

Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas

FLACSO . Biblioteca

Francisco Rojas Aravena
(editor)

Flacso-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 2000

322

11 11 11

7687

0841

© FLACSO - Chile
© Editorial NUEVA SOCIEDAD, 2000
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Henry Arrayago

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-167-4

Hecho el depósito de ley: If 6920003201197

Índice

FLACSO - Biblioteca

Agradecimientos	7
Presentación	9
Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas <i>Sonia de Camargo</i>	55
Pasado reciente y futuro del multilateralismo <i>Carlos Pérez Llana</i>	77
América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional <i>Luis Maira</i>	97
El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades <i>Olga Pellicer</i>	117
El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría <i>Gabriel Gaspar</i>	127
Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina <i>Adrián Bonilla</i>	139
América Central y el multilateralismo <i>Isayana Baldizón Navascués</i> <i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	161
Chile en el escenario multilateral <i>Paz V. Milet</i>	193
Cuba y el multilateralismo <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	205
Autores	227

Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina

Adrián Bonilla

Introducción

El objeto de este trabajo es identificar y *describir* los temas de política exterior en las agendas de los países andinos que son procesados o interpelan procesos de carácter multilateral. Las preguntas que guían la discusión se organizan en la necesidad de indagar si las presiones y demandas de un entorno internacional caracterizado por la proliferación de regímenes internacionales en todos los órdenes, han perfilado conductas que vinculen con mayor intensidad a estos países a interlocuciones colectivas con otros actores internacionales.

Para poder dar cuenta de esto en primer lugar se discute la existencia de la región andina como realidad política confrontando los intereses y las heterogéneas sociedades de las diferentes naciones con procesos internacionales comunes a todas ellas. La variable a explorar en esta reflexión es si la exposición a un entorno en transformación ha incrementado los niveles de interdependencia entre los Estados nacionales de la región tanto en sus relaciones bilaterales como en el sistema de integración andino.

Con estos elementos se ordenan las agendas de los países andinos en su relación con la institucionalidad de los principales ámbitos multilaterales: ONU, OEA, Grupo de Río, Foro Iberoamericano y se reflexiona desde cada especificidad acerca de las posibilidades de concertación de políticas comunes. Esto sirve de antecedente para revisar las dinámicas y las expectativas de cada Estado en los procesos de integración con los que se vincula. Se hace particular énfasis en la Comunidad Andina de Naciones.

Las conclusiones apuntan a sistematizar y comparar los intereses de los Estados nacionales andinos en relación con las demandas de el orden internacional contemporáneo.

La identidad política andina y su entorno

Una de las discusiones que atraviesan las ciencias sociales en la región andina, se refiere a la existencia o no de los Andes en términos políticos y sociales¹. En lo que tiene que ver con las relaciones internacionales, más allá de la reflexión sobre los elementos comunes o diferentes entre los procesos políticos de la región, hay un hecho vinculante: la existencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cuyas instituciones entrelazan las políticas gubernamentales de esas naciones desde hace más de 30 años. Esto supone, en la perspectiva de los estados nacionales, la necesaria construcción de la imagen de

1. Referencias y nota acerca del debate sobre la existencia de la región andina.

la región como espacio económico y político en donde se edifican eventualmente políticas comunes, o en donde se debaten contradicciones a propósito de la necesidad de construir las.

La Comunidad Andina ilustra el hecho de que el proceso político multilateral de los países andinos está cruzado por elementos compartidos, provenientes en su mayoría del ambiente externo, que perfilan cada una de las políticas exteriores. La imagen de la globalización, entendida como una dinámica económica, que ha creado escenarios mundiales para el proceso de temas productivos, financieros y de mercado², ha producido en lo doméstico procesos similares a propósito de las necesidades de equilibrar la economía, de reformar el Estado y de incentivar sectores productivos con pretensiones internacionales.

En ese sentido, en todos los países andinos el lenguaje de la política exterior ha estado permeado por la necesidad de volver eficientes las antiguas instituciones multilaterales y además por la urgencia de construir nuevas. Varios eventos han marcado esta tendencia, pero probablemente los más influyentes fueron las cumbres presidenciales latinoamericanas, particularmente, la política emanada de aquella celebrada en Miami, que posibilitó la construcción de una agenda común que ha impulsado a las cancillerías a procesar temas y prioridades para los primeros años del siglo XXI³.

Otro elemento importante en las relaciones internacionales de los países andinos ha sido la capacidad integradora de procesos políticos nacionales confrontados a problemas similares: inestabilidad, prácticas clientelares, legitimidades gubernamentales precarias y difíciles procesos de reforma del Estado. Sin embargo, la política exterior, sobre todo aquella enunciada para las agendas multilaterales, ha permanecido relativamente constante puesto que las necesidades y presiones del entorno⁴, son igualmente constantes en algunos temas, sobre todo en aquellos relacionados con la economía.

La agenda política interamericana es otro referente común para las naciones andinas. A partir de la iniciativa de las Américas, que en un principio fue

2. V. Robert Cox: "Global Restructuring. Making Sense of the Changing International System", en Richard Stubbs y Geoffrey Underhill (eds.): *Political Economy and the Changing Global Order*, The Canadian Publishers, Toronto, 1994. La globalización es entendida como una etapa de desarrollo social global en donde la producción, las finanzas y el intercambio mercantil se realizan mundialmente.

3. La agenda central de la OEA ha sido transformada por las cumbres: fortalecimiento de la democracia en las Américas, integración económica y libre comercio, erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible; está constituida en cada uno de sus temas por tópicos que aluden a diversos actores sociales y que no pueden procesarse desde iniciativas gubernamentales exclusivamente. Un elemento que hay que tomar en cuenta, de otro lado, es que América Latina está constituida por sociedades de distinto grado de desarrollo relativo y por múltiples percepciones culturales en cada una de sus sociedades que informan la política de los gobiernos. Ver en página web de la OEA la información referente a las cumbres.

4. Temas como los de la deuda externa se mantienen constantes y en su procesamiento doméstico configuran eventualmente escenarios inestables. Sin embargo la política de los Estados no se transforma radicalmente al producir decisiones. Ver: Egidio Miotti, Carlos Moneta y Carlos Quenan: "La crisis asiática: riesgos y oportunidades para América Latina", en C. Moneta y G.O. Noto (eds.): *Dragones, tigres y jaguares*, Buenos Aires, 1998.

básicamente una exposición de principios remitidos a vagos horizontes, Estados Unidos define durante la década de los 90 el interés de implementar una zona de libre comercio de Alaska a Patagonia, pero identifican al mismo tiempo una serie de metas que involucran decisiones gubernamentales de los países latinoamericanos sobre temas de la política doméstica de los Estados de la región. En concreto, la promoción de la democracia, comprendida como gobernabilidad civil, originada en elecciones libres con la obligación de respetar un núcleo mínimo de derechos humanos y civiles, ha sido un objetivo de todos los países andinos a pesar de las limitaciones de sus gobiernos para organizar sus respectivas sociedades, puesto que la agenda concertada en las cumbres articulaba esos tópicos de política interna a las necesidades comerciales internacionales⁵.

La política exterior de EEUU frente a la región andina es otro elemento común en el entorno de estos países quienes sin embargo no han generado una política común frente a esa potencia. Aun en temas como los del narcotráfico se sigue tratando una agenda directa y específica con EEUU de carácter bilateral en todos los casos. Ni la Comunidad Andina, ni tampoco los regímenes de seguridad de la región han podido trazar algo parecido a una política común frente a EEUU porque las necesidades y naturaleza de los conflictos son igualmente diferentes⁶.

La agenda de la integración andina se modifica, de otro lado, por la dinámica organizacional de los propios regímenes de integración. Si bien es cierto que el sistema de integración andino es una de las experiencias más viejas y menos exitosas de la región, también lo es que su institucionalidad es una de las más experimentadas. La sobrevivencia del sistema ha dependido no solo de las expectativas de los Estados nacionales y de la ausencia de otros escenarios internacionales inmediatos, sino de la capacidad de gestión de las entidades y de la burocracia del sistema.

En ese sentido una estrategia ha sido la introducción de temas políticos y la concertación de compromisos que complejizan la institucionalidad del sistema ampliando la agenda mucho más allá de la discusión de tarifas en direcciones que apuntan, de un lado, a integración política y construcción de nuevos regímenes para implementar políticas del mismo sistema en justicia o parlamentarismo por ejemplo, así como crear espacios para una eventual concertación

5. En las relaciones bilaterales de los países andinos, normalmente el primer punto de su agenda con EEUU es el comercio exterior. Para este país, sin embargo, esa es una prioridad secundaria. Narcotráfico y democracia predominan. V. Andrés Franco: "Las relaciones entre EEUU y los países andinos. Una visión comparativa", en A. Franco: *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998. Adrián Bonilla: "Las relaciones entre Ecuador y EEUU: entre el sobresalto y la rutina", en Franco 1998: ob. cit.

6. Mientras el problema en Bolivia, por ejemplo, es la economía y la población vinculada al crecimiento de hoja de coca, en el Ecuador no hay producción, o en Colombia el tema está asociado al de la guerrilla o el de los paramilitares. V. Eduardo Pizarro: "Colombia en el ojo del huracán", 1999. Adrián Bonilla: "Participación política violenta en el Ecuador. Una comparación con Perú y Colombia", en *Democracia y desarrollo. Memorias del VII Encuentro de Historia*, IDIS-Idis, Cuenca, 1995.

de políticas exteriores comunes frente a otras entidades, situaciones en la misma región o relaciones con otros Estados⁷.

Heterogeneidad e interdependencia

Los niveles de interdependencia existentes en la región andina son heterogéneos. La integración no ha significado necesariamente interdependencia. Los países andinos se encuentran en una discusión que atraviesa todavía temas como cuotas y tarifas o aranceles externos comunes. La agenda en ese sentido sigue siendo la misma de hace 30 años, a pesar de que se haya intentado avanzar a la unificación de políticas o la construcción, incluso, de instituciones políticas comunes. Es difícil concluir que a finales del siglo xx los países miembros del Acuerdo de Cartagena hayan logrado integración económica total, un mercado común o unión aduanera. En escalas convencionales, se hallan todavía en el peldaño más bajo de la integración⁸.

Aunque los efectos recíprocos de situaciones producidas a lo largo de los Estados nacionales de los países andinos, son crecientes, la interconexión entre las sociedades tiene todavía limitados puntos de contacto. El comercio exterior es probablemente el tópico más importante de la agenda andina, pero ilustra sus dimensiones actuales el hecho de que ninguno de los países de la región tiene como su principal socio comercial a otro país andino.

Existe una sensibilidad común en el tema del comercio exterior. Todos los países son vulnerables a la política exterior de EEUU. Hay sensibilidades en temas relacionados con la gestión de la democracia en el escenario doméstico, los sistemas financieros andinos son igualmente vulnerables a los mercados internacionales, pero aun en este último caso, el patrón de inversiones no llega a ser tan importante como para que el colapso de un vecino produzca efectos inmediatos en la economía de los otros países de la región⁹.

Una de las explicaciones de este hecho tendría que ver con la elevada diferenciación de las sociedades nacionales y de sus economías. Mientras en Colombia y Venezuela, por ejemplo, los volúmenes de intercambio comercial han sido siempre muy intensos, en el caso de Ecuador y Perú, probablemente por el conflicto que perduró hasta 1998, tienen porcentajes mínimos. Menos del 3% de las exportaciones peruanas van al Ecuador, y menos del 5% de las ecuatorianas tienen como destino Perú¹⁰.

El intercambio entre Colombia y Perú es muy limitado para las potencialidades de sus economías, al igual que el caso de Perú y Bolivia. Pero Colombia y Venezuela, que es el caso más exitoso en términos comerciales, puede ser visto a la luz de su fragilidad ante las presiones de la política doméstica, por una parte, y por otra del desempeño económico en el escenario doméstico. A lo largo de 1999 las diferencias entre el gobierno venezolano frente al procesamiento comercial con Colombia, así como la recesión en ambos países, bajó dramáticamente el comercio exterior¹¹. Los niveles de integración disminuyeron entre los dos países y la interdependencia cobró un signo competitivo antes que cooperativo.

Las evidencias parecieran apuntar al hecho de que en algunos temas existen grados mayores de interdependencia entre países de la región andina pero la forma en la que ésta se expresa es bilateral. Se trata de temas como seguridad

entre Ecuador y Perú, en el que ambos han tomado decisiones en respuesta a lo que acontece en la otra parte, comercio exterior en el caso colombo-venezolano, pero es difícil sustentar que aquello que se procesa comunitariamente sea el resultado de eventos producidos en algún lugar de la comunidad o que esta condición de relacionamiento internacional –la interdependencia– describa patrones de conducta multilateral en la región.

Las interacciones entre Estados nacionales andinos eventualmente producen efectos en las sociedades de otros países, el costo positivo o negativo de esos efectos rara vez es significativo. Hay una excepción en el proceso político entre Colombia y Venezuela. Las contradicciones comerciales, por ejemplo, son de aquellos tópicos que implican efectos con algún costo (o beneficio) en las relaciones entre los países andinos, pero buena parte de ellos son impuestos intencionalmente por actores con algún grado de disenso o conflicto de intereses. Las sociedades nacionales andinas se encuentran efectivamente interconectadas pero su nivel de interdependencia es bajo¹².

En lo que tiene que ver con los actores representados en el proceso político internacional de la región andina, básicamente los canales de conexión se establecen entre los Estados nacionales y sus gobiernos. Eventualmente actores no estatales cobran relevancia sobre todo en temas relacionados con lo financiero o productivo de la economía, pero hay pocas evidencias de vinculaciones institucionalizadas o permanentes entre las elites no gubernamentales, aun entre los propios decisores políticos. La presencia de entidades transnacionales empresariales o de la sociedad civil: grupos ecológicos, derechos humanos, si bien es constante no revela una agenda homogénea con capacidad de influencia en las decisiones estatales.

Los temas de la agenda en la política exterior de los países andinos están jerarquizados generalmente alrededor de la prioridad del comercio exterior, salvo en el caso de Ecuador y Perú hasta 1998 en donde la seguridad dominó todos los demás tópicos. Si bien hay una gran permeabilidad de la política

7. A lo largo de 1998 se llevaron a cabo más de 20 reuniones organizadas por la CAN que reunieron decisores gubernamentales, políticos, académicos y representantes de la sociedad civil para explorar la posibilidad de políticas conjuntas en temas que iban desde la Cuenca del Pacífico hasta la gestión democrática gubernamental en la región.

8. Ver los criterios de la matriz de Bela Balassa a propósito de las categorías de integración económica. En Keohane y Nye: "International Interdependence and Integration", en F. Greenstein y Nelson Polsby (eds.): *Handbook of Political Science*, Addison, Massachussets, 1975.

9. El desempeño de la economía ecuatoriana en 1998 y 1999 por ejemplo, afectó menos al conjunto de la región y a sus países vecinos que la crisis asiática o la caída de la bolsa brasileña. V. Alberto Acosta: "Algunos lineamientos estratégicos frente a una globalización desintegradora", en J.M. Tortosa et al.: *Estado y globalización*, Ildis, Quito, 1998.

10. Ver Banco Central del Ecuador, *Memoria 1998*, BCE, Quito.

11. Ver la información sobre intercambio colombo-venezolano a lo largo de los primeros nueve meses de 1999 en *Portafolio*, diario de negocios, Bogotá.

12. La interconexión no implica interdependencia. Los efectos recíprocos deben suponer un costo y éste no tiene que ser necesariamente una política deliberada, como en el caso de los dilemas de seguridad. Ver R. Keohane y J. Nye: *Power and Interdependence*, Little Brown, Nueva York.

doméstica en las decisiones internacionales, ella puede atribuirse más que a la creciente interdependencia a la débil institucionalidad en la formulación de políticas exteriores. Son las características de los Estados en sus conflictivas relaciones con sus respectivas sociedades nacionales las que perfilan la forma que la interconexión adquiere.

Los conflictos comerciales entre Colombia y Venezuela durante 1999 se detonan como resultado del proceso político doméstico venezolano y de las transformaciones gubernamentales. La interdependencia entre los dos Estados, que describe una forma de relación antes que una condición estructural, se lesiona en razón de los procesos domésticos. No es una constante.

El espacio andino en lo político, por otra parte relaciona en forma más intensa los países vecinos. No hay por ejemplo una gran comunicación entre Bolivia y Ecuador, así como entre Venezuela o Perú. La frecuencia en las relaciones de vulnerabilidad o sensibilidad de los distintos países, se establece entre colindantes. Entre Colombia y Ecuador la relación se plantea alrededor de dos temas fundamentales: comercio exterior y seguridad.

El volumen del comercio exterior con Colombia se duplicó durante la década de los 90, hasta que la crisis recesiva que ambas naciones confrontaron a finales de esta década, detuvo el ritmo de crecimiento. Para ambos gobiernos sigue siendo el punto central de su relación. Colombia es el socio comercial más importante para Ecuador, mientras que éste es el cuarto mercado colombiano. La relación entre ambos países contiene una asimetría desfavorable para el Ecuador por el tamaño de su economía, pero no de una naturaleza que condicione el conjunto de decisiones económicas. De la misma manera, no ha sido el conjunto de la economía colombiana el que posee una balanza de pagos favorable frente a Ecuador, que se ha visto afectada por la crisis de su vecino, a pesar de que algunas empresas se retiraron y el patrón de inversiones se desaceleró.

En términos de seguridad, el conflicto colombiano ha sido percibido como una amenaza para Ecuador desde dos temas. El primero es el narcotráfico, en donde Ecuador juega el papel de país de tránsito y eventualmente de centro de lavado de dinero. El segundo es la actividad guerrillera cercana a la frontera ecuatoriana. Ecuador es sensible a los acontecimientos en Colombia. Su diseño estratégico, después del conflicto con Perú, enfatiza el riesgo que la vecindad con Colombia implica. En ambos temas la presencia de la política exterior estadounidense obliga a ambos Estados a procesar el tópico de la seguridad a través de decisiones concretas, como por ejemplo la movilización de tropas hacia la frontera norte del Ecuador, con misiones preventivas. En este mismo contexto se ha justificado la instalación de bases militares en Ecuador, lo mismo que en Perú, manejadas por militares estadounidenses.

La persistencia de un conflicto de límites que se origina en la flexibilidad de los fueros en la administración colonial y que se prolonga hasta finales del siglo xx enfrenta, sobre todo desde 1942 a los Estados nacionales de Perú y Ecuador. La relación entre ambas naciones se construye en un marco típicamente realista en donde la seguridad predomina por sobre cualquier otro tema de la agenda y la influencia mutua se resuelve en términos político-militares. Los nexos culturales y económicos que vincularían a ambas sociedades se rompen durante la primera mitad de este siglo y constriñen los canales de conexión. Hay un contacto muy limitado entre los actores societales. En el escenario doméstico el

conflicto entre ambos países se vuelve funcional a los intereses de actores específicos y, en general salvo en la seguridad no hay relaciones de interdependencia¹³.

Colombia y Perú comparten en su relación una preocupación común por la seguridad. Han tenido similares presiones de la política exterior estadounidense sobre todo en relación con su conducción de la guerra contra las drogas, pero no hay en la relación bilateral patrones de interdependencia¹⁴. El caso boliviano es algo distinto. Perú es su tercer socio comercial luego de Chile y EEUU y varios de los temas centrales en la constitución del espacio nacional, el acceso al mar por ejemplo, han tenido como interlocutor principal a Perú. De todas maneras, la capacidad de influencia de una sociedad en otra, o de las decisiones domésticas de un país en el otro es limitada. En términos de integración, por otra parte, Bolivia ha definido como un objetivo suyo servir de bisagra a la Comunidad Andina con el Mercosur, pero en términos de comercio, que también en ese caso es el tópico central de la agenda, las oportunidades en el Sur condicionan la interdependencia con los otros países andinos.

En suma, la región andina aparece como un mapa en donde se expresan diferentes escenarios políticos débilmente integrados y con relaciones de interdependencia aún en construcción. Este hecho marca la vigencia prioritaria todavía de las relaciones bilaterales entre vecinos. Las relaciones especiales antes que la agrupación bajo regímenes comunes definen las agendas de los Estados nacionales, que siguen siendo los actores políticos preeminentes en agendas todavía jerarquizadas subordinadas a temas específicos.

Proceso político del multilateralismo

Con los antecedentes expuestos, es posible sustentar que los escenarios multilaterales más importantes para los países andinos son aquellos en donde participan los Estados nacionales y sus gobiernos. Regímenes institucionalizados en donde la política exterior se expresa a través de una estructura de formulación que convoca a agencias convencionales de los Estados: ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio y Defensa, aunque es necesario precisar que la diplomacia presidencial directa asume los temas más importantes de la agenda¹⁵.

13. Precisamente la ausencia de interdependencia es una de las variables del entorno que explica la vigencia del conflicto. V. Adrián Bonilla: "Límites y horizontes de la negociación y el conflicto", en *Ecuador-Perú. Bajo un mismo sol. Crónicas de la negociación y el conflicto*, Flacso-DESCO-Kellogg Foundation, 1999. Bruce Saint John: "Las relaciones entre Ecuador y Perú vistas desde afuera. Una perspectiva histórica", en Bonilla (ed.) 1999: ob. cit.

14. El texto más completo sobre las relaciones entre Perú y Colombia probablemente sea el de Juan Miguel Bákula: *La política internacional entre Perú y Colombia*, Temis, Bogotá, 1988. Básicamente se hace una descripción de los tratados fronterizos y de las argumentaciones jurídicas que rodearon su negociación.

15. V. Francisco Rojas y Paz Milet: *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, 1998.

Uno de los fenómenos importantes de las políticas exteriores andinas en la década de los 90 ha sido la proliferación de temas y de regímenes que, además, requieren normativizarse. Los actores internacionales se han multiplicado también sobre todo como una expresión del entorno internacional, más que de las dinámicas internas de cada uno de los países. Sin embargo, los Estados nacionales siguen siendo el núcleo de las relaciones internacionales en la región.

Si bien no hay un escenario signado por la competencia y la ausencia de canales de conexión, en otras palabras, un ámbito *hobbessiano* para el procesamiento de las decisiones, tampoco es posible advertir una política multilateral cooperativa en la región. Por ejemplo, si bien todos los países asumen compromisos dentro del régimen de integración de la Comunidad Andina, todos ellos, al mismo tiempo intentan negociar acuerdos por separado con el Mercosur o con países con los que mantienen relaciones especiales que lesionan los acuerdos y la credibilidad del sistema andino.

La política exterior en cada uno de los países no necesariamente es el resultado de procesamientos racionales, entendidos como la conclusión de una planificación estratégica orientada a la maximización de beneficios y minimización de los riesgos. Varios de los países andinos tienen problemas de integración espacial al ámbito de control del Estado. Esto es particularmente evidente en los casos de Colombia, Perú y Bolivia, y en todos ellos las circunstancias de la política doméstica permean las percepciones que informan la política exterior.

Los temas sobre el medio ambiente, por ejemplo, se mueven en todos los casos en una estructura decisoria que interpela a varias agencias estatales con intereses parcelados y contradictorios. La política petrolera en Colombia y Ecuador ilustra este aspecto. Las agencias estatales ocupadas de la producción se confrontan frecuentemente con las que trabajan el tema de protección ambiental. La coordinación con las cancillerías es muy limitada, de manera que las decisiones sobre petróleo que involucran a varios actores internacionales responden a las circunstancias en cada uno de los casos que se procesa, asimilándose más a un modelo racional de decisiones que a uno burocrático, caracterizado por la competencia entre distintos actores que representan sus agendas específicas¹⁶. Actores internacionales del multilateralismo son, entonces, Estados fragmentados en múltiples agencias que pueden representar intereses distintos.

Otros actores son las organizaciones internacionales, cuya agenda no es exactamente la misma de aquellos Estados nacionales que las constituyen. Un ejemplo de esto es la misma CAN. Pese a que los últimos 30 años del siglo xx el sistema de integración andino no ha alcanzado logros significativos, y pese a que todos sus miembros, con la excepción tal vez del Ecuador, apuestan a otros procesos: Venezuela a una relación especial con Brasil, al Mercosur y al Grupo de los Tres; Colombia al Grupo de los Tres y al Mercosur; Ecuador al Mercosur; Perú al Mercosur y la Cuenca del Pacífico, y finalmente, Bolivia al Mercosur.

La alternativa andina no ha colapsado, entre otras razones por la persistencia de su organización y la eficacia de su burocracia en influir las agendas

16. Según la definición clásica de Allison.

exteriores de los distintos Estados. La Comunidad Andina, más bien, ha saltado etapas de integración económica y ha enfatizado las imágenes de afinidad cultural para avanzar hacia temas de integración política. No resuelve todavía en forma definitiva conflictos relacionados con un arancel común. No logra constituir una zona de libre comercio, pero tiene en cambio un Parlamento Andino que funciona regularmente y que tiene entre sus planes ampliar sus atribuciones y su base de legitimidad¹⁷, y un Tribunal de Justicia que también tiene pensado ampliar sus competencias¹⁸.

De la misma manera es posible identificar una agenda de la OEA, en este caso surgida de las cumbres presidenciales y de la capacidad de representación de los intereses y valores estadounidenses, que establecen puntos políticos y económicos mutuamente vinculados al propósito de estabilizar las gobernabilidades civiles. Este proyecto concibe un marco institucional, parecido al del Nafta, que sirva de referencia para una hipotética zona de libre comercio como meta, cuyo plazo se acordó, en primera instancia, para 2005.

Otros actores internacionales con agendas distintas a las de los gobiernos y que forman parte del proceso político del multilateralismo son los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. La Organización de las Naciones Unidas tiene la particularidad de que puede igualmente fragmentarse en múltiples intereses dependiendo de los temas y las agencias que los procesen: Unesco, OIT, Consejo de Seguridad.

Han proliferado, igualmente, actores subnacionales que tienen la capacidad de representar sus intereses en los procesos políticos internacionales. Para el caso del multilateralismo andino, han tenido cierta presencia por ejemplo ONGs vinculadas a temas ambientales que han sido especialmente activas, para citar un caso, en la negociación de los instrumentos legales que regulan la propiedad intelectual¹⁹.

Los grupos empresariales son paradigmáticos como actores subnacionales del multilateralismo. En todos los países son necesarios focos de referencia para la adopción de políticas exteriores. Más allá de ello, en prácticamente todos los países andinos, las políticas de comercio exterior o de conexión económica han estado vinculadas, en las últimas unidades de decisión a influencias empresariales²⁰. De hecho las relaciones venezolanas hasta 1998 con la Comunidad

17. A partir del Parlamento Andino se han construido iniciativas en discusión en los distintos congresos de los países de la Comunidad Andina para que sus miembros sean elegidos, al estilo europeo. Es un debate en curso.

18. Temas penales e incluso civiles, se añadirían a los tradicionales que procesan y emiten decisiones sobre controversias impositivas o comerciales.

19. Los temas discutidos tienen que ver con propiedad de recursos genéticos, por ejemplo, o impacto ambiental de industrias extractivas en zonas protegidas que violenten derechos colectivos, como los de los pueblos indígenas. V. Darrell Posey y Graham Dutfield: *Beyond Intellectual Property*, IDRC, Ottawa, 1996. Rodrigo de la Cruz, Noemí Paymal, Eduardo Sarmiento: *Biodiversidad, derechos colectivos y régimen sui generis de propiedad intelectual*, Coica Omaere Opip, Quito, 1999.

20. La imagen de la vinculación empresarial a la toma de decisiones económica está en Javier Díaz: "El sector empresarial y la integración de las Américas", en Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco (eds.): *Sociedad civil e integración en las Américas*, Universidad Javeriana-Fescol, Bogotá.

Andina en materia de integración y comercio exterior eran procesadas en ámbitos de participación empresarial cuyas opciones fueron regularmente adelantadas por los gobiernos. Este tipo de dinámicas ha sido común. De alguna manera esta participación ha resultado en políticas patrimoniales que pudieron afectar los propios ritmos de la integración. Los conflictos comerciales entre empresarios ecuatorianos y colombianos por alcohol o productos agrícolas sostienen esta argumentación.

Los procesos sociales y políticos que se potencian hacia escenarios multilaterales, por otra parte, provienen de dinámicas de diferenciación regional y constitución de identidades culturales específicas que sitúan en el centro del procesamiento doméstico a intereses y poderes locales cuya presencia antes no era significativa en la construcción de políticas exteriores. Ejemplos de esto son las comunidades étnicas que reclaman la aplicación de acuerdos que garantizan derechos colectivos, particularmente las nacionalidades indígenas, o sectores políticos y económicos agregados por identidades regionales. Los productores de Antioquia en Colombia, las cámaras de la producción en el Guayas en Ecuador y de Arequipa en Perú, son actores que tienen la capacidad de expresarse ahora en escenarios multilaterales.

Temas persistentes

La proliferación de regímenes y la ampliación de la agenda de aquellos existentes en los países andinos implica el surgimiento de tendencias estructurales que apuntan a la erosión de las competencias de los Estados en el manejo de varios asuntos de la sociedad, el traslado de los centros de toma de decisión relevantes hacia agencias internacionalizadas vinculadas con el manejo económico y la emergencia de tensiones locales o sectoriales²¹.

Desde una perspectiva convencional, sin embargo, los países andinos en términos generales se han caracterizado por emitir políticas de corte reactivo en los organismos internacionales, fundamentadas en principios generales anclados en la tradición jurídica que ha predominado en la gestión de las relaciones internacionales, pero que no evalúan el hecho de que la agenda multilateral en el continente es un proceso de alguna manera contingente al entorno que expresa más bien un momento nuevo en las relaciones interamericanas, caracterizado por la ausencia de una percepción intercontinental de la amenaza para EEUU.

El impacto de la globalización sobre las políticas exteriores andinas se representa con mayor intensidad en los horizontes que los países tienen a propósito de ALCA, la zona de libre comercio interamericana, imaginada a semejanza del Nafta. En ese proceso el peso de EEUU es nodal para la comprensión de la agenda andina. Por un lado las expectativas del libre comercio con el resto del continente y la posibilidad de acceder al mercado

21. V. Robert Cox: ob. cit. Susan Strange: "The Problem or the Solution? Capitalism and the State System", en: S. Hill J. Mittelman (eds.): *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge University Press, 1997.

norteamericano han dilatado aún más el proceso de integración económica andina porque se ha puesto a contraluz, a la sombra del porvenir soñado que es el mercado del Norte. Eso explica en parte el entusiasmo de Venezuela y Colombia por su alianza comercial con México en el Grupo de los Tres, que para los dos primeros países significaba la oportunidad de acceder al Nafta por la ventana.

Por otro lado, el diseño del sistema interamericano supone una serie de condicionalidades políticas implícitas previas a la constitución de la zona de libre comercio. Las cumbres de Miami, Santiago de Chile y Santa Cruz asumen el mantenimiento de gobernabilidades civiles de origen electoral como una meta que va asociada al comercio exterior y, en el caso particular de los países andinos, a la implementación de una estrategia antidrogas inspirada en la recurrente e inefectiva política del Departamento de Estado. Este es un requisito básico para la inclusión de un país de la región en cualquier acuerdo comercial de carácter interamericano.

Con estos antecedentes, es posible argumentar que la construcción del ALCA para 2005, pone en riesgo nuevamente al sistema subregional andino pues cada uno de los Estados que lo constituyen ven como una mejor oportunidad el mercado interamericano. Este no es un hecho nuevo en la región, puesto que el Mercosur representa para la mayoría de los países andinos una oportunidad más clara y accesible que el propio mercado común originado en el Acuerdo de Cartagena.

En este sentido, la realidad de la conformación de las políticas exteriores de los países de la región andina, no escapa a una vieja lógica fundamentada en el aprovechamiento de oportunidades sobre la base de las propias capacidades de cada uno de los países, ni ha eludido prácticas competitivas que retan constantemente la débil institucionalidad del sistema subregional. Esto explica la persistencia y predominancia en las negociaciones políticas, pero también comerciales, de agendas bilaterales, lo que sumado al hecho de que las economías de estos países, en términos generales, y referidas al mercado internacional son competitivas y no complementarias. Básicamente la misma oferta de productos, entre ellos fuerza de trabajo barata, interpela al entorno económico internacional.

Un elemento adicional es la presencia estadounidense en la región que se manifiesta en una política exterior en donde el combate al narcotráfico, haciendo énfasis en la erradicación de cultivos, la interdicción y la represión a las organizaciones ilegales, marca el conjunto de los temas que estos países tienen con esa nación. En concreto, al predominar una visión de seguridad nacional en el manejo del tema, es inevitable, pese a los esfuerzos de la década de los 90, que el relacionamiento político entre Washington y los gobiernos andinos se establezca en forma igualmente bilateral, dados los mecanismos de rendición de cuentas existentes para procesar desde EEUU al narcotráfico.

Dos casos sustentan esta afirmación. El primero es el sistema de preferencias arancelarias andinas que permite la exención de varios tributos a la mayoría de productos de exportación andinos a EEUU. La exoneración, que ofrece una ventaja de mercado cierta a los productores y a los gobiernos, depende de una calificación otorgada en Washington a los esfuerzos de estos países para combatir el narcotráfico. Esa certificación es un procedimiento eminentemente político; no es una evaluación sobre resultados, que se otorga país por país y que

da cuenta sobre todo de la capacidad de los gobiernos en mantener una relación armónica con Washington e involucra temas que no necesariamente están relacionados directamente con la guerra de las drogas²². El procedimiento de la certificación bilateraliza la relación en forma inevitable.

La ayuda para el combate al narcotráfico, que tiene presupuestos variables, desde 9 millones de dólares a Ecuador hasta 120 millones a Perú, se emplea básicamente en instrumentos de monitoreo y seguridad: armas, equipos, transportes, entrenamiento, y supone una relación bilateral también porque la seguridad es manejada en compartimentos estancos por los países

andinos²³. A pesar de la colaboración entre militares y policías, no hay nada parecido a un comando conjunto andino, y puesto que las percepciones de la amenaza a la seguridad son distintas en cada uno de los países, sus políticas sobre el tema también lo son.

Los temas comunes procesados por los países de la Comunidad Andina no implican necesariamente una política exterior común. La región existe políticamente como la acción simultánea de actores sociales y estatales heterogéneos.

La institucionalidad multilateral existente

Los escenarios comunes de la política multilateral en los países andinos son la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Andina de Naciones, el Grupo de Río, la Organización Mundial de Comercio y el Foro Iberoamericano. Perú es miembro del APEC y están desarrollando políticas para incluirse en el regionalismo asiático tanto Colombia como Ecuador. Venezuela y Colombia integran, junto a México el Grupo de Río, y Bolivia mantiene una relación especial con el Mercosur. Existe una participación periférica en el Movimiento de países No Alineados.

En todas las cancillerías hay una oficina que coordina la política multilateral que eventualmente se divide en entidades específicas dependiendo de la importancia que se le dé al organismo o del presupuesto que éste tenga, como es el caso de la organización de eventos o para tratar asuntos de la Cuenca del Pacífico que en Perú, Ecuador y Colombia es cogestionada por la empresa privada.

La documentación de los servicios exteriores andinos sobre sus actividades en los organismos multilaterales describe cada una de las resoluciones que fueron votadas por los representantes. El trabajo en estas entidades generalmente es organizacional. Temas como la reforma de las Naciones Unidas y la inclusión de Brasil como miembro del Consejo Permanente son políticas específicas que, en el caso de Venezuela y Colombia han sido explícitas.

22. Pese al número de capturas de cargamentos y otros indicadores en 1998 fue descertificada Colombia, que durante el gobierno de Samper tuvo relaciones tensas con EEUU. En el mismo año se certificó a México en donde todos los indicadores apuntaban a presumir un aumento en el tráfico de psicotrópicos ilegales.

23. Ver el reporte del Departamento de Estado sobre Narcotráfico, que es una publicación anual. La más reciente es de 1998.

No hay una agenda específica de las naciones andinas en las Naciones Unidas. Los temas procesados que atraen especial atención son los mismos que se representan en otras instancias políticas multilaterales como la OEA o el Grupo de Río. Narcotráfico, democracia, comercio exterior, medio ambiente, deuda externa son para Colombia, por ejemplo, tópicos de Naciones Unidas²⁴, pero lo son también en las otras instituciones multilaterales. En general la dinámica de las representaciones diplomáticas de los países andinos en la toma de decisiones es organizacional, es decir responde a rutinas preestablecidas en donde se representan con mayor significación las percepciones de núcleos de funcionarios del servicio exterior²⁵.

No hay una agenda particular, en el sentido de que haya temas diferentes en otros organismos políticos multilaterales de ninguno de los países, ni de la región en su conjunto en Naciones Unidas, pero de la documentación oficial y los discursos convencionales no se encuentra en ningún país de la región una iniciativa de política exterior que exprese percepciones radicales hacia el cambio de la institucionalidad existente. La necesidad de reglamentar el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, la ampliación de la representación latinoamericana en ese organismo y el acceso de la región a un puesto permanente son posiciones comunes de todos los países aunque su promoción no ha sido especialmente intensa²⁶.

En la OEA los temas básicos de las relaciones interamericanas son asumidos como parte del interés nacional de los países andinos. La implementación de políticas, por ejemplo aquellas vinculadas al narcotráfico, antes que los temas en sí mismos, han producido disensos ocasionales en las relaciones bilaterales de algunas de las naciones andinas con EEUU, pero todas ellas coinciden en los propósitos y en los procedimientos que se han aprobado en las cumbres presidenciales, que han servido, por otra parte, como sustrato político para la actividad de la OEA.

La Cumbre de Miami, particularmente, define el punto de partida y los objetivos políticos de este nuevo momento de las relaciones interamericanas a partir de las imágenes de preservación de la democracia, promoción de prosperidad mediante la integración y el libre comercio, erradicación de la pobreza y preservación del medio ambiente. El primer punto en esa agenda se desglosa, para la región andina, en refuerzo a la institucionalidad, combate al narcotráfico, desarme y solución pacífica de controversias, aislamiento de los militares de la política contingente y diseño de nuevos roles para las Fuerzas Armadas, que han implicado nuevas agendas de seguridad²⁷.

24. Entrevista con Andrés Franco, embajador alterno de Colombia ante la ONU. Agosto, 1999.

25. Entrevista con Javier Ponce, diplomático ecuatoriano en ejercicio que sirvió en Naciones Unidas en la década de los 90.

26. V. *Libro Amarillo, 1997, 1998. Informes a la nación del Ministerio de Relaciones Exteriores del resto de países*. Esta información se encuentra en internet. Todos los países andinos, a excepción de Bolivia y Colombia tienen a finales de 1999 sitios accesibles.

27. V. Francisco Rojas Aravena (ed.): *Medidas de confianza mutua: verificación*, Santiago de Chile, Flacso-Chile, 1996.

La OEA asume una función ejecutiva que antes no tuvo, luego de la Cumbre de Miami, y es la instancia encargada de coordinar la preparación de las futuras cumbres así como de hacer seguimiento a las distintas oficinas que se abren para ejecutar las metas propuestas. No existe hasta ahora en los países andinos una iniciativa dirigida a reformar la estructura central de la OEA o que se oponga a las nuevas funciones asignadas en las diferentes cumbres presidenciales. Es más, la funcionalización de la OEA como entidad procesadora de las cumbres o su misma ampliación hacia temas que conlleven una visión común de seguridad aparecen como expectativas aceptables para los países andinos²⁸.

La Comunidad Andina de Naciones sigue siendo central para todos los países andinos. A pesar de su fracaso en los objetivos iniciales continúa siendo vista como un escenario potencial de integración política y económica. La tendencia de los países en los últimos años ha sido la de otorgarle más atribuciones políticas mientras se adelantan los temas conflictivos de comercio. Su institucionalidad es dinámica, cambiante y al mismo tiempo ha ido en expansión.

El Grupo de Río ha sido entendido como una reserva política. Un espacio de negociación y de eventual coordinación latinoamericana frente a otras influencias, particularmente EEUU o la Comunidad Europea. Funciona alrededor de una secretaría en donde se representan los Estados. Su acción se desenvuelve básicamente alrededor de puntos acordados en cumbres presidenciales. Los países andinos que tuvieron un papel central, con Venezuela y Colombia, en la constitución de esta instancia cuando se conformó el Grupo de Contadora y después el Grupo de Apoyo a Contadora, persisten en mantener la idea. No hay iniciativas destinadas a ampliar su institucionalidad o a darle más prerrogativas, pero a pesar de su relativa irrelevancia, luego de la reestructuración de la OEA y de la constitución de una agenda interamericana, todos los países de la subregión insisten en mantener esa instancia de concertación.

De la misma manera el Foro Iberoamericano es asumido en estructuras organizacionales por las cancillerías andinas. Existe la percepción generalizada de que puede ser una puerta de contacto con la Comunidad Europea a partir de la intermediación de España y Portugal, pero no hay agendas especiales para esta instancia, tampoco iniciativas para ampliar o complejizar la institucionalidad actual. Ni siquiera temas básicos para países como Ecuador o Perú con la Unión Europea, como el de migración, han sido presentados a la discusión. El Foro Iberoamericano no ha sustituido la preferencia por el bilateralismo en las relaciones de cada uno de estos países con las naciones que una vez fueron sus metrópolis coloniales.

El G-3 y el APEC aparecen más bien como instancias de integración en donde la posibilidad de reforma de la institucionalidad va más allá de la voluntad de los países miembros o que esperan serlo.

Hay una doble necesidad que aparece en la institucionalidad que trabaja con temas multilaterales en las naciones andinas. De una parte las estructuras gubernamentales no se han reformado al mismo ritmo con que han proliferado regímenes internacionales, lo que ha devenido en la reiteración de procedi-

28. Ver, por ejemplo, Raúl Barrios Morón: *Bolivia y el orden internacional emergente*, Ministerio de Relaciones Exteriores, La Paz, 1995.

mientos, normas, costumbres y conductas en la gestión multilateral; y de otra, las propias instituciones multilaterales que acogen naciones latinoamericanas, con excepción de la Comunidad Andina y de la OEA, no son espacios en los cuales se puedan generar y potenciar agendas propias, bien sea por la asimetría en las potencialidades políticas particularmente de las naciones andinas frente a otros integrantes, como los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, o porque varias instituciones son vistas como foros de encuentro, reservas estratégicas que no tienen utilidad inmediata.

Un elemento adicional a mencionar es el hecho de la heterogeneidad andina, pero además sus propias deficiencias institucionales en la gestión de la política exterior. Si bien los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela revelan situaciones en las cuales no hay una agenda explícita de política exterior que mencione objetivos, metas, estrategias y posiciones frente a problemas permanentes, en Perú y Colombia esa agenda apenas está insinuada. La permeabilidad de la política doméstica contingente a la administración de las relaciones internacionales es un punto vulnerable común a todos los países.

Estructuras regionales latinoamericanas para concertar políticas de participación en la OEA pueden ser necesidades a cubrir a partir de mecanismos como mesas de diálogo y de intercambio de políticas. En el ámbito regional, la Comunidad Andina podría asumir ese mismo papel para discutir y promover políticas de la región en la OEA. La flexibilidad del Grupo de Río y del Foro Iberoamericano es asumida desde todos los países más bien como una ventaja que hay que preservar, puesto que la debilidad estructural que acompaña a ambas instancias que prescinden oficialmente de EEUU, eventualmente no resistiría una densa trama burocrática.

Concertación y temas comunes

Las posibilidades de acordar políticas comunes en la región andina tienen que ver con la capacidad de las naciones de entrelazar intereses específicos, que muchas veces pueden ser contradictorios con los de sus pares, y además con el hecho de compartir o no temas de su agenda internacional. Para poder dar cuenta de las capacidades de concertación se vuelve necesario representar esos temas compartidos y observar como son procesados en los valores dominantes y en las percepciones en cada una de las sociedades de la región. Los temas compartidos por los países andinos son preservación de la democracia, narcotráfico, problemas de soberanía, seguridad y la agenda estadounidense.

En los últimos 10 años todos los países de la región andina han vivido crisis políticas que han implicado procesos de reforma del Estado. En Venezuela a finales de los años 90 se produce un proceso político que se caracteriza por la crisis de la sociedad política, el colapso de los partidos tradicionales, alguna vez los más sólidos de América Latina, y la reconstrucción del Estado en un proceso doméstico que se inicia con fuerte inestabilidad social a partir de la aplicación de programas de reestructuración económica.

En Colombia la sociedad política no ha logrado romper el asedio de la violencia a pesar de varios procesos de reforma del Estado, entre ellos, una asamblea constitucional que origina nuevas instituciones. En Ecuador, además de una nueva Constitución, cae un presidente elegido en sufragio universal,

hay una presidencia interina y termina la década en medio de inestabilidad política y una de las crisis económicas más dramáticas de su historia. Perú interrumpe temporalmente el orden constitucional, produce una nueva Carta Magna y enfrenta, además de una crisis inflacionaria intensos momentos de violencia social y política, algunas de cuyas secuelas persisten. Bolivia supera una crisis de hiperinflación mediante la producción de una nueva Constitución.

Todas las sociedades andinas han enfrentado problemas de gobernabilidad que no terminan de resolverse. Ellas surgen en contextos de escasez estructural en sociedades débilmente institucionalizadas, en algunos casos con gobiernos que no controlan el espacio nacional y asediadas por presiones económicas del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía.

La defensa de la democracia supone políticas destinadas a combatir la corrupción, pero está asociada también al control de la violencia política. Un punto adicional de los escenarios políticos es la precariedad institucional que se explica en razones profundas que tienen que ver con la persistencia de prácticas clientelares, patrimoniales o caudillistas en la gestión de la política doméstica²⁹.

Los escenarios para la democracia en la región, a pesar de la similaridad de los problemas, no son los mismos. En Venezuela el conflicto parece establecerse entre una forma de gestión política plesbiscitaria que se contradice con el sistema presidencialista vigente en los últimos 30 años, en el contexto de la reforma de la institucionalidad estatal y el colapso del viejo orden. Ese escenario no es el mismo en Colombia, en donde la violencia guerrillera, los grupos paramilitares, las organizaciones ilegales de narcotraficantes, y la competencia entre actores estatales cuestionan las capacidades gubernamentales. En Ecuador la inestabilidad política impide la estabilización de la economía. El Estado enfrenta presiones regionales y la necesidad de reestructurar no solo su ámbito administrativo geográfico sino su rol como promotor y protector de grupos sociales. En Perú las presiones provienen de la capacidad del Estado para abrir el sistema político, construir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y enfrentar los retos de la violencia social y las respuestas estatales. Mientras que en Bolivia la debilidad administrativa y la levedad del peso de las instituciones auspician dinámicas de exclusión.

El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda para la interlocución que es la estadounidense. Pero al igual que el tema democrático ofrece escenarios diametralmente distintos³⁰. Para Bolivia, principalmente un

29. A propósito de las prácticas políticas en la región andina puede consultarse Helena González y Heidful Schmidt (eds.): *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997; Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.): *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998; Felipe Burbano de Lara (ed.): *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Flacso-Ecuador-Nueva Sociedad, Caracas 1998.

30. En la década de los 90 se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida que la estrategia antidrogas persiste, los efectos y supuestos de esos materiales, en lo nuclear siguen siendo válidos. Ver: Bruce Bagley y William Walker (eds.): *Drug Trafficking in the Americas*, New Brunswick Transaction Publishers, 1994. Peter H. Smith: *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, Boulder.

país productor de hoja de coca, el tema supone decisiones que interpelan la política social. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrializado, no ha podido ser sustituido exitosamente³¹. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada con el narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un gran centro de lavado de dinero.

Los problemas que el narcotráfico produce en cada sociedad son diferentes y eso vuelve difícil la elaboración de una política exterior común, más allá de la retórica de la colaboración. La forma en que el tema es procesado frente a EEUU difiere en cada caso, de la misma manera que las políticas de los gobiernos frente a sus respectivas sociedades³².

Los retos a la soberanía, entendida como la capacidad de los gobiernos de ejercer autoridad sobre su población dentro de su espacio nacional, persisten en la región andina y construyen una agenda de seguridad en donde las amenazas se perciben como inminentes. Hay problemas que se remiten a procesos que tienen que ver con la imagen misma de constitución del Estado nacional. El más conocido de estos problemas es el conflicto entre Ecuador y Perú que provocó un tratado final en octubre de 1998. Ambos países desde su independencia acuerdan por primera vez una frontera. De todas maneras sus estructuras de seguridad, a pesar de aceleradas dinámicas de transformación, todavía funcionan sobre la percepción de la amenaza de un enfrentamiento violento³³.

Colombia y Venezuela mantienen una sorda disputa territorial en la frontera conjunta en la Guajira, con tensiones resultantes de una frontera sumamente permeable. El ejército venezolano en 1997 y 1998 incursionó varias veces en territorio colombiano persiguiendo a guerrilleros que supuestamente habían operado en tierras venezolanas. En 1999 varios eventos, como el secuestro de un avión venezolano, o las protestas colombianas por la disposición del presidente Chávez a conversar por separado con las FARC, enrarecieron el ambiente.

Colombia, por otra parte, construye la imagen de un país asediado. De hecho, después del conflicto entre Ecuador y Perú éstos reforzaron militarmente su frontera con Colombia. Estados Unidos, en el contexto de una estrategia

31. En ningún país de la región andina la coca ha podido ser sustituida por otro producto más rentable. En algún momento productos como el achiote tuvieron precios más altos, pero el mercado se satura y recuperan sus precios originales. No así la hoja de coca cuyo valor depende de un mercado ilegal de derivados.

32. En Andrés Franco: *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998, se ofrecen desde distintas perspectivas nacionales ensayos de varios autores sobre las relaciones de los países andinos con EEUU. Probablemente es el texto más completo de los años 90 sobre el tema.

33. Una descripción de la negociación puede encontrarse en Adrián Bonilla: "Identidades, conflicto y negociación", en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1998*, Nueva Sociedad-Flacso, Caracas, 1999.

de largo plazo que mantenga su presencia en América Latina luego del desmantelamiento de buena parte de la estructura militar en Panamá, ha construido bases aéreas que por el momento están dedicadas a la lucha antinarcóticos, pero que conforman un triángulo sobre Colombia: una está en la costa del Pacífico ecuatoriano, otra en la Amazonía peruana y una más en el Caribe, en Curazao. La hipótesis de una intervención militar extranjera contra la guerrilla colombiana, en la que eventualmente participen fuerzas militares de los otros países andinos ha circulado desde 1998 en la región.

La política exterior norteamericana que tiene una agenda común para los países andinos es un tema compartido por todos ellos, pero no existe en ninguno de los temas de la agenda norteamericana una respuesta concertada.

Política internacional y procesos de integración en los Andes

Los países andinos tienen un ámbito común de integración en la Comunidad Andina, pero todos ellos pertenecen o están negociando varias posibilidades alternativas. Bolivia ha logrado un acuerdo con el Mercosur. Perú hace lo mismo y además es el único país de la región miembro del APEC, Ecuador negocia con el Mercosur, Colombia también y forma parte del Grupo de los Tres, Venezuela integra el Caricom e intenta asimismo un acuerdo con el Mercosur.

Otro elemento común en la política exterior de los países andinos ha sido el de buscar la construcción de una relación especial con EEUU. Ninguno de ellos lo ha logrado, pero en la formulación de la política exterior éste es un objetivo implícito para todos ellos. Venezuela es el principal proveedor de petróleo para los estadounidenses y eso le hace suponer aquella relación. Colombia intermedia con su propio conflicto interno. Ecuador y Bolivia a través de políticas exteriores sin disensos y, finalmente, Perú, que es el país que probablemente en la década de los 90 ha tenido más desencuentros con el Departamento de Estado, ha sido al mismo tiempo el más influyente de la región, pues ha mantenido fuera de sus asuntos, aun en momentos críticos, a EEUU y ha logrado cuando lo ha requerido el respaldo de esa potencia³⁴.

La política exterior venezolana tradicionalmente ha estado interesada en proyectar los intereses de ese país hacia el Caribe, no solo como un nexo entre lo que se percibe como su mercado más grande. De hecho el mayor socio comercial venezolano es EEUU. Para Venezuela se trata de parte de una estrategia que asume la imagen de Gran Caribe como nuevo mito fundante que une a comunidades lingüísticas y culturales distintas en una misma identidad para proyectarlas al desarrollo³⁵.

Venezuela ha buscado dentro de la región acelerar los procesos de liberalización y ha logrado entrelazar su economía con la estadounidense básicamente a través del petróleo. Ello ha implicado riesgos que tienen que ver con la

34. David Scott Palmer: "Las relaciones entre EEUU y el Perú durante los gobiernos del presidente Clinton", en Andrés Franco 1999: ob. cit.

35. Andrés Serbín: *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

concentración en un solo mercado³⁶. Su balanza comercial con Colombia es levemente deficitaria, y tiene muy poco intercambio con los demás países andinos. Los intereses de la integración con estos datos, se encuentran en una política que más bien tiende a la diversificación y que no hace de la CAN el centro de sus expectativas. Estados Unidos, Brasil (con el que ha negociado tratados comerciales por separado que levantaron protestas en el Mercosur y suspicacias en la CAN), son mercados más accesibles. Colombia es el vecino con relaciones más intensas y el Caribe su horizonte político y cultural. Venezuela no intenta encajillarse, pero no tiene, por otra parte, un sistema de integración en el cual su membresía sea sólida y le reporte ganancias inmediatas.

Colombia tiene como objetivo básico desde la presidencia de Gaviria la desnarcotización de su agenda, no solo con EEUU, sino con el resto de los países andinos. Como Venezuela, intenta acceder en mejores condiciones al mercado norteamericano lo que también puede presentarle dificultades, sobre todo porque es el país más vulnerable a la lógica de la certificación. Uno de los instrumentos que fueron previstos para este fin fue el G-3, cuyas expectativas han disminuido hacia finales de los años 90. Junto con México y Venezuela, el G-3 fue concebido como un acuerdo de libre comercio que permitiría la participación de actores no estatales. Políticamente este Grupo fue para Colombia además un mecanismo para acelerar la integración binacional con Venezuela, que era su prioridad y para proyectarse en mejores condiciones al Grupo Andino³⁷.

Para Colombia la experiencia del G-3 denota sus pretensiones en la agenda internacional. El Grupo además fue intentado como un nexo entre los países del norte de Sudamérica con el Caribe y Centro América con el propósito de dialogar en mejores condiciones con EEUU³⁸. Aunque la Comunidad Andina tiene una presencia mayor para Colombia que para Venezuela como proyecto de integración, tampoco este país apuesta todas sus posibilidades a este proyecto. Durante la década de los 90, en una tendencia que puede cohibirse por la crisis ecuatoriana, Colombia prácticamente decuplicó su comercio y sus inversiones en Ecuador. Venezuela es el país más importante, después de EEUU. Su perspectiva, sin embargo es también abierta y diversificada en el comercio exterior. Ello explica sus negociaciones con el Mercosur y su asistencia como observadora desde hace varios años a las reuniones del APEC.

A diferencia de los otros países andinos, Colombia tiene una agenda de comercio y de integración que está permeada por temas de seguridad y por la relación con EEUU. Debido al papel protagónico de esta sociedad en la economía política del narcotráfico, sus metas se encuentran limitadas por condicionalidades implícitas y explícitas que enajenan su agenda más en una relación sistémica que eventual con su entorno³⁹.

36. Alfredo Toro Hardy: "Diplomacia venezolana en Washington", *El Universal*, 26 de agosto, p. 9.

37. Diego Cardona: "¿Qué es finalmente el Grupo de los Tres?", en *Colombia Internacional*, N° 25, Universidad de los Andes, Bogotá, 1994.

38. *Ibid.*

39. Ver Juan Gabriel Tokatlian: "Condicionalidad y drogas: el caso de Colombia", en *Colombia Internacional*, N° 37, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

El Ecuador tiene una de las economías más pequeñas de la región y en comparación con los otros países andinos es el que menos oportunidades ha abierto en términos de sistemas de integración. Sin embargo, es aquel que más interesado está en activar la CAN. Ecuador no ha logrado avances significativos con el Mercosur. Su balanza comercial con Colombia le es desfavorable. Sus productos agrícolas compiten con dificultades en los mercados europeo y asiático. Estados Unidos sigue siendo su mayor socio comercial. Apenas si hay comercio exterior con el Perú, aunque esta situación espera revertirse luego de la firma de los acuerdos de paz. A este panorama debe sumarse una economía en recesión hacia finales de siglo y con un Producto Interno Bruto tendente a la baja.

Perú ha tenido siempre una relación cautelosa con la Comunidad Andina. En 1997 amenazó con retirarse del sistema lo cual habría significado el colapso del proyecto de integración más antiguo de Sudamérica. La política exterior peruana ha intentado una estrategia gradual que controle el entusiasmo de sus interlocutores por acelerar el proceso de desgravación. Perú ha negociado acuerdos con el Mercosur, pero consolidar su política con el mercado chileno es prioritario, por sobre las otras agendas de integración⁴⁰. Su vinculación al APEC es importante puesto que cerca de 30% de su comercio exterior se realiza con la Cuenca del Pacífico.

Para Bolivia su asociación con el Mercosur es prioritaria. Más importante aun que su vinculación a la CAN. Bolivia busca un nexa que tenga la forma de zona de libre comercio pero no es de su interés admitir la unión aduanera. El relacionamiento con la Comunidad Andina es más bien de tipo organizacional. Los intereses bolivianos se determinan en esa dirección por sus potencialidades de crecimiento económico pero sobre todo por su posición geográfica. De la misma manera las dimensiones del mercado del Mercosur y su proyección estratégica hacia el Cono Sur, se ve más viable, aunque no contradictoria con la idea de la Comunidad Andina⁴¹.

Reflexión final

Los países andinos han estado presionados por su entorno internacional hacia dinámicas de reforma del Estado y de su relacionamiento social que les permitan interactuar con mayor eficacia en un contexto signado por la globalización de la producción, las finanzas y el mercado. A pesar de esto, no ha habido un aumento simultáneo de las relaciones de interdependencia. Salvo el caso de Colombia y Venezuela en donde las interconexiones de todas maneras son vulnerables a los cambios de la economía y a las influencias de los escenarios domésticos, la región en su conjunto se encuentra débilmente vinculada.

40. Diego Calmet: "El acuerdo de complementación económica para la conformación de una zona de libre comercio entre Perú y Chile", en *Análisis Internacional*, N° 14, Cepei, Lima, 1998.

41. Raúl Barrios et al.: *Política exterior boliviana. Tendencias y decisiones*, Ildis-Udapex, La Paz, 1995.

La CAN es a finales del siglo xx el más antiguo pero al mismo tiempo menos exitoso régimen integracionista de Sudamérica. Nació cuando predominaban las expectativas del modelo de sustitución de importaciones y su gestión política ha estado signada por la imagen de la necesidad de protecciones, sin que haya podido seguir el ritmo a la velocidad de las transformaciones estructurales de la economía internacional. El regionalismo del siglo xix, al menos en la región andina, no parece organizarse alrededor de la Comunidad.

La perdurabilidad de las instituciones de la Comunidad Andina se explica, entre otras razones porque ha tenido la capacidad de acoger metas y profundizar las competencias políticas de sus organizaciones. Sin embargo, y a pesar de la retórica, todos sus países miembros negocian por separado su vinculación a otros sistemas o tienen objetivos estratégicos que apuntan a otras direcciones, EEUU, Mercosur y el Caribe principalmente. En este sentido aunque hay tendencias regionalistas en todos los países andinos sus polos de atracción se encuentran fuera de la región. El acercamiento a otros sistemas de integración por parte de las naciones andinas sugeriría la necesidad de reformar la institucionalidad de la CAN en esa dirección. Sin embargo justamente la agenda liberalizadora que permita construir un mercado común, más allá de una zona de libre comercio, no ha podido implementarse a lo largo de la existencia del sistema.

La política multilateral de los países andinos en la ONU y la OEA ha seguido cauces organizacionales sin que se hayan promovido iniciativas especiales. Ampliar el Consejo de Seguridad y reglamentar el veto de los miembros permanentes es una demanda común en Naciones Unidas. Frente a la OEA las naciones andinas han sido permeables al proceso de reformas resultante de las cumbres presidenciales.

El Foro Iberoamericano y el Grupo de Río son percibidos como reservas estratégicas. Espacios para eventuales concertaciones que alguna vez pudieran ser útiles para los fines de sus Estados, sin que haya una estrategia específica ni se vea la necesidad de una mayor institucionalidad en estos ámbitos. Mientras estos dos foros, por ejemplo, no generen agendas que interpelen en forma directa intereses concretos de seguridad o de comercio exterior, por ejemplo, difícilmente los países andinos tomarán iniciativas para dinamizar su presencia política. El APEC y el ALCA son vistos como oportunidades de largo plazo.

Las realidades sociales y políticas de la región andina se caracterizan por su heterogeneidad; si bien hay una serie de temas compartidos: democracia, narcotráfico, soberanía y seguridad, y la política estadounidense, las necesidades y demandas de las sociedades andinas configuran intereses distintos. Son muy pocos los temas que permiten la adopción de políticas comunes consensuales. Los países privilegian las relaciones bilaterales para el tratamiento de tópicos críticos para sus agendas que, por otra parte, están fuertemente influenciadas por procesos domésticos internos.