteccionista por parte de los Estados que no pueden garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos, y procuran hacerlo en conjunto con otros” (p. 219).

En ese encuadre conceptual se incluía, a su vez, el concepto de seguridad, que básicamente hace referencia al mantenimiento de un statu quo específico, entendiendo que en la actualidad no se puede hablar de una sola dimensión física y tradicional, sino que la evolución a un concepto más amplio ha sido necesario para identificar cuáles son los problemas y de qué manera deben ser atendidos.

Así, uniendo estos dos conceptos y aplicándolo al tema de discusión de la CAN, se puede afirmar que los procesos que aún no culminan, de institucionalización de los Estados de Derecho en la región, hacen ver en la integración una respuesta a problemas estructurales y coyunturales, que no podrían manejar por sí solas las unidades agrupadas en una región asociada con el atraso y los conflictos sociales y políticos.

A ello se suma, que el nacimiento de las ideas integracionistas en América Latina, a diferencia de Europa con el neofuncionalismo, tiene un carácter económico y comercial más que político, como lo mencionan Waldemar Hummer y Markus Frischhut (2002):

En contraposición a la motivación política (adicional), detrás de los esfuerzos europeos de integración económica, en Latinoamérica se propagó la integración - siguiendo la lógica de la “Teoría de la Dependencia” de Raúl Prebisch - como camino

de salida del subdesarrollo, y no, lo que se hizo en Europa siguiendo el modelo neofuncionalista, como fundamento económico para un spill over de carácter político. En Latinoamérica, el concepto de “integración” está inseparablemente unido al de desarrollo, y así se demuestra su carácter de política de desarrollo socioeconómico (p.51).

No obstante, como se verá en el apartado dedicado a las amenazas propias del Estado de Derecho y de la democracia, la profunda polarización ideológica de la región, si bien no lleva al desconocimiento de la necesidad o la utilidad de la integración, si lleva a imponer modelos desde cada sesgo dogmático, llevando a plantear más preguntas y acusaciones que respuestas específicas.

A esto se suma, que las amenazas tradicionales como el crimen organizado y el tráfico de armas y drogas ilícitas, se fortalecen a través de procesos explicados a la luz de la interdependencia compleja, como lo son la globalización y el grado de sensibilidad de las unidades que comparten dinámicas particulares. Esa sensibilidad y vulnerabilidad propuestas por Nye y Keohane, recuerdan que en un mundo que busca desdibujar las fronteras para aumentar el flujo de personas, capitales, mercancías y servicios, tal como lo propone el acuerdo básico de la CAN, también trae consigo la necesidad de prever lo que puede suceder con razón de la porosidad de las fronteras.

Así, se recuerda que la interdependencia se entiende como “la condición de una relación entre dos partes en la que los costos de terminar la relación o de reducir los intercambios es sensiblemente igual para ambos” (Frasson-Quenoz, 2014, pág. 158). En este sentido, el aislacionismo no es una opción en la actualidad, más aún cuando se exploran diversas opciones para insertarse al mundo desde una posición más competitiva, donde una

vez más el agrupamiento podría, como se indicaba, llegar a algo que por sí solo no se podría, y, precisamente ese agrupamiento implica un aumento directo de esa interdependencia.

Los ejemplos de coordinación registrados en lo que va de la presente década son múltiples: el tratamiento a los subsidios a las exportaciones, los regímenes comunes de inversión y de propiedad intelectual, el arancel externo común, que se sumaron a otros anteriores como el de la doble tributación. Cada una de esas acciones fue generando una mayor interdependencia entre los países andinos y determinó, como era lógico esperar, que las medidas económicas adoptadas en un país tengan cada vez mayor incidencia en los otros (CAN, 1998).

Un ejemplo de ello es el Tratado de Libre Comercio suscrito entre la Unión Europea y el bloque conformado por Colombia y Perú, que originalmente estaba pensado para establecerse desde el marco de la Comunidad Andina, pero como sugieren Alfonso Brown y Pamela Torres (2012), las rencillas políticas y la divergencia de posturas sobre los modelos económicos de desarrollo, impidieron que se la negociación concluyera, y finalmente, solo Colombia y Perú finiquitaron el acuerdo.

Se puede observar claramente una división al interior de la CAN, por un lado, Colombia y Perú tienen una orientación más abierta hacia el comercio internacional, apegada al principio de las ventajas comparativas y las reglas e instituciones internacionales; por otro, Ecuador y Bolivia sostienen una postura inspirada en el nacionalismo económico, que busca afianzar su soberanía e independencia. Esta divergencia es la razón principal por la que no se ha logrado establecer una política comercial común (Brown y Torres, 2012, p. 56).

No obstante, es predecible, que independientemente del nivel de heterogeneidad de las economías y los niveles de desarrollo de los países miembros, un bloque más robusto habría podido sacar un mejor provecho de un mercado compuesto por 27 economías

desarrolladas. A pesar de ello, la Unión Europea sigue alentando el comercio y la integración regional y ha dejado abierta la puerta para la adhesión de los otros países andinos (Unión Europea, 2012).

Ello remite también a la discusión teórica adelantada por el funcionalismo y el neofuncionalismo, las cuales proponen que la conjunción de cualidades y capacidades permiten la consecución de metas particulares, apelando una vez más a la idea que un país por sí solo no puede lograr lo mismo que haciendo parte de un bloque funcional. El neofuncionalismo, por su parte, agrega algo que teóricamente si se ha visto en la CAN y es el *Spillover*, o la dinámica del derrame, que hace referencia que la integración no puede contemplar una sola dimensión, sino que la armonización de políticas económicas, comerciales, sociales y de seguridad deben ser una realidad para la funcionalidad de la integración.

Un ejercicio de armonización consiste en que los países adopten políticas similares, o incluso las mismas, o que al menos formulen y ejecuten sus políticas bajo los mismos lineamientos y procedimientos. Ninguno de los dos ejercicios implica necesariamente una cesión de soberanía a organismos comunes, pero la armonización claramente implica mayores concesiones por parte de los Estados hacia los otros, en la medida en que unificar políticas y procedimientos implica reducir el margen de diferenciación, y con ello muy probablemente de autonomía, frente a los demás (Prieto, 2018).

Precisamente, hay una ponderación de objetivos dentro de cada uno de los países miembros, donde cada uno prioriza la independencia de todas sus decisiones, más aún cuando se presentan choques ideológicos y deseos de imponer su visión, más que de establecer las bases de un liderazgo útil para la región, como concluye Flórez (2019):

Más que una llamada de auxilio a un vecino, la integración es un camino para aumentar la eficiencia y la funcionalidad del aparato estatal, aún más cuando se desarrolla en un contexto como el latinoamericano: un poco convulso, fragmentado y estructuralmente débil con respecto a otras regiones del mundo (p.15).

### **3.2. Democracia e integración**

Las teorías de las Relaciones Internacionales han analizado desde diversas perspectivas cuáles serían las condiciones ideales para que el sistema se mantenga estable, o por lo menos que haya menos conflictividad, hambre, pobreza, y otras tantas amenazas que ponen en jaque a los Estados y al mundo en general.

Así, desde las teorías de Relaciones que emergieron después de la Primera Guerra Mundial, cuando se creía que algo similar no podría ocurrir de nuevo, la teoría del idealismo o liberalismo, cuyas bases epistémicas se remontan a Kant, proponía que los regímenes políticos similares tenderían en una menor proporción al conflicto, y del mismo modo, desde una perspectiva económica, se aseguraba que la probabilidad de un conflicto disminuía al saberse que el otro podría ser un comprador o un proveedor que pudiese afectar la estabilidad económica (Turzi, 2017).

De esta manera, las dudas sobre la calidad democrática y la injerencia de las posiciones ideológicas extremas, han sido decisivas para la integración regional, pues basta con recordar la salida de Venezuela de la CAN en el año 2006, como respuesta a su inconformidad con las decisiones tomadas por el gobierno colombiano de Álvaro Uribe Vélez. Tras esto, se observa cómo la polarización, la falta de liderazgo y la personalización

son factores que devienen de estructuras democráticas cuestionadas, y afectan el proceso de integración subregional.

### **3.2.1. Polarización y personalización regional**

Hablar de ideologías en América Latina es un asunto complejo, pues la historia del pensamiento político latinoamericano no se puede desligar de las estructuras que se asentaron en otras latitudes y que han sido readaptadas a la realidad regional, resultando no siempre en un pluralismo democrático, sino en la deformidad de sistemas políticos que antes que producir un dialogo constructivo, se demarca por una competencia que ha desembocado en la transformación ineficaz de los Estados de Derecho.

Como se mencionaba en el apartado del Estado de Derecho del capítulo anterior, las transformaciones en los regímenes de la región andina como el boliviano y el venezolano, han demostrado que la crisis de integración de la CAN responde más a factores políticos que a la imposibilidad de armonizar las políticas comerciales de los países miembros, y parte de ello se explica desde la radicalización de varios de los gobiernos, no solo de la subregión de estudio, sino en general de América Latina.

América Latina se está enfrentando a una polarización política y social, lo que está afectando de forma negativa al desarrollo y a la estabilidad política. Se pueden identificar múltiples factores que contribuyen a esta polarización política y social, y que de ese modo tienen un impacto en la seguridad humana de millones de personas que viven en la región: exclusión política, un nivel bajo de cohesión política, instituciones públicas débiles, amenazas a la democracia y a las libertades políticas, graves desigualdades socioeconómicas, pobreza y medios de subsistencia insostenibles, y dificultades en cuanto a la gestión de recursos naturales, incluidos el petróleo, el gas y los recursos minerales. (Van-Tongeren, 2011, p.5).

Entonces, la popularización de la izquierda y la reforma desde programas como el Socialismo del siglo XXI impulsado en su momento por Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales, cuestionaban las crisis de las reformas neoliberales ejecutadas en la región desde los años 90, y se erigían como respuesta para disminuir la desigualdad y profundizar la democratización, otorgándole voz a quien siempre había sido reprimido por el sistema. Es decir, el discurso del socialismo del siglo XXI, se caracterizó por proponer lo que las masas siempre habían anhelado alcanzar, y se basó en la idea de una democracia radical (Hamburger, 2014).

No obstante, esa profundización democrática derivó en una crisis institucional, en donde el deseo de perpetuarse en el poder ha generado un rechazo por parte de la comunidad regional e internacional, minando a su vez el proceso de integración, pues básicamente en la actualidad se cuestionan entre sí la calidad democrática y la legitimidad de los gobiernos.

Ahora bien, ello no quiere decir que solo desde la implantación de un modelo de izquierda se hayan obtenido resultados deficientes. De hecho, la derecha y centro derecha tradicional de países como Colombia y Perú, también han sido cuestionados desde los escándalos constantes de corrupción que menoscaban la democracia, la legitimidad y la institucionalidad.

En este sentido, cada país está luchando con sus propias crisis institucionales, sociales, políticas y económicas, que redundan por ejemplo en un debilitamiento de los Ministerios de Relaciones Exteriores, cuya actuación en el marco, por ejemplo de los comités andinos, resulta insulsa, pues adolecen del poder de toma de decisiones, y en ocasiones, por ejemplo entre el 2002 y el 2010, se encargaron más de la labor de responder los ataques y las

tensiones que escalaron con particular fuerza cuando coincidieron los gobiernos de Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Álvaro Uribe Vélez.

La división del subcontinente entre la izquierda y la derecha propuso un debate con poca profundidad dogmática y una gran carga populista que, finalmente, no resultó en cambios contundentes ni a nivel interno de los países, ni mucho menos a nivel de los mecanismos de integración, pues inevitablemente las discusiones sobre cuál debía ser el modelo de desarrollo, cuáles debían ser los términos de negociación comercial con bloques o países de otras partes del mundo, y cómo debían manejarse la Política de Seguridad Externa Común y la Política Exterior Común, no fueron ajenas a visiones contrapuestas, y a las acusaciones propias de la visión ideológica de cada gobierno, sobre los errores que estaba cometiendo el otro.

Una segunda trama explicativa, dentro de este nivel, es la ideológica. Las explicaciones de lo sucedido en la CAN, o en las relaciones bilaterales, parten de las diferencias ideológicas de los gobernantes o los partidos políticos en el poder. El argumento de que el giro a la izquierda en Venezuela, Bolivia y Ecuador explica la conformación de un eje, opuesto a Colombia y Perú, que quedan en otro extremo por su cercanía con Estados Unidos (Godoy y González, 2009, p. 360).

Precisamente, estos autores indican que se debe problematizar primero si hay un giro a la izquierda en la región, no obstante, lo que se ha podido observar en cada contienda electoral, es que, de acuerdo con las dinámicas económicas y políticas internas ha habido una variación de gobiernos, que del 2008 al 2010 pareció inclinarse solamente por la izquierda, no obstante, el hecho de la fluctuación de líderes de las dos posturas contrapuestas, siguen teniendo efecto en las decisiones o las estrategias que son implementadas en sus períodos de gobierno y tiene un efecto de largo plazo.

En este sentido, y como se mencionaba, la salida de Venezuela en el 2006 obedeció a la suscripción bilateral de Tratados de Libre Comercio entre Estados Unidos, Colombia y Perú, pues desde la radicalidad del discurso de Chávez, el imperio quería apoderarse de la región, y el eco ecuatoriano y boliviano no se hizo esperar, y se estimaba que estos dos últimos siguieran el ejemplo venezolano.

Ahora, en cuanto a la estructuración de una Política de Seguridad Externa Común, las visiones también difieren, y tal vez ello es razón que desde inicios del siglo no se hayan expedido más decisiones o iniciativas encaminadas a establecer unos lineamientos contundentes. Por ejemplo, la suscripción del Plan Colombia, la entrada a la OTAN en calidad de socio global, y el desarrollo de actividades militares a manera individual de cada Estado miembro, demuestran que: primero no se cumplió el objetivo de disminuir el gasto en defensa, sencillamente porque las dinámicas de cada país así lo impedían, en especial en Colombia. Segundo: antes que priorizar los mecanismos de cooperación en defensa regional, países como Colombia, prefirieron contar con el apoyo de un país que cuenta no solo con un músculo financiero de gran envergadura, sino con una experiencia militar que le podría aportar beneficios competitivos a la hora de procurar la terminación del conflicto armado interno.

A su vez, las acusaciones de connivencia de regímenes vecinos con quienes han supuesto la amenaza directa para el Estado colombiano, también han minado la confianza entre la subregión andina. “Colombia está rodeada por gobiernos que, como el de Venezuela de forma comprobada, apoyan organizaciones terroristas, o como en el caso de Ecuador simpatizan con ellos y los encubren políticamente y les brindan apoyo logístico” (Carsten-Wieland, 2008).

Concluye Carsten – Wieland (2008), con una afirmación contundente, y es que ni siquiera se podría hablar de una división clásica entre derecha e izquierda, sino que se presenta una división entre tecnócratas con tendencia a la izquierda o a la derecha, y por otra parte un grupo de populistas que no temerían usar actores violentos no estatales como parte de su estrategia para desestabilizar a sus pares poco convenientes, con el fin de perseguir sus propios intereses, lo que resulta entonces, en una batalla de doble frente contra el terrorismo y el caudillismo.

Precisamente, este último factor se remonta a lo mencionado anteriormente sobre la personalización que revela fallas al interior de los Estados y por supuesto en el mecanismo de integración. La personalización, como se relataba, cuestiona el rol de los partidos políticos en las democracias de los regímenes andinos, concentrando el poder, la popularidad y las facultades en los jefes del ejecutivo, conduciendo ellos mismos los asuntos externos, y por supuesto, todo lo concerniente a las relaciones andinas.

Ello también devela una de las limitantes para profundizar la integración a nivel andino y es la escasa democratización del sistema de integración, que no ha incidido en la identificación del ciudadano andino como tal.

El ciudadano andino, en general, no tiene conocimiento sobre la razón de ser de la Comunidad Andina (CAN), y en especial de su papel en los marcos internacional e interno de los países miembros. En un estudio adelantado por el Parlamento Andino sobre la reforma institucional de la Comunidad Andina, se señala que la escasa participación de la sociedad civil en el proceso andino tiene que ver con el tipo de participación implementada en la Comunidad Andina (Blanco, 2014, p. 7).

Es decir, la legitimidad del mecanismo es escasa, tanto por conocimiento sobre la existencia de todo lo que significa la CAN y por la escasez de los resultados visibles de las

iniciativas emprendidas en el seno de la organización. La relación con la seguridad es explícita, en el sentido en que como se ha mencionado, el concepto abordado por la CAN se encamina al de seguridad humana en el que se abordan diversas dimensiones, y, por tanto, la participación del ciudadano desde la sociedad civil es esencial para verificar que las medidas tomadas sean coherentes con la necesidad que se busca solventar.

### *3.2.1.1 Elecciones en los países miembros: cambios de escenario*

Como se ha venido mencionando, es necesario acercarse a la realidad política de cada uno de los países, pues si algo comparte la región es el carácter personalizado de la política exterior de cada uno de los Estados, y la interrelación de lo que sucede a nivel doméstico y a nivel regional.

Con Bolivia el panorama político ha cambiado inesperadamente tras la dimisión forzada de Evo Morales que países como Rusia y Uruguay catalogaron como golpe de Estado. Así, tras el intento de ostentar por cuarta vez el cargo de máximo mandatario, la oposición a Evo Morales forzó su salida del poder.

Evo Morales imprimió, desde su llegada al poder, su visión ideológica en la política tanto doméstica como exterior, reformando el sistema político – económico de su país, sino la manera de relacionarse con el mundo. Así, desde el principio manifestó su rechazo a la injerencia extranjera tanto en el país como en la región; del mismo modo, promovió esquemas de integración, pero cuyos valores fueran opuestos al neoliberalismo, y al mismo tiempo, se decantó por una diversificación de socios internacionales para desmarcarse de la excesiva dependencia a Estados Unidos (Ceppi, 2014).

Ello definitivamente marcó el rumbo de Bolivia en el marco de integración de la CAN, frenando, por ejemplo, la negociación del TLC con la Unión Europea, precisamente por considerarlo como un instrumento típicamente neoliberal que podía dañar a su país y al bloque.

Finalmente, con su dimisión forzada el año pasado, se instauró un gobierno de transición y las lecciones se han aplazado para septiembre del presente año. No obstante, la evolución de la pandemia amenaza los comicios pues se espera precisamente que para ese mes se alcance el pico de contagios y muchos no puedan salir a votar (DW, 2020).

En Colombia, el gobierno cambió en agosto de 2018. La elección de Iván Duque generó suspicacia dentro de la región precisamente por quien fuese su “padrino político”, que en su tiempo de presidencia mantuvo relaciones tensas con varios países de la zona.

Dentro del documento de política exterior publicado por la Cancillería, se denota que si bien hay una intención de fortalecer la participación del país en los diversos mecanismos de integración, en iniciativas de orden regional le da la prioridad a la Alianza del Pacífico y anuncia la ejecución de esfuerzos para suplir la salida del país de la Unasur ante la crisis con Venezuela (Cancillería, 2019).

En cuanto a Ecuador la situación no se ha mostrado favorable. La crisis económica y política durante la presidencia de Lenin Moreno le ha cooptado toda la atención, pues, aunque tiene una visión menos radical que la del expresidente Rafael Correa, el déficit fiscal, la enorme deuda pública y la inestabilidad social, han marcado la agenda del mandatario.

Durante la época de Correa, como se mencionó anteriormente, hubo choques entre Colombia y Ecuador devenidos del desbordamiento del conflicto armado interno y sus

efectos. Ello dificultó el consenso al interior de la CAN, y la llegada de Moreno avizoraba un estilo más conciliador y acorde con el viro a la derecha que había tenido la región a partir del año 2018.

Moreno ha modificado la postura de Ecuador a nivel internacional alejándose del eje bolivariano, condenando al régimen de Nicolás Maduro, por ejemplo, a través de la participación como observador en el Grupo de Lima (formado para buscar una salida a la crisis en Venezuela), haciendo efectiva su retirada de Unasur en marzo de 2019 y queriendo formar parte de la Alianza del Pacífico. Además, se han hecho evidentes los acercamientos entre Ecuador y Estados Unidos en temas de cooperación económica y lucha contra el narcotráfico (MAriño, 2019).

Sin embargo, la deuda durante el mandato de Correa subió junto con la bonanza derivada de los aumentos de materias primas que benefició a América Latina, pero aparejado a ello, subió el gasto público y también la deuda (Barría, 2019).

A ello se suma que Moreno realizó un pacto de reducción del déficit fiscal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y ello lo llevó a tomar medidas extremas conocidas como “el paquetazo”, que incluía la eliminación de subsidios de los que habían gozado los ecuatorianos por 40 años (Barría, 2019).

En ese escenario, Ecuador primero ha priorizado su crisis económica interna, los alzamientos sociales, las relaciones con Estados Unidos, con la Alianza del Pacífico, y en la actualidad, como todo el mundo, trata de contener el avance de la pandemia, la cual, se espera no afecte las elecciones programadas para el año 2021.

La turbulencia política no se aleja del cuarto miembro de la CAN, Perú. Martín Vizcarra, presidente de la nación vecina, en este momento no cuenta con bancada en el

legislativo, y anunció a inicios del mes de julio una convocatoria a elecciones generales para julio de 2021.

En su política exterior se ha caracterizado por la cordialidad y el deseo de profundizar las relaciones con los países fronterizos, estimulando las comisiones binacionales de ministros. No obstante, al igual que Colombia y Ecuador, tiene una preferencia por la Alianza del Pacífico para generar una profundización de la integración (El Peruano, 2020).

En términos generales, los cuatro países en este momento enfrentan el mismo reto que el mundo entero: la pandemia. Así se investigó si ello había podido generar algún movimiento dentro de la CAN, encontrándose una Declaración del 8 de abril donde se expresaba la preocupación por el avance de la problemática y estimó dos medidas que de materializarse sería deseables. Por un lado, la previsión de mecanismos para la compra conjunta de insumos médicos, y su visto bueno de “la disposición del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) de ofrecer cooperación técnica no reembolsable para iniciativas relacionadas con esta coyuntura global” (CAN, 2020).

Como se esbozaba en el numeral de derecho comunitario, las Declaraciones no tienen carácter vinculante y de hecho se hicieron afirmaciones generales, por lo que las acciones reales que se emprendan en conjunto relataran la funcionalidad del mecanismo para afrontar amenazas a la seguridad humana.

En términos generales, el viro a la derecha de la región dejó un bloque de tres países cuyos mandatarios tienen una visión más coordinada de lo que debería buscar el mecanismo de integración. Sin embargo, la coyuntura actual y un nuevo posible giro a la izquierda en el 2021, determinará cuál será el futuro de la profundización de la integración

política de la CAN, pues por lo menos, hasta el momento los acuerdos comerciales siguen vigentes y blindados por la supranacionalidad de la que los dotó el Protocolo de Trujillo.

### **3.3 Decisiones y Crimen Transnacional**

Las decisiones 505 sobre drogas ilícitas, la 552 sobre el tráfico de armas pequeñas y ligeras y la 587 sobre los lineamientos de Política de Seguridad Externa Común, fueron expedidas entre los años 2003 y 2004 y recientemente no han sido modificados o reemplazados a la luz de la evaluación de las iniciativas materializadas, los cambios de las amenazas y el cambio en general del contexto a lo largo de más de década y media.

De acuerdo con el reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, las Decisiones que de allí salgan tienen un carácter vinculante y forman parte del ordenamiento jurídico de la organización, apalancándose también en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Así que más que su sentido de obligatoriedad o su concepción como un instrumento diplomático como suele ocurrir con las decisiones del Parlamento Andino, el cuestionamiento se refiere al contenido de estas.

En principio, frenar el gasto en defensa en la región, por la amenaza que representa a la hora de una posible escalada de un conflicto interestatal, tal y como ha ocurrido en otras regiones y otras épocas, es deseable pero desplaza la mirada de problemas focales como la profunda polarización, y la exacerbación de conflictos sociales, no solo como el de Colombia, sino como los que se presentan en los países de la región ante la falta de oportunidades, la pobreza, la desigualdad, las infraestructuras deficientes, que empujan a los ciudadanos a engrosar las filas de los grupos criminales que operan en la zona.

A ello se suma, que como se mencionaba anteriormente, la connivencia de algunos regímenes con grupos armados que representan una amenaza para algunos de los miembros, menoscaba la confianza y termina finalmente en una inoperancia de las iniciativas generadas para asuntos específicos como el tráfico de armas o el tráfico de estupefacientes.

Adicional a ello, las decisiones, a pesar de tener carácter vinculante, no están redactadas de manera tal que se enuncien actividades específicas más allá del rendimiento de informes o la creación de talleres, y todas utilizan frases propositivas generales como: “Abordar de manera integral la problemática de la proliferación ilícita de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos” (Decisión 552,2003) o “Reforzar los controles a las empresas que producen, utilizan y/o comercializan las sustancias químicas controladas, con el fin de evitar su desvío hacia la producción de drogas ilícitas” (Decisión 505, 2003).

Entonces, además de la probabilidad de haber quedado corta la multidimensionalidad de las problemáticas abordadas por las decisiones, la obsolescencia, y la falta de conexión con la realidad institucional de cada país miembro, ha llevado a que dichas decisiones no hayan tenido un resultado visible, además, que como se indicaba, en casos como el de Colombia, se han privilegiado las relaciones bilaterales viendo en ellas mejores herramientas para afrontar los problemas nacionales.

En términos generales, podría decirse que se presenta un juego paradójico, en el que, a manera de un círculo vicioso, las debilidades y problemáticas de seguridad emanadas de cada Estado miembro, minan la confianza de la Organización, y a su vez, la inoperancia de la Organización frente a las problemáticas convive con la profundización de aspectos claves como el crimen transnacional en la subregión.

Como lo afirma la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, debe entenderse que hay problemas de seguridad estatales que no pueden ser abordados desde una perspectiva individual, sino que se requiere de la solución conjunta porque las zonas fronterizas, se han convertido en zonas de retaguardia de grupos armados y grupos criminales, y desde que no se generen estrategias comunitarias, asumiendo la realidad de las fronteras intra-andinas (Ramírez, 2004), no habrán resultados contundentes ni para las problemáticas, ni para la integración como tal.

### **Conclusiones**

Hay asuntos en la vida internacional que, desde la práctica, o desde la academia se abordan de manera que se evidencia la existencia de una relación intrínseca, o quedan demarcadas en qué dirección se ejerce la influencia de unos fenómenos sobre otros. Teniendo eso presente, en una revisión preliminar sobre asuntos de integración latinoamericana, se encontraron diversos estudios que estudiaban la crisis de la integración como tal, pero poco se ha hablado sobre la relación explícita de los asuntos de seguridad como causal de tal crisis.

De esta manera, este trabajo buscó responder a la pregunta sobre cuál ha sido la incidencia de los problemas de inseguridad en uno de los mecanismos de integración subregional: la Comunidad Andina de Naciones, pues esta organización, al integrar menos

países, en teoría debería suponer menas restricciones a la profundización de la integración, sin embargo, desde la evaluación de los hechos, se ha encontrado todo lo contrario.

En primera medida, la primera parte conceptual y teórica permitió concluir que la concepción de seguridad ha evolucionado de tal manera que ahora integra diversas dimensiones de la vida pública y privada. Si bien, asuntos como el conflicto armado de Colombia, el crimen transnacional y la violencia generalizada son asuntos que marcan la vida regional, la debilidad institucional, y hasta los fenómenos naturales, exponen el largo camino que tiene la región para consolidar Estados y mecanismos de integración funcionales.

Precisamente, para entender la funcionalidad y la conveniencia de la integración interestatal, se ahondó en el estudio de teorías de las Relaciones Internacionales, mismas que buscan describir, explicar, e incluso prescribir cómo debe funcionar el sistema internacional. Así, desde una concepción que asume qué sucede cuando se desdibujan las fronteras, se tomaron los elementos propuestos por la Interdependencia Compleja, que básicamente describe el nivel de sensibilidad y vulnerabilidad de los actores que interactúan en la arena internacional, entendiendo que incluso acciones que no tienen el propósito de tener un efecto sobre alguien particular, terminan afectándolo.

Ello, se complementó con la concepción de los Complejos Regionales de Seguridad, que a un nivel subsistémico, evidencian que hay problemas que no pueden solucionarse unilateralmente, sino que desde la ejecución de acciones comunes es que se garantiza, por ejemplo, la seguridad para todos los actores involucrados. Desde ahí se puede entender la funcionalidad del emprendimiento de acciones conjuntas para problemas conjuntos.

Desde esta perspectiva, se quiso especificar cuáles son las bondades de la integración, y, desde el funcionalismo y el neofuncionalismo se abordó este propósito. Estas teorías, hablan acerca de cómo cada unidad, en un entorno de integración, puede aportar para que los mecanismos que benefician a todos funcionen correctamente, y el neofuncionalismo prescribe, a partir de las lecciones dejadas por la historia de integración de la Unión Europea, cómo debe darse la integración.

Precisamente, entre otras, las lecciones de la Unión Europea dejan claro que, si bien el camino no es fácil, hay asuntos y propósitos superiores que merecen que haya una cesión de derechos. Es decir, a manera de un contrato social, en la integración cada Estado debe ceder parte de sus derechos e incluso de su soberanía, para que las decisiones tomadas conjuntamente sean las que direccionen o configuren varios asuntos de la vida nacional, incluidos la seguridad, la política exterior, el comercio, etc.

Así, como la Unión Europea nació como la Comunidad del Carbón y del Acero con un propósito comercial, y fue escalando y expandiendo la integración a otros campos, la CAN ha nacido también con un propósito mercantil, y se busca expandir también el mecanismo a otras áreas. No obstante, tras la investigación se pudo probar que la actualidad el mecanismo sigue estando limitado a un ámbito comercial, a pesar de que ha sido explícito el propósito de enlazar a las repúblicas andinas.

En medio de la evolución, se generó el Sistema Andino de integración, que supuso la creación de diversos comités para analizar las diversas áreas de la vida regional. Sin embargo, dentro de ello, cabe destacar el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que dirigen asuntos trascendentales como el de seguridad para toda la región.

Su efectividad radica en la naturaleza misma del Acuerdo de Cartagena, que se adaptó a las legislaciones nacionales entendiéndose que las decisiones allí adoptadas tendrían un carácter supranacional. De entrada, abordó uno de los asuntos más complejos de los mecanismos de integración: que las discusiones no solo se queden en sendos debates, sino que se emprendan acciones específicas desde el seno de estas organizaciones.

Desde esta perspectiva, el derecho comunitario se organizó adecuadamente para que las resoluciones pudiesen tener eco en la organización interna de los países, en especial para que pudiesen solucionarse problemas comunes que requieren atención prioritaria.

Sin embargo, las últimas decisiones, sobre seguridad, por ejemplo, fueron tomadas en los primeros años del siglo XXI, y más recientemente no se han producido más que declaraciones sin impacto, o sin proposiciones específicas. En este sentido, y desde el estudio del concepto más amplio de seguridad, se buscaron aquellos hechos o hitos de inseguridad que han zanjado la posibilidad de establecer un mecanismo de integración totalmente funcional, como la Unión Europea.

De esta manera, se concibieron amenazas al Estado de Derecho y la Democracia, la Integridad Territorial y la Soberanía y el Crimen Organizado Transnacional, como los tres grupos dentro de ellos cuales se pueden categorizar los hechos de mayor trascendencia para la región y se obtuvieron correlaciones muy útiles.

En primer lugar, se concluyó que al ser uno de los requisitos de la integración la cesión de derechos y de parte de la soberanía del país, no se puede ceder algo sobre lo que no se está seguro. Es decir, como los Estados de Derecho de la región han atravesado y siguen atravesando crisis de legitimidad, e incluso legalidad, eso impide, en parte que se puedan

adquirir compromisos en los que se requiera el respaldo de una institucionalidad seriamente construida y mantenida.

En este sentido, los cambios abruptos de gobierno en Ecuador, la incapacidad del Estado colombiano para mantener el control de todo su territorio, las crisis de corrupción de Perú, y en su momento, los cuestionamientos al nivel democrático del régimen de Chávez, fueron decisivos para desplazar los debates del mecanismo, de estrategias conjuntas para el fortalecimiento institucional, a un plano de debate y confrontación política e ideológica.

La construcción de las políticas exteriores de los países, basadas más en el discurso y en la supremacía de las líneas ideológicas, que en la funcionalidad y el pragmatismo que debe tenerse en cuenta, provocaron, por ejemplo, que, en el año 2006, Venezuela haya decidido abandonar el mecanismo, marcando con ello un precedente sobre la viabilidad de la CAN.

Ello estuvo relacionado con la decisión de Colombia de suscribir un TLC con Estados Unidos, acérrimo enemigo de Hugo Chávez, mandatario de la época. A su vez, no se puede desvincular de ello, el hecho que Colombia ha priorizado las relaciones con Estados Unidos por encima de las relaciones con la región, y, además, en el marco del conflicto armado, ha sido el país norteamericano el que ha auspiciado un importante apoyo logístico y financiero, para que el país pueda retomar el control total.

Es decir, dinámicas internas han demarcado indiscutiblemente los fenómenos externos, y, por supuesto la política exterior poco institucionalizada y más personalizada, que revelan el nivel de robustez de las instituciones democráticas, ha tenido un lugar preponderante en este tipo de iniciativas.

En cuanto a los temas de soberanía territorial, se encontró que ha sido también un precedente importante en las relaciones bilaterales entre los miembros de la CAN. Específicamente, se menciona el hecho que marcó una escalada de tensiones entre Colombia y Ecuador, por el desbordamiento del conflicto armado de Colombia por las fronteras, pues los grupos guerrilleros como las FARC, asumieron dichas zonas como de retaguardia, y en el esfuerzo por eliminar a uno de los cabecillas más visibles, Raúl Reyes, se violó la soberanía territorial de Ecuador, entrando en un conflicto diplomático, con un gobierno que además también se oponía ideológicamente al gobierno colombiano de aquel entonces.

En esta medida, la puesta en práctica del principio de *spillover* o derrame, que hace referencia al impacto de la integración en otras áreas de la vida pública, tuvo sentido para la dinámica del conflicto armado colombiano, que, en claras tensiones con los gobiernos vecinos, promovió la desconfianza sobre la connivencia de aquellos regímenes con las guerrillas colombianas. Bajo ese contexto, ceder parte de la autonomía para establecer políticas de seguridad comunes, no se abrió como una posibilidad.

También, derivado de ese conflicto y de problemáticas como el narcotráfico, el crimen transnacional ocupó un lugar en la agenda de discusión de los mecanismos de integración regional y subregional, pero precisamente la desconfianza, y la insistencia de identificar un gobierno culpable, han impedido que el debate trascienda hacia medidas comunes.

Precisamente se estudiaron tres Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, una sobre drogas, otra sobre tráfico de armas ligeras y otra más general que instaba a establecer mecanismos suramericanos de resolución pacífica de conflictos, y de construir en la región una zona de paz libre de armamento nuclear. Si bien es una amenaza

que se ha cernido sobre el mundo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, no es una base real de la que debiese partir el establecimiento de una zona de paz en América del Sur.

De todas maneras, la decisión más reciente data de 2004, y en 16 años se han profundizado y complejizado las amenazas a la supervivencia física de los Estados y de sus instituciones, y así, mientras el mecanismo no arroje resultados contundentes, la preocupación por mantenerlo vigente y ampliar su rango de acción, será mínimo.

En términos generales, se concluye que, la inestabilidad propia de los Estados, las políticas personalistas, y el desborde de los conflictos internos, han limitado la visión de lo que podría significar la integración en la región. La concepción más básica de integración indica que, ante las imposibilidades de los Estados de cumplir con sus propósitos y cubrir sus necesidades, se apalancan en los mecanismos de cooperación para que de allí surjan las respuestas a estas problemáticas.

No obstante, la institucionalidad latinoamericana, en general, siempre ha estado bajo el ojo del huracán, tratando de mantenerse sobre la arena de la corrupción, de la violencia, y de cambios de gobierno, que implementan las políticas públicas a nivel nacional e internacional, de acuerdo con su concepción particular de la economía, la política y el mundo. Desde esa perspectiva, los mecanismos de integración pierden toda funcionalidad, ante la polarización, la ideologización y la instrumentalización para fines discursivos más que para fines pragmáticos.

En este sentido, a la CAN, Prosur, Unasur, y otros de las tantas iniciativas de integración, no se les augura un posible proceso de *spillover* funcional, práctico y adecuado a las necesidades de la región, en tanto que los Estados en sí mismos fortalezcan sus

instituciones, y migren de políticas personalizadas, a la construcción de intereses nacionales genuinos que se vean representados en mecanismos de integración funcionales, que como lo propone la teoría respondan conjuntamente, a problemas comunes.

## Referencias

- Aguirre, J., Peña, M., & Duarte, S. (2014). La Comunidad Andina: un paradigma de integración económica en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 2(3), 1-27.
- Ahcar, S., Galofre, O., & González, R. (2013). Procesos de integración regional en América latina: un enfoque político. *Revista de Economía dle Caribe*(11).
- Bar, A. (2013). La Unión Europea: de la economía a la política, pasando por el derecho. *Uned Teoría de Realidad Constitucional*(32), 99-124.
- Barría, C. (9 de Octubre de 2019). *Crisis en Ecuador: 4 razones que explican la crisis que llevó a Lenin Moreno a decretar el "paquetazo" que desató las protestas*. Obtenido de BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49978717>
- BBVA. (2020). *Características del contrato joint venture*. Obtenido de BBVA: <https://www.bbva.es/finanzas-vistazo/ef/empresas/joint-venture.html>
- Brea, C. (2016). *Origen y evolución d ela Unión Europea*. Obtenido de Centro de Documentación Europea de la Comunidad:  
<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadertype=Content-disposition&blobheadertype2=cadena&blobheadertype1=filename%3DOrigen+y+Evolucion+de+la+UE.pdf&blobheadertype2=language%3Des%26site%3DMPD&blobkey=id&>

Brown, A., & Torres, P. (2012). La relación comercial Comunidad Andina- Unión Europea y la postura de Ecuador. *Revista de Estudios Latinoamericanos*(55), 75-101.

Bustos, C. (2010). La Comunidad Andina: historia de sueños y desencuentros. *Revista académica de la Federación Latinoamericana de facultades de Comunicación Social*(79), 1-11.

CAF. (2020). *Sobre CAF*. Obtenido de CAF Banco de Desarrollo de América Latina:  
<https://www.caf.com/es/sobre-caf/>

CAN. (1996). *Protocolo de Sucre*. Obtenido de Normativa Andina:  
<http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

CAN. (23 de Octubre de 1998). *Interdependencia y armonización de políticas económicas en la integración andina*. Obtenido de Comunidadandina.org:  
<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=608&accion=detalle&cat=AP&tit le=interdependencia-y-armonizacion-de-politicas-economicas-en-la-integracion-andina>

CAN. (17 de Junio de 2002). *Compromiso de Lima*. Obtenido de  
<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DINFORMATIVO419.pdf>

CAN. (2010). *Derechos del ciudadano andino*. Obtenido de Comunidadandina.org:  
[http://www.comunidadandina.org/derechos\\_ciudadanos/como\\_hacer\\_valer\\_tus\\_der echos.html#:~:text=El%20Derecho%20andino%20forma%20parte,aplicar%20corre ctamente%20las%20normas%20comunitarias.](http://www.comunidadandina.org/derechos_ciudadanos/como_hacer_valer_tus_der echos.html#:~:text=El%20Derecho%20andino%20forma%20parte,aplicar%20corre ctamente%20las%20normas%20comunitarias.)

- CAN. (2020). *¿Qué es la Comunidad Andina?* Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>
- CAN. (8 de Abril de 2020). *Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19)*. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12199&accion=detalle&cat=NP&title=declaracion-de-los-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-comercio-exterior-de-la-comunidad-andina-respecto-a-la-propagacion-del-coronavirus-covid19>
- CAN. (2020). *La CAN en la historia*. Obtenido de Cronología : <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=cronologia>
- CAN. (2020). *Sistema Andino de Integración*. Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=4&tipo=SA&title=sistema-andino-de-integracion-sai>
- Cancillería. (2019). *Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana*. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- Cancillería. (01 de 07 de 2020). *Comunidad Andina (CAN)*. Obtenido de Cancilleria.gov.co: <https://www.cancilleria.gov.co/international/regional/can>

- Carsten-Wieland. (2008). Escalada y confraternización espontánea en Los Andes: la región entre el dilema de la lucha contra el terrorismo y las confrontaciones caudillistas. *Papel Político*, 13(1), 383-396.
- Celi, P. (2012). Perspectiva regional de seguridad pública y cooperación frente a delitos transfronterizos. En C. Niño, *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar* (págs. 151-156). Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- CEPAL. (2014). *Integración regional hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ceppi, N. (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. *Si somos americanos*, 14(1), 125-151.
- Chiriboga, M. (2009). ¿Es la CAN un sistema vigente de integración? *Friederich Ebert Stiftung - ILDIS*, 1-29.
- CIDOB. (2013). *Coyuntura Internacional: Política Internacional, de Seguridad y Medio Ambiente*. CIDOB.
- Conaghan, C. (2008). Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency. *Journal of Democracy - Johns Hopkins University Press*, 19(2).
- Corte Constitucional. (2019). *La Corte*. Obtenido de Corteconstitucional.gov.co:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/#:~:text=La%20Corte%20est%C3%A1%20integrada%20por,y%20el%20Consejo%20de%20Estado>.
- Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 93-106.

- Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 93-106.
- Dávila, L. (2015). Conceptos y enfoques de seguridad. *Pensamiento Penal*(01), 1-22.
- Decisión 505. (22 de Junio de 2001). *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*. Obtenido de Comunidadandina.org:  
<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC505.pdf>
- Decisión 552. (25 de Junio de 2003). *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*". Obtenido de Comunidadandina.org:  
<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC552.pdf>
- Decisión 587. (10 de Julio de 2004). *Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina* . Obtenido de Comunidadandina.org:  
<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC587.pdf>
- DW. (23 de Junio de 2020). *Crece en Bolivia la polémica por fecha de elecciones*. Obtenido de <https://www.dw.com/es/crece-en-bolivia-la-pol%C3%A9mica-por-fecha-de-elecciones/a-53919653>
- El País. (16 de Septiembre de 1976). *Chile se retira del Pacto Andino*. Obtenido de [https://elpais.com/diario/1976/09/17/internacional/211759217\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1976/09/17/internacional/211759217_850215.html)
- El Peruano. (4 de Febrero de 2020). *Política exterior del Perú está basada en la paz*. Obtenido de EL Peruano: sitio oficial del bienenario: <https://elperuano.pe/noticia-politica-exterior-del-peru-esta-basada-la-paz-89410.aspx>

- Fajardo, L. (8 de Enero de 2019). *¿Es realmente el milagro económico de Chile una herencia de Pinochet?* Obtenido de BBC Mundo:  
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-46788932>
- Federación Iberoamericana del Ombudsman. (2016). *Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina*. Quito}: Federación Iberoamericana del Ombudsman.
- Flórez, M. (18 de Diciembre de 2019). *La CAN como radiografía de integración latinoamericana (Segunda Parte)*. Obtenido de Convivencia Centro de Estudios:  
<https://centroconvivencia.org/convivencia/sociedad-civil/10918/la-can-radiografia-la-integracion-latinoamericana-segunda-parte-final>
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de Relaciones Internacionales: Una cartografía*. Universidad Externado de Colombia.
- Galeano, H. (2012). La política exterior colombiana: una institución estancada en la historia. *Revista de economía del Caribe*, 9, 201-236.
- Galindo, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica de Derecho*, 7(9), 126-148.
- García, V. (2012). *Violencia y tráfico de armas pequeñas y ligeras en el Cono Sur*. Buenos Aires: CLACSO.

- García-Belaunde, J. (Septiembre de 2000). El sueño de Bolívar: de la Federación de los Andes a la Comunidad Andina". *En coloquio El Sueño de Bolívar. El Futuro de la Representación Política y de la Integración de los Países Andinos*. Biarritz.
- Godoy, H., & González, R. (2009). La Crisis de la CAN: Los casos de los actores internos. *Investigación y desarrollo*, 17(2), 350-368.
- Griffiths, J. (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y propocisiones. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad Georgetown University*, 1(1), 88-104.
- Gurudi, L. (s.f.). Crisis económica y Droga en la Región Andina. *Cuadernos de trabajo de Hegoa*(18).
- Hamburger, Á. (2014). El socialismo del siglo XXI en América Latina: Características, desarrollos y desafíos. *Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad*, 9(1), 131-154.
- Hummer, W., & Frischhut, M. (2002). *Diferentes concepciones de la protección d elos derechos humanos en la integración europea y latinoamericana*. Obtenido de Corte IDH: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R21639.pdf>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2010). *Concepto seguridad humana*. Obtenido de [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenido=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad#:~:text=Contacto-,Concepto,plena%20realizaci%C3%B3n%20del%20ser%20humano](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad#:~:text=Contacto-,Concepto,plena%20realizaci%C3%B3n%20del%20ser%20humano).
- López, R. (1985). *Origen y desarrollo del diferendo colombo - venezolano*. UPB.

- Malamud, A. (2011). Concepto, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-251.
- Malamud, C. (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- MARIÑO, N. (21 de Abril de 2019). *Nueva política exterior de Ecuador*. Obtenido de El Nuevo Siglo: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2019-nueva-politica-exterior-de-ecuador>
- Mires, F. (2007). La lucha por la democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*(210).
- Ochoa , P., Yepes, C., Junguito, R., Wolff, N., Llorente, V., & Robinson , J. (13 de Mayo de 2013). *El mayor problema que tiene Colombia es la forma en que funciona el Estado: James Robinson*. Obtenido de FIP: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/538>
- OEA. (1996). *Protocolo modificador del acuerdo de integración subregional andino (Acuerdo de Cartagena)*. Obtenido de Sistema de Información sobre Comercio Exterior SICE: [http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Carta\\_Ag/Trujillo.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Carta_Ag/Trujillo.asp)
- ONU. (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana.
- ONU. (2020). *La trata de personas: compraventa de seres humanos*. Obtenido de UNODC: <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/human-trafficking.html>

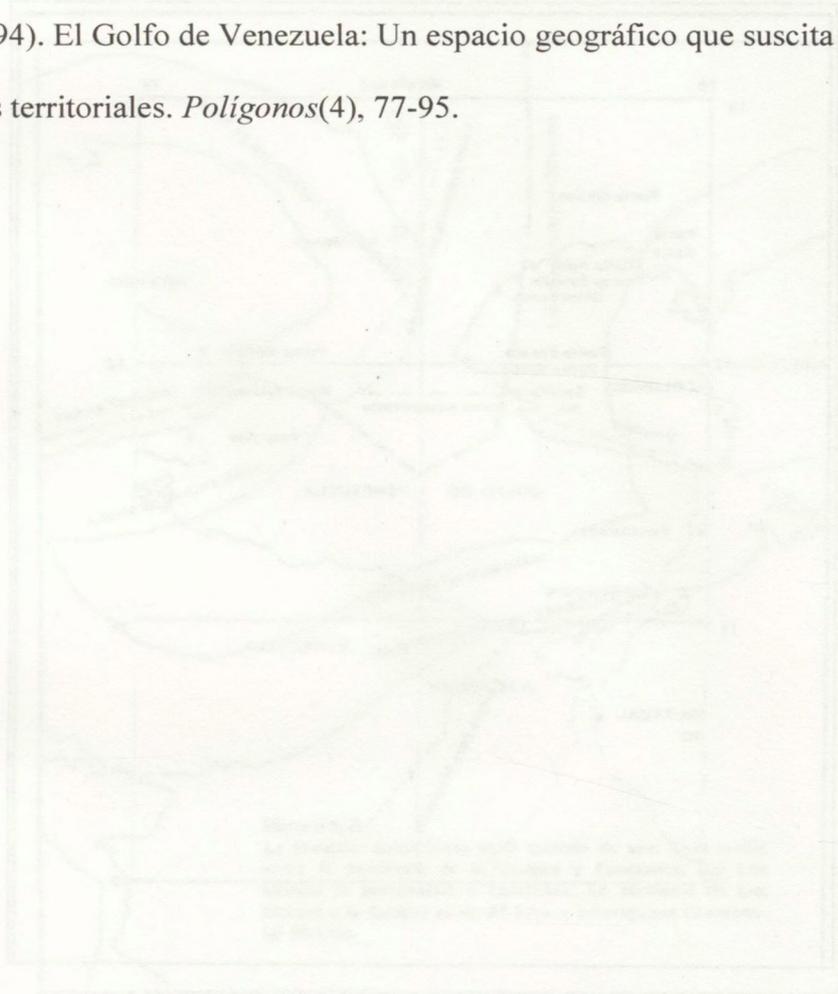
- ONU. (27 de Febrero de 2020). *Récords de cultivo de hoja de coca, nuevos cárteles y aumento de la violencia: la droga en América Latina*. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2020/02/1470231>
- ONU. (s.f.). *La ONU y el Estado de Derecho*. Obtenido de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>
- Orozco, G. (2015). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 141-162.
- Orozco, S. (2010). Seguridad hemisférica en América: concepto, historia y actualidad. *Revista Ratio Juris*, 5(11), 117-144.
- País, E. (22 de Junio de 2015). *¿Por qué se revivió la disputa territorial por el Golfo de Coquibacoa?* Obtenido de <https://www.elpais.com.co/colombia/por-que-se-revivio-la-disputa-territorial-por-el-golfo-de-coquibacoa.html>
- Pastrana, E., & Trujillo, L. (2011). La Operación Fénix de las fuerzas armadas colombianas a la luz del derecho internacional. *Diálogos de saberes*(34), 197-227.
- Peco, M., & Peral, L. (2005). *El Conflicto de Colombia*. Madrid : Ministerio de Defensa- Instituto de Estudios Internacionales y Europeos .
- Prieto, G. (20 de Agosto de 2018). *Armonización de políticas para una integración multidimensional y el desarrollo sostenible*. Obtenido de <https://global.juridileyc.com/armonizacion-de-politicas-para-una-integracion-multidimensional-y-el-desarrollo-sostenible/>

- Ramírez, S. (2004). Las fronteras intra-andina: avances y retrocesos. *Comentario Internacional*(5), 147-172.
- Ramos, F., Romero, C., & Ramírez, H. (2010). *Hugo Chávez: una década en el poder*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, B., & Francés, P. (2011). Filosofía Política. *Revista Universidad de Granada*, 1-16.
- Salinero, M. (Noviembre de 2015). Populismo en América Latina. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Salomón, M. (2006). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”. *Afers Internacionals*(45-46), 197-221.
- Sasaki, M. (2012). La retirada de Venezuela de la Comunidad Andina y su eventual adhesión al Mercosur: ¿En un limbo integracionista? *EAFIT Journal of International Law*, 56-68.
- Silva, C., Noyola, A., & Kan, J. (2018). *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo*. CLACSO.
- Stanley, M. (2000). *El populismo en América Latina*. Obtenido de [https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/306/Stanley\\_Anuario\\_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/306/Stanley_Anuario_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Tokatlian, J., & Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia ¿un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 23(91), 339-382.

- Torres, E. (2008). La comunidad europea del carbón y del acero. Un exitoso y aun inacabado experimento institucional. *Anuario Mexicano de derecho*, 8, 713-742.
- Turzi, M. (2017). *Todo lo que necesitas saber sobre el (des) orden mundial*. Paidós.
- Turzi, M. (2017). *Todo lo que necesitas saber sobre el(des) orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Unión Europea. (2012). *Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú*. Obtenido de [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_EU/Studies/EC\\_Rpt\\_EU\\_COL\\_PER\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Studies/EC_Rpt_EU_COL_PER_s.pdf)
- UNODC. (2018). *Informe monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. Obtenido de UNODC: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Septiembre/Presentacion\\_Lanzamiento\\_Informe\\_SIMCI\\_2017.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Septiembre/Presentacion_Lanzamiento_Informe_SIMCI_2017.pdf)
- Van-Tongeren, L. (6 de Mayo de 2011). *Polarización y conflictos en América*. Obtenido de Institut Català Internacional per la Pau: [http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/noticies/2011/juliol11/documents\\_inlla\\_os/relatoria\\_seminario\\_polarizaci\\_n\\_y\\_conflictos\\_en\\_america\\_latina.pdf](http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/noticies/2011/juliol11/documents_inlla_os/relatoria_seminario_polarizaci_n_y_conflictos_en_america_latina.pdf)
- Vargas, A. (2006). El conflicto interno armado colombiano y sus efectos en la seguridad en la región Andina. *Ciencia Política*, 1(2), 168-202.
- Vásquez, C. (30 de Octubre de 2018). *Tráfico de armas de EE.UU. a América Latina impulsa caravanas migratorias*. Obtenido de Caracol radio: [https://caracol.com.co/radio/2018/10/30/internacional/1540857274\\_788128.html](https://caracol.com.co/radio/2018/10/30/internacional/1540857274_788128.html)

Vázquez, L. (2017). Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones. *Economía Informa - UNAM*(404), 4-18.

Zurrón, M. (1994). El Golfo de Venezuela: Un espacio geográfico que suscita viejas disputas territoriales. *Polígonos*(4), 77-95.

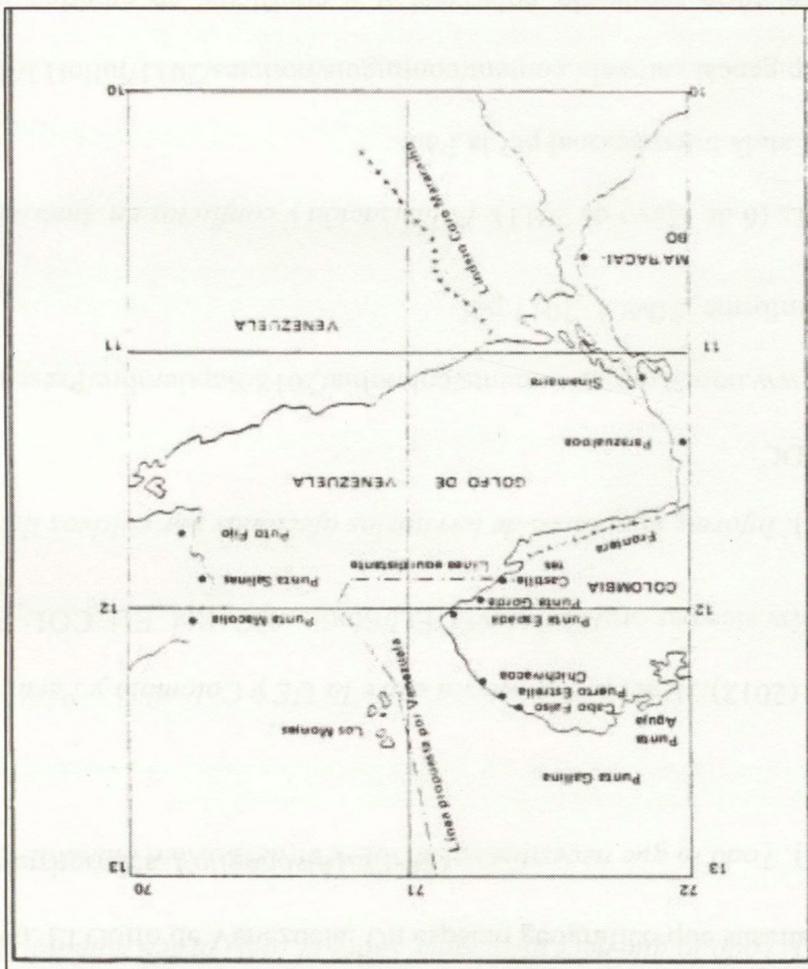


Nota: (Zurrón, 1994)

Anexos

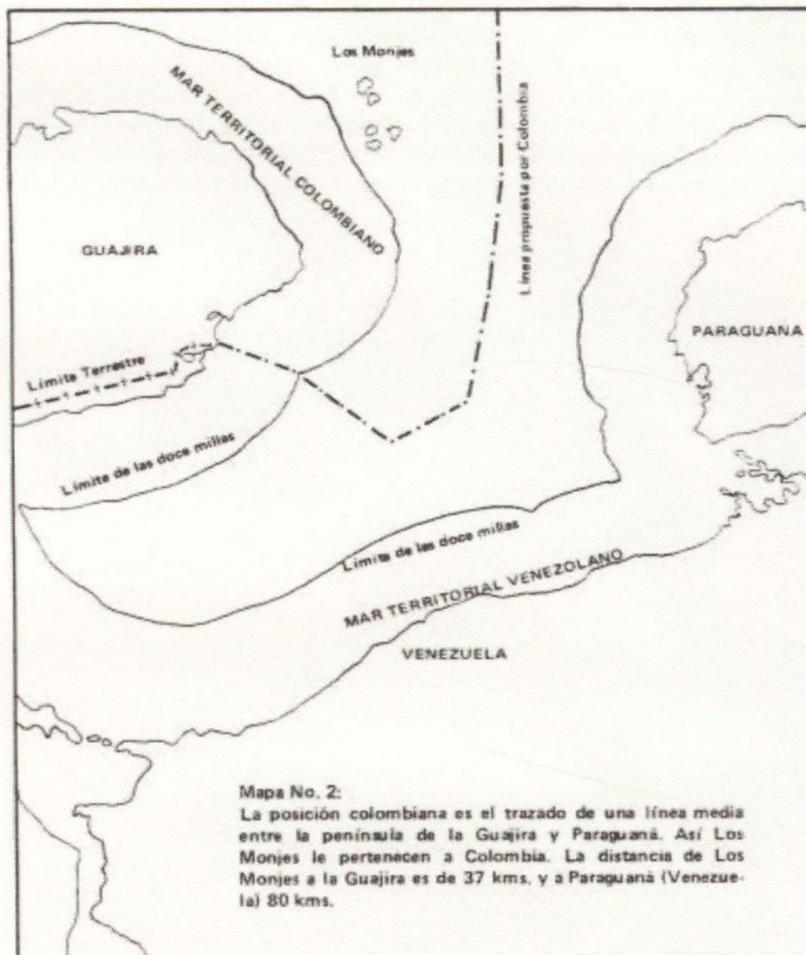
Anexo I

Línea limítrofe propuesta por Venezuela



Nota. (Zurrón, 1994)

## Anexo 2

*Línea limítrofe propuesta por Colombia*

Nota. (Zurrón, 1994)



201004128

