

LA CRISIS DE LA CAN: EL CASO DE LOS ACTORES INTERNOS*

The Andean Community of Nations in crisis:
The influence of the societal actors

Horacio Godoy
Roberto González Arana

HORACIO GODOY

PH. D (C) EN CIENCIA POLÍTICA, FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY.
COORDINADOR DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES,
INVESTIGADOR DEL GRUPO AGENDA INTERNACIONAL, PROFESOR DEL
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD DEL NORTE,
BARRANQUILLA (COLOMBIA).
hgodoy@uninorte.edu.co

ROBERTO GONZÁLEZ ARANA

PH.D EN HISTORIA. COORDINADOR DEL GRUPO AGENDA INTERNACIONAL,
PROFESOR ASOCIADO DEL DEPARTAMENTO DE HISTORIA, UNIVERSIDAD
DEL NORTE.
rogonzal@uninorte.edu.co

CORRESPONDENCIA: UNIVERSIDAD DEL NORTE, KM 5, VÍA A PUERTO
COLOMBIA, A.A. 1569, BARRANQUILLA (COLOMBIA).

* Este texto hace parte del proyecto de investigación “El lugar de los actores internos en la política externa: el caso de la crisis en la Comunidad Andina de Naciones”, Universidad del Norte.

RESUMEN

Este trabajo busca analizar críticamente las dificultades y limitaciones que el proceso de integración regional andino ha experimentado desde la creación del Pacto Andino en 1969 hasta la crisis de la Comunidad Andina cuarenta años más tarde. Se explora el argumento de la ausencia de “voluntad política” como variable y se busca descomponer ésta analizando la incidencia de los grupos de interés internos en la construcción de la política del Estado hacia la Comunidad Andina.

PALABRAS CLAVE: Integración regional, Comunidad Andina, actores internos, formulación de políticas.

ABSTRACT

This paper analyzes difficulties and limitations in the process of regional integration in the Andean region since the founding of the Andean Pact of 1969 to the present crisis, forty years later, caused by the decision of the government of President Chávez to withdraw from the Andean community of Nations. Political will as an explanatory variable is examined. An alternative analysis, centered on pluralistic view of policy formation in which internal interest groups affect policy outcomes is offered to explain the formation of the political will argument.

KEYWORDS: *Regional integration, Andean Community, internal actors, public policy formulation.*

INTRODUCCIÓN

La realidad de la región se presenta compleja, con distintos tipos de procesos políticos e ideológicos que se plantean en un sistema global en crisis y que busca reestructuración. La gran paradoja consiste en que mientras nos encontramos en un fuerte debate de modelos de integración, los países de la zona han pasado por un período de crecimiento económico que ha dinamizado procesos en las relaciones comerciales intrarregionales a niveles no alcanzados con anterioridad. Sin embargo, la región tampoco parece haber estado tan fuertemente dividida como hoy. Las Relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador han pasado quizás por los momentos más difíciles en décadas, y han llegado a la ruptura de relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador (que aún persisten), complicadas por la presencia de la guerrilla de las FARC, los cultivos de coca en las zonas aledañas a la frontera, el alineamiento colombiano a Estados Unidos y la utilización de las tensiones regionales por cada gobierno para avivar el nacionalismo a favor de cada uno.

Estos y otros problemas entre los miembros de la Comunidad Andina, como la firma de los tratados de libre comercio con Estados Unidos o las muy diversas posturas frente a instituciones como el Fondo Monetario Internacional, han producido diferencias que además del retiro de Venezuela de la CAN en 2006 amenazan con la supervivencia de las instituciones de integración regional. Hoy Ecuador también amenaza con retirarse de la debilitada CAN. Es un momento crítico.

Este trabajo es una primera aproximación al tema y busca evaluar el proceso de desarrollo histórico-institucional a partir de la conformación de la ALAC y sus posteriores desarrollos. La pregunta central apunta a buscar explicaciones a los pobres resultados y falta de dinámica de los procesos de integración en América Latina en general y en la región en particular, quizás contrariando lo esperado desde las teorías neofuncionalistas y los obvios entusiasmos ideológicos de la época.

Se pretende ensayar una serie de propuestas que parten de la discusión en relaciones internacionales del problema de los niveles de análisis (Waltz,1959; Singer,1962). El énfasis de las teorías realistas en el Estado como actor central en los procesos con otros estados, unitario, racional y respondiendo a limitaciones impuestas por el sistema internacional ha dominado la literatura norteamericana. En América Latina ésta se repartió con otras de origen marxista o neomarxistas que desde la teoría de la dependencia igualmente hacen énfasis en las explicaciones estructurales. Siguiendo a Ronald Cox y otros, en este artículo se busca indagar sobre los actores sociales, que es una suerte de lo que Waltz llama “primera imagen”, pero que no se centra en los individuos en control del gobierno o del Estado sino en los grupos sociales capaces de afectar, voluntariamente o no, las acciones del Estado (Gourevitch, 2006). Resulta particular en el caso de Colombia, por ejemplo, que aun en un período de grave deterioro de las relaciones con los demás países de la región, las relaciones comerciales y de inversión extranjera se encontraran en sus niveles más altos, a pesar de todo.

Este trabajo, que analiza los aspectos generales del proceso de integración andina, ha sido estructurado en dos partes: la primera intenta revisar críticamente el proceso de formación de las instituciones regionales andinas y su desarrollo, llegando a la crisis de la comunidad y las propuestas alternativas que se plantean; en la segunda parte se esboza una mirada crítica al tipo de factores explicativos de ésta y se propone como alternativa el análisis de los actores sociales. De cómo éstos dinamizaron o actuaron para frenar los procesos de integración.

DEL PACTO ANDINO A LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

El Grupo Andino fue creado en un ambiente de desconfianza, inseguridad y miedos. El modelo económico que predominó en toda América Latina en el periodo de la postguerra se centró en la sustitución de importaciones, de un Estado interventor y de una visión compartida según la cual el sistema de comercio internacional

afectaba negativamente el desarrollo industrial de la región. Este modelo, fuertemente proteccionista, buscaba romper o por lo menos limitar los efectos negativos de la dominación de los países del Norte sobre los del Sur. El primer intento integracionista, pensado como una estrategia conjunta de América Latina para consolidar este modelo de crecimiento endógeno, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), representó un ambicioso proyecto que incluía a todos los países de Suramérica. La ALALC se firmó en la ciudad de Montevideo el 18 de febrero de 1960.

Firmaron el tratado Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y se adhirieron posteriormente Colombia (30 de septiembre de 1961), Ecuador (3 de noviembre de 1961), Venezuela (31 de agosto de 1966) y Bolivia (8 de febrero de 1967). El objetivo de la ALALC fue la constitución de una zona de libre comercio dentro de un plazo de doce años, que luego fue ampliado a veinte años. Durante este período debían eliminarse gradualmente todos los gravámenes y restricciones que obstaculizaran el intercambio comercial entre las Partes Contratantes. Si bien como institución se mantuvo con vigencia, luego de transformarse en ALADI en 1980 con la firma del Tratado de Montevideo, con el que se buscaba ampliar la naturaleza de la institución hacia la conformación de un mercado común latinoamericano (Pereyra, 2009). No obstante el grado limitado de los logros de este intento de crear una zona de libre comercio en la región, las presiones crecieron sobre los países más pequeños, que se encontraban en desventaja y recibiendo en menores proporciones los beneficios que se concentraban en los países más grandes de la región.

El Pacto Andino nace de estas presiones. El Acuerdo de Cartagena de 1969 estableció mecanismos para asegurar una mejor distribución de los beneficios a los países más pequeños de la región con el fin de eliminar las distancias entre ellos. Las condiciones especiales establecidas para Bolivia y Ecuador ilustran esta filosofía. La importancia del Pacto Andino residió en este intento de crear una institución subregional que, aun sin entrar en conflicto con los acuerdos en ALALC, lograrse asegurar una mejor oportunidad para los países

andinos, y desarrollar entre ellos un marco dentro del cual podían establecer objetivos y mecanismos de manera más autónoma.

La CAN entonces, se planteó con la idea de consolidar la sustitución de importaciones de los países signatarios, protegiendo su producción pero liberando barreras en su interior para fortalecer la transformación productiva. Se inspiró en la experiencia de la Comunidad Económica Europea, luego la Unión Europea, y fue la primera iniciativa que apuntaba a una integración profunda entre países subdesarrollados a través de dos objetivos fundamentales: la unión aduanera y el mercado común. (Acosta, 2006, p. 5).

Los problemas posteriores y la profunda crisis que enfrenta en la actualidad hacen referencia a las dificultades de llevar a cabo tan ambiciosa agenda: la renuncia de Chile en 1976, por conflicto con la famosa “Decisión 24”, la cual restringía las inversiones extranjeras y que fue fuertemente criticada y combatida por los empresarios de la región, quienes incluso se unieron a la protesta de las empresas transnacionales, las cuales, lógicamente, no veían con buenos ojos la aplicación de leyes que atentaran contra sus intereses (Guerra, 1999). Para Chile representaba un conflicto con una política económica de apertura de sus mercados. Con la Decisión 24 se pretendía facilitar el desarrollo de la industria andina, fusionando los capítulos nacionales con el resto de la región. En esos años se advierte que hubo desconfianza de los países firmantes del Acuerdo de Cartagena, debido a sus tradicionales problemas limítrofes; asimismo, la dinámica del proceso no permitía la participación amplia de los diferentes sectores interesados, vale decir, partidos políticos, parlamentos, sindicatos (Cepeda, 1979).

En 1988 se adoptó la Decisión 220, que modificaba a la 24, con el propósito expreso de facilitar el ingreso de capitales extranjeros a la región andina. Esto facilitó un tratamiento común para el tratamiento a estos capitales y, además, el que cada país adopte una normatividad interna con relación a las inversiones extranjeras directas (González, 1999).

Según Garay y Perry, otra dificultad que contribuyó a obstaculizar el alcance de los logros del Pacto Andino durante su pri-

mera década fue suponer que bastaba con la desgravación interna y la implementación de un Arancel externo Común –AEC– en la subregión para conseguir una unión aduanera de los países andinos. Estos autores argumentan que para el éxito de este propósito se precisaba además de una armonización mínima de la política agraria en las naciones interesadas, y también se requería coordinar los instrumentos paraarancelarios, como los sistemas de franquicias, derechos aduaneros, controles administrativos, depósitos, compras, etc. Sin esta armonización, el AEC era prácticamente inoperante y poco eficiente en la orientación y asignación de recursos económicos (Garay y Perry, 1976).

Los problemas políticos internos y las crisis de deuda externa de muchos países hicieron de los años ochenta una de varias décadas especialmente difíciles para toda América Latina. Los giros en materia de política económica a nivel nacional y las crecientes presiones internacionales sobre los países impidieron que se lograra avanzar en algunos objetivos, como el Arancel Externo Común (AEC) y que se demorara hasta principios de los años noventa para ser implementados. A pesar de los avances en el crecimiento del comercio intrarregional, la CAN perdió vitalidad y capacidad para extender sus objetivos más a largo plazo. Richard Adkisson señala que fue a partir del inicio de 1990 cuando realmente se produce un renacer del interés en el tema de integración; esta vez con una actitud diferente, más abierta, a la apertura económica multilateral, lo que dio lugar a un nuevo concepto de “regionalismo abierto” (Adkisson, 2003).

Con el Protocolo de Quito (mayo de 1987) se inició un proceso de consolidación del Pacto Andino, el cual afianzó sus bases políticas con la Declaración de Caracas, el Manifiesto de Cartagena y las reuniones de Galápagos en 1989, La Paz y Machu Picchu en 1990 y Caracas en 1991. En principio, se trataba de ajustar el Pacto Andino a las nuevas tendencias mundiales de modernización e internacionalización de las economías. Asimismo, después de un largo periodo de deterioro económico y jurídico se buscaban medios para incentivar la integración. Entre los principales ajustes efectuados en el Grupo Andino está la constitución de una zona

de libre comercio, medida aprobada en septiembre de 1992, cuya consecuencia más inmediata fue la circulación de mercancías sin gravámenes ni restricciones. Asimismo, se excluyó del acuerdo a Perú, país que no consideró conveniente sumarse al convenio debido a su difícil situación fiscal y atraso cambiario (Fuentes, 1994).

Las reformas institucionales introducidas a partir de Protocolo de Trujillo, de 1996, con reformulación de objetivos y de instituciones orientadas a asegurar el paso hacia un mercado común para el año 2000. En 1995 nació la Comunidad Andina de Naciones (CAN). De las reformas introducidas por el Protocolo de Trujillo, quizás la más importante fue la adopción del principio de supranacionalidad establecido por medio de la aplicación directa y de preeminencia.

Esto hace que las leyes andinas sean obligantes a los marcos legales de los países y que no requieran de procesos especiales (como la de ser aprobadas por el legislativo) para entrar a regir. Estas reformas buscaban atacar una de las causas esgrimidas para explicar el porqué de la poca efectividad de las instituciones del antiguo Pacto Andino. La consolidación de una institucionalidad con más capacidad obligante, así como otras a nivel de los cuerpos específicos de gobierno de la CAN, como lo son el Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se pensó crearía suficiente peso propio para superar, según algunos, la falta de capacidad de acción o, según otros, lograr superar las limitaciones que desde los mismos estados se venía haciendo en defensa de intereses sectoriales o ideológicos.

A pesar de estas reformas, la CAN no logró consolidarse. Según Jaime Acosta, “se hizo evidente la falta de visión, organización política y emprendimiento sistémico”. Las diferencias entre los planteamientos iniciales del proceso de integración entraron en conflicto con esquemas de las reformas de Estado adelantadas por la casi totalidad de los estados de la región, que incluyeron el desmonte de la participación de los estados en las economías internas, la apertura económica y desregulación de los mercados. El modelo del *Consenso de Washington* ocupó un espacio prioritario. Luego, con el cambio de estrategia de Estados Unidos al fracasar el intento del ALCA, que bus-

caba la creación de un solo mercado abierto para todo el hemisferio, se comenzaron a gestionar los acuerdos TLC entre los países andinos, primero en grupo y luego cada uno por separado con Estados Unidos. Sobre esto cabe señalar que en primera instancia los países andinos se proponían negociar con Washington en grupo, pero finalmente cada uno terminó haciéndolo por separado, al igual que en el caso de las negociaciones con la Unión Europea, lo cual demuestra que a la larga priman los intereses nacionales sobre los regionales.

Según Juan G. Tokatlián, la CAN a mitad de los noventa en vez de hacerse más sólida se hallaba cada vez más fracturada y descoordinada. El motivo de ello era, precisamente, que cada país separadamente tenía la intención de acercarse a otros organismos regionales, en vez de hacerlo en conjunto. Para ilustrar su análisis, este autor menciona los casos de Bolivia –el cual firmó un tratado por separado con Mercosur–; Venezuela, que planeaba hacer lo mismo, y Colombia, aún indecisa en ese momento (Tokatlián, 1996).

Una encuesta de opinión realizada en 1997 a 17 000 personas en 17 países del continente demostró que el 78% de los entrevistados respaldaban la integración económica, lo cual representó un aumento del 20% sobre los resultados obtenidos en 1996. Las respuestas –que no midieron el respaldo a un proyecto que incluyese a Estados Unidos– mostraron que el apoyo a la iniciativa de integración era mayor en Colombia, país donde el 91% de los encuestados favorecía la iniciativa; en Bolivia, Chile y Argentina la cifra fue de 83%, y en Ecuador y Perú del 82 y 81% respectivamente. El aumento más significativo ocurrió en Centroamérica, donde se pasó de un 48 al 80% durante el transcurso del año. En México, el respaldo fue del 62% y en Brasil del 71% (González, 1999).

Una década después, el presidente Hugo Chávez decidió retirar a Venezuela de la CAN (2006), lo cual representó un nuevo y grave desplome de la estructura de la misma. Según el mandatario venezolano, estos acuerdos con Estados Unidos violarían alianzas existentes, bajo el organismo subregional y facilitarían el ingreso de productos estadounidenses a la economía venezolana. Sin embargo, la firma de los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos

no fue el único motivo de la salida de Venezuela de la CAN. Todos los planteamientos de Chávez fueron rechazados por los miembros de la CAN desde que Venezuela asumió la presidencia de este organismo. Entre ellos, un proyecto para la creación de un Fondo Humanitario Andino y el pedido de acción para llegar al arancel externo común para la creación de una unión aduanera (Rodríguez, 2006). Chávez ahora parece haber dado un giro hacia MERCOSUR. El ingreso a éste parece haber cobrado prioridad para el gobierno de Venezuela. Al retirarse de la CAN, y buscando reemplazarla por el proyecto del ALBA, organismo que cada día parece adquirir mayor protagonismo regional ante la debilidad de la OEA y la falta de un nuevo consenso latinoamericano.

En esta revisión de la historia de la integración en la región andina es necesario destacar el hecho de que no ha habido un país capaz, o con la voluntad, de asumir el liderazgo e impulsar la integración en términos políticos y económicos. Colombia, con la estructura industrial más diversificada y una mejor ubicación geoestratégica, pudo haber ocupado este lugar, entre otras razones, porque ha sido la más beneficiada por la CAN. Venezuela, que tenía la capacidad económica, nunca demostró voluntad para asumirse en el liderazgo regional. Hoy, el presidente Chávez parece estar intentándolo, pero desde posiciones por fuera de la CAN. Perú, sede de la Secretaría General, tampoco ha sabido actuar de manera correspondiente con este privilegio cuando asumió la iniciativa de financiar la infraestructura operativa de este organismo. Para este país, el comercio intracomunitario representa un porcentaje menor de su comercio total, y por eso manifiesta que la CAN es poco importante, con lo cual antepone una visión económica a la política. Bolivia y Ecuador, pequeños, con menor peso económico y enfrentando crisis sucesivas de distinta índole, cuentan con menos capacidades para plantearse como líderes de la organización andina. Uno pensaría que por muy diversos motivos, cada país por su lado ha minimizado la importancia de la integración regional, al punto de que, por ejemplo, “la relación de Colombia con los demás países ha sido guiada por problemas internos. De esta manera, cuando

Bogotá se comunica con Quito o con Caracas es por algún tema de seguridad, pero no porque esta movida haga parte de una estrategia pensada para relacionarse con sus vecinos” (Godoy, 2009). Cada día es más frecuente encontrar efímeras *lunas de miel* entre Bogotá y sus vecinos, pues lo predominante son los tiempos de tensión y crisis.

Durante el período analizado, la CAN desaprovechó la oportunidad de firmar acuerdos de integración con Centroamérica y el Caribe, que hubieran sido relativamente simples de lograr y habrían generado crecientes oportunidades para consolidar un liderazgo en el centro del continente. Contaban para ello con la ventaja de que, por ejemplo, Colombia o Venezuela eran, a su vez, integrantes de la Asociación de Estados del Caribe. Sin embargo, estos pequeños países ya firmaron su adhesión comercial con Estados Unidos (Acosta, 2006).

En suma, el panorama demuestra que no existen miradas más amplias sobre los beneficios de la integración, cuya crisis no se debe analizar desde el punto de vista económico sino, y sobre todo, con un enfoque político. Para el analista Roberto Pizarro, los avances en los procesos de integración al final resultan precarios. Ello porque las exportaciones intrarregionales “alcanzan tan sólo el 15% del total de lo que nuestros países transan en el mercado mundial, sino también porque las acciones concretas a favor de la unión regional se han oscurecido” (Pizarro, 2008). Tanto en su evaluación de MERCOSUR como de la Comunidad Andina Pizarro señala la falta de voluntad de los gobiernos para aprovechar las oportunidades abiertas por las diferentes instituciones regionales para avanzar en lo que fuera el ideal de Raúl Prebisch de crear un mercado común latinoamericano. “Pero estos intentos de integración no fueron capaces de materializar las ideas de Prebisch. Lamentablemente, predominaron intereses nacionales egoístas, evidenciados en las medidas proteccionistas de los mercados internos de cada uno de nuestros países y la desconfianza política para ceder soberanía” (Pizarro, 2008). Esto, aunado a factores históricos como el temor de las élites nacionales a perder el control de sus asuntos económicos, la falta de consenso interno sobre las ventajas de la integración regional, las rencillas fronterizas regionales, entre otros factores. La Comunidad

Andina de Naciones ha perdido relevancia, después de 40 años, sin haber logrado los objetivos más básicos, entre ellos, el arancel externo común. Sin embargo, para Pizarro, esto no es exclusivo de la Comunidad Andina, sino que, según él, MERCOSUR experimenta iguales signos de impotencia y desagregación. “El Mercosur, que tantas esperanzas generó en los noventa, muestra actualmente un panorama desalentador: desde la devaluación de Brasil en 1999, los conflictos comerciales con Argentina han sido persistentes”. A ello se ha agregado la disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa en la frontera entre ambos países.

En 2007 Uruguay suscribió el llamado “Acuerdo Marco de Comercio e Inversión”. Es una declaración de intención para avanzar en negociaciones de preferencias arancelarias e impositivas, y es considerado un paso previo a un tratado de libre comercio (*Clarín*, 25 de enero de 2007). Para Pizarro, los procesos de integración regional, lejos de avanzar, apuntan a la dispersión. Esto, motivado tanto por el débil ritmo de progreso en la implementación de los marcos regionales, la decreciente importancia del comercio interregional, las presiones de la globalización, Estados Unidos, la apertura transregional hacia los países del Asia, etc., hace más difícil aún la posibilidad de ser optimistas con respecto a la región. Sin embargo, estas propias dinámicas hacen más necesarios (aún no más probables) los esfuerzos integracionistas. “Así las cosas, y bajo nuevas condiciones de globalización, sigue vigente la preocupación de Prebisch: la integración es un componente fundamental para el desarrollo” (Pizarro, 2008).

La necesidad de la integración, determinada por condiciones sistémicas que limitan las posibilidades de desarrollo, en especial para los países de la Comunidad Andina, sin embargo, no la asegura. Junto con los niveles sistémicos podemos identificar factores a nivel nacional y subnacionales que plantean dificultades para el avance en el proceso. En este sentido, los países de la región andina enfrentan problemas de niveles múltiples que hacen cuestionable la supervivencia de la institucionalidad alcanzada en la Comunidad Andina. Entre éstos, la voluntad de los estados y la influencia de los actores internos.

PROCESOS A NIVELES NACIONALES DENTRO DE LA REGIÓN ANDINA

El tema de la integración, y en este caso específico, la experiencia de los países andinos con los procesos de integración, visto como político más que sólo desde lo económico, plantea dos variables que modifican de alguna manera los procesos en la región. Primero, se debe plantear el tema de la voluntad política. Numerosos autores han señalado la ausencia de voluntad política como variable explicativa de los fracasos en los logros de la integración. Sin embargo, la categoría “política interna” sigue sin ser examinada.

Segundo, plantea el dilema de *lo interno versus lo externo* y los problemas para establecer prioridades políticas desde el orden interno y sus presiones sectoriales, regionales y de clientelas políticas que afectan las capacidades de los estados para asumir posiciones de liderazgos o mantener su posición durante largo tiempo. En esta segunda parte discutimos alrededor del problema de los niveles de análisis, discusión clásica en la disciplina de Relaciones Internacionales, que permite indagar en un nivel más específico, mirando dentro de los elementos del Estado.

Los nexos entre Relaciones Internacionales y política doméstica han sido estudiados desde hace tiempo y no generan mayor discusión. Es aceptado que ambos niveles interactúan entre sí. Al establecer la idea de distintas “imágenes” para interpretar la realidad, Kenneth Waltz estaba planteando no tanto un método de análisis como un problema de perspectiva, de enfoque desde el cual podemos observar el comportamiento dentro del sistema y encontrar explicaciones de porqué estos comportamientos. Un cuerpo amplio de literatura en relaciones internacionales ha examinado el comportamiento de actores subnacionales tanto en su influencia o incidencia en la formulación de la política exterior del Estado como en su injerencia, directa o indirecta, deseada o no deseada, en las relaciones políticas a nivel mundial, o inmiscuida en relaciones bilaterales entre estados. En el caso de la región andina, hoy son evidentes los efectos del tráfico de drogas ilegales, y en Colombia, la presencia de las guerrillas de las FARC. Pero debemos incluir en este análisis

sis a otros actores internos a los estados, como grupos de interés, instituciones domésticas, sociedad civil, organizaciones no-gubernamentales, gremios de productores, sindicatos, partidos políticos, Iglesia, entre muchos otros que tienen capacidad para relaciones transnacionales, los cuales generan lo que Gourevitch denomina *Second image reversed*, o sea, el impacto que presiones internacionales ejercen sobre actores de política interna y las consecuencias que éstas tienen, a su vez, sobre el ámbito internacional.

Si bien el problema de los niveles de análisis trabajados por Waltz y J.D. Singer plantea más preguntas de las que resuelve, ayuda a sintonizar las posibles interacciones que se generan desde dentro del Estado como unidad política, para luego buscar explicar la conducta del mismo (Gourevitch, 2006). El análisis a nivel del sistema mantiene la política doméstica constante y se concentra en explorar las variaciones en el sistema internacional. Este modelo, que explica el comportamiento de las unidades (estados) como determinado por los efectos de la estructura del sistema internacional, es característico del realismo que asume al Estado como un actor unitario y racional. La conducta del Estado concuerda entonces con sus intenciones (intereses, mediados por sus posibilidades sistémicas (poder). De allí la necesidad de concentrar la atención en el nivel sistémico. En los términos del institucionalismo, las instituciones hacen posible la cooperación dentro de un sistema anárquico (Gourevitch, 2006).

Observemos que el juego entre niveles y tipos de unidades ha sido utilizado tanto en relaciones internacionales como en estudios de política exterior. El modelo clásico de los años sesenta de G.T. Allison sirvió como base de un gran desarrollo en estudios de formulación de política externa norteamericana, sin embargo, su modelo de *política burocrática*, que concentra la atención sobre un Estado altamente institucionalizado, escapa a la capacidad de análisis en el caso de los países andinos. Mora y Hey, más recientemente, han planteado un esquema para el análisis de política exterior de América Latina y el Caribe en torno al juego de niveles de análisis (Mora y Hey, 2003). Sin embargo, la utilización del nivel del individuo frecuentemente se define a nivel de la persona a cargo del

gobierno y se deja de lado el análisis de los grupos a nivel societal que inciden en política exterior, tanto en su formulación como en su acción. Puede suceder, sin embargo, que en periodos de crisis bilaterales Colombia-Venezuela (por ejemplo) los niveles de integración fronteriza o los flujos de migración no se vean alterados.

En la revisión de la literatura sobre el desempeño y problemas experimentados en el desarrollo de la Comunidad Andina encontramos un persistente recurso al nivel de Estado, típico del realismo, que busca explicar los problemas a partir del nivel de los estados, su política, sus intereses, su “voluntad”. Aparejado con esto, el alto nivel de presidencialismo lleva en numerosos casos a equiparar la acción del Estado con el presidente de turno. Que la política exterior en los países de la región tienda a estudiarse por períodos presidenciales es una muestra de esto. Así, la crisis de la CAN se explica por el retiro de Venezuela en la persona de Hugo Chávez, o por la relación especial del presidente Álvaro Uribe con el gobierno de Washington, sin ir más allá en el análisis.

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.¹

No obstante, para analizar la validez de este punto hay que problematizar primero si realmente ha habido un giro a la izquierda en la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en las diferencias entre izquierdas clásicas, «progresismos», movimientos nacional - populares, etc.). Asimismo, es necesario advertir que el advenimiento de esos nuevos gobiernos ha promovido directa o indirectamente, o al menos ha coincidido

1 Una mirada previa a este tema la realizamos en González, R. y Godoy, H. (2007). “Colombia-Estados Unidos y los cambios políticos en la región: una aproximación”. *Investigación y Desarrollo*, 15(1), Universidad del Norte.

con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de los cuales no parece proclive a apuestas –y, sobre todo, a *sacrificios* integracionistas (Caetano, 2009).

¿Por qué las instituciones regionales en América Latina han tenido tantas dificultades en lograr adelantar los procesos de integración? Esta pregunta, que nos plantean Kaltenthaler y Mora, hace referencia a las condiciones que aseguraron el éxito en la integración europea y que al parecer se encuentran o ausentes o débiles en nuestra región. La respuesta que ofrecen es la de que los estados miembros buscan la mayor ventaja económica, así como beneficios políticos de los procesos de integración y, al tiempo, se rehúsan a ceder en cuestiones de soberanía. A diferencia de los alemanes y los franceses, para quienes la solución al dilema de seguridad siempre fue la preocupación central y, por tanto, se encontraban dispuestos a entregar porciones considerables de soberanía para asegurar la paz.

La debilidad relativa de los grupos societales en sociedades de democratización recientes ha intensificado el papel de las elites estatales en la promoción de la integración económica, como un medio para asegurar la consolidación democrática y de reformas de Estado, implantando políticas neoliberales. Este ha sido el caso también con otros esquemas en la región, donde el acento se ha puesto sobre los temas de integración económica (Kaltenthaler & Mora, 2002).

El papel que juegan los grupos sociales más organizados, con control de los recursos económicos y de capacidad de inversión, es lo que mejor puede explicar la disociación producida en la región entre los procesos comerciales y aquellos que tienen que ver con aspectos controlados o por el Estado o por corporaciones dentro de éste. El manejo de los temas de seguridad, por ejemplo, en el caso de las relaciones Colombia-Ecuador resulta distintivo de esta clase de arreglo. Resulta entonces posible que una teoría que explique el retraso y las vicisitudes en los procesos de integración, nos aporte mayores datos sobre las dinámicas de los procesos de integración en la región andina. Tendremos que ir más allá de los análisis más tradicionales para hallar mejores respuestas al frágil consenso regional y a las debilidades de los procesos de integración, cada día más necesarios pero, a su vez, difíciles y lejanos. (R)

REFERENCIAS

- Adkisson, R. (2003, junio). The Andean Group: Institutional Evolution, Intraregional Trade, and Economic Development. *Journal of Economic Issues*, XXXVII (2).
- Acosta, J. (2006, julio-agosto). La desintegración Andina. *Nueva Sociedad*, 204.
- Caetano, G. (2009, enero). Integración regional y estrategias de la reinsertión internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre. *Nueva Sociedad*, 219.
- Cepeda, F. (1979, junio). El Grupo Andino: ¿Otra aventura romántica?. *Estrategia Económica y Financiera*, 23.
- Chuecos, A. (2008). Salida de Venezuela e ingreso de Chile a la CAN: efectos sobre los flujos comerciales totales del bloque. En Giacalone, R. (Ed.). *La Integración Sudamericana: un complejo proceso inconcluso*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- FESCOL (2008). Reconstrucción de Relaciones de Colombia y sus Vecinos, *Policy Paper*, 31. Bogotá.
- Fuentes, A. (1994). Integración e Inserción de Colombia en la economía mundial: Avances hemisféricos. En M. Urrutia (1994), *Colombia ante la economía mundial*. Bogotá: Tercer Mundo, Fedesarrollo.
- Garay, L. & Perry, G. (1976, octubre). Algunos interrogantes sobre las perspectivas del Grupo Andino. *Coyuntura Económica*, VI(3). Bogotá: Fedesarrollo.
- Giacolone, R. (2008). (Ed.). *La Integración Sudamericana: un complejo proceso inconcluso*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Griffith, J.S. (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1(1) Georgetown University, Universia.
- González, R. & Godoy, H. (2007, julio). Colombia-Estados Unidos y los cambios políticos en la región: una aproximación. *Investigación & Desarrollo*, 15(1).
- González, R. (1999). El Pacto Andino: Un balance a tres décadas de su fundación. *Investigación & Desarrollo*, 10.
- Gourevitch, P. (2006). Domestic Politics and International Relations. En W. Carlsnaes, T. Risse & S. Beth A. (Eds.). *Handbook of International Relations*, Boulder, CO: Sage.

- Guerra, A. (1999). *La integración de América latina y el Caribe*. México: UNAM.
- Kaltenthaler, K. & Mora, F. O. (2002, Mar). Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur. *Review of International Political Economy*, 9(1).
- Malamud, A. & Schmitter, P. (2006, Apr.-May.). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46(181).
- Mora, F. & Hey, J. A.K. (2003). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Landham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Ocampo, J. (2001, January-April). Past, Present and Future of Regional Integration. *Integration and trade*, 5(13).
- Pereyra, B. (2001). Los desafíos de la integración regional en las américas: el caso del Mercosur. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. www.eumed.net/cursecon/ecolat/oel/pereira-mercotur-a.htm.
- Pizarro, R. (2008, marzo-abril). El difícil camino de la integración regional. *Nueva Sociedad*, 214.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42, 427-460.
- Ramírez, S. & Montufar, C. (2007) (Eds.), *Colombia Ecuador: Cercanos y Distantes*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia y Universidad Simón Bolívar, Ecuador.
- Rosenau, J. N. (1966). Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In R.B. Farrell (Ed.). *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.
- Russell, R. (1990). (Ed.). *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- REVISTA SEMANA. Se busca estrategia para la política exterior colombiana. Semana.com, julio 24/09. Bogotá.
- Skidmore, D. & Hudson, V. M. (1993) (Eds.). *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder, CO: Westview Press.
- Tokatlian, J. (1996, noviembre). ¿Latinoamérica inexistente? *Revista Dinero*, 32. Bogotá.
- Tokatlian, J. (2001, apr.-jun.). La unión sudamericana: ¿inexorable o contingente?. *Desarrollo Económico*, 41 (161), 139-149.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison Wesley.