

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Programa de Maestría  
En Relaciones Internacionales**

**LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA: SUS POTENCIALIDADES  
COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DE LA INTEGRACION POLITICA**

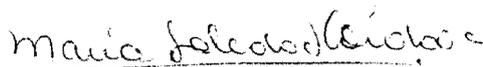
**María Soledad Córdova de Valencia**

**2002**

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizó al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor hasta por un periodo de 30 meses después de su aprobación.



María Soledad Córdova de Valencia

30 de enero de 2002

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Area de Derecho**

**Programa de Maestría**

**en Relaciones Internacionales**

**LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA: SUS POTENCIALIDADES  
COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DE LA INTEGRACION POLITICA**

**María Soledad Córdova de Valencia**

**Tutor: Economista Marco Romero Cevallos**

**Quito, enero de 2002**

A Yavanna, Damián y Sebastián,  
Compañeros inseparables.

## RESUMEN EJECUTIVO

El nuevo escenario internacional, caracterizado por el fin de la guerra fría y el auge de la globalización, no hizo realidad el anhelo de alcanzar una paz estable y duradera, y dio lugar a un orden fracturado en lo político y lo social, en el cual las principales potencias compiten por afianzar sus áreas de influencia y lograr una mayor supremacía política y un mayor poder económico.<sup>1</sup> Frente a esta dinámica de atracción la respuesta de los cinco países andinos, vulnerables, dependientes y con escaso margen de maniobra para intentar de manera individual respuestas propias a sus necesidades, fue agruparse para participar de la manera más beneficiosa posible en el nuevo contexto internacional.<sup>2</sup>

La integración surge como la "opción estratégica" de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que a través de la Comunidad Andina decidieron establecer vínculos externos fuertes para adquirir mayor autonomía interna y compensar la relación dependiente con la potencia del norte.

El nuevo ímpetu de la integración fue recogido por el Protocolo de Trujillo, adoptado en la reunión presidencial celebrada en la mencionada ciudad peruana en marzo de 1996 que incorporó jurídicamente la dimensión política de la integración, mediante el establecimiento de dos órganos responsables de llevarla adelante: el Consejo Presidencial, responsable de definir la política de la

---

<sup>1</sup> La ausencia de resultados positivos se debe entre otros factores a la tendencia de los Estados más fuertes a perseguir su propio beneficio mediante la práctica de una política de poder abiertamente contradictoria con los principios a que se habían adherido previamente. (Zolo, Danilo, COSMOPOLIS: PERSPECTIVAS Y RIESGOS DE UN GOBIERNO MUNDIAL, Paídos, Barcelona, 2000, p.41

<sup>2</sup> Si bien los primeros intentos de integración se dan en el año de 1969, el proceso adquiere nueva y renovada vigencia sólo a finales de la década de los ochenta.

integración andina; y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, encargado de formular la Política Exterior Común.

El fundamento de la Política Exterior Común sería dotar de sentido a la integración, que superando el ámbito económico y comercial, identificará una agenda propia como "base para la definición de una estrategia comunitaria que permita la proyección de la Comunidad Andina en el contexto internacional".<sup>3</sup>

La instrumentación de la Política Exterior Común fue recogida por la Decisión 458, que estableció sus lineamientos a partir de la identificación de acciones concretas de cooperación entre los países miembros que permitan definir una acción concertada para "la lucha contra el problema de la droga y la corrupción, el fortalecimiento de la seguridad, el fomento de la confianza y el impulso de la vigencia de los derechos humanos y la profundización de la democracia en la Subregión andina".<sup>4</sup>

Desde entonces la Secretaría General de la Comunidad Andina ha comprometido sus esfuerzos por impulsar la integración política, que hasta entonces se había mantenido a la zaga de la integración económica.

Si analizamos los resultados de los esfuerzos de la Comunidad Andina en términos de declaraciones, éstos serán alentadores, sin embargo a la luz del contexto andino actual se hace evidente que la estrategia integracionista impone grandes desafíos a las políticas nacionales de cada una de las partes y la adopción de una estrategia en la que converjan factores económicos, políticos y sociales.

La Política Exterior Común Andina debería constituirse en el instrumento esencial de la integración que enfrente a lo que Aldo Ferrer llama "los cuatro

---

<sup>3</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina, EL FUTURO DE LA INTEGRACION POLITICA ANDINA: REFLEXIONES DE LA SECRETARIA GENERAL, SG/dt 107, Lima, 4 de noviembre de 2000, p.23

pecados capitales";<sup>5</sup> la dependencia; la pobreza y la exclusión social; las asimetrías en las estrategias nacionales; y las divergencias en la inserción internacional.

El presente trabajo aspira analizar descriptivamente las posibilidades y limitaciones de la Política Exterior Común Andina como elemento dinamizador de la integración en la Subregión y sus perspectivas en la evolución del sistema internacional.

---

<sup>4</sup> Ibid, p. 24

<sup>5</sup> Ferrer, Aldo, LA RELACION ARGENTINA-BRASIL EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR Y LA INTEGRACION SUDAMERICANA, Buenos Aires, 2000, pp. 4-8

## **AGRADECIMIENTO**

Al reconocer los apoyos que he recibido mientras escribía este trabajo, mi primer agradecimiento corresponde al doctor Marco Romero, Coordinador de la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito, quien me estimuló a investigar y a conceder mayor importancia a la democracia y a las relaciones internacionales.

También quiero expresar mi agradecimiento al Embajador Allan Wagner Tizón, que me dio la oportunidad de discutir las ideas de este trabajo. Al doctor Jorge Castro y al economista Adolfo López, funcionarios de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, quienes leyeron mi trabajo y aportaron mejoras considerables al mismo.

Pude terminar el trabajo gracias al apoyo de la Academia Diplomática del Perú, institución que me acogió durante dos años y me dio la oportunidad de aprovechar sus recursos y contar con el valioso apoyo del doctor Javier Alcalde y del doctor Alejandro Deustua, profesores de dicho Centro de Estudios.

Mi último agradecimiento, fundamental, es para Alexis Valencia, que me aportó grandes cantidades de información, consejos y advertencias. Sin su vigilancia constante no hubiera podido terminar este trabajo.

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	10
---------------------------	----

### **CAPITULO I**

#### **ASPECTOS TEORICOS DE LA POLITICA EXTERIOR COMUN**

1. Aproximaciones Conceptuales: elementos y requisitos para la configuración de una Política Exterior Común: políticos e institucionales.....	16
2. La Política Exterior Común desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales .....	27
3. ¿La Política Exterior constituye un Régimen Internacional?.....	32
4. Los desafíos de la Globalización en el diseño de una Política Exterior Común.....	35

### **CAPITULO II**

#### **EXPERIENCIAS EN LA ELABORACION DE UNA POLITICA EXTERIOR COMUN**

1. La Política Exterior Común Europea.....	38
2. La Política Exterior Común Centroamericana.....	41
3. La Política Exterior Común Africana.....	43
4. La Cuestión Política en el Mercosur.....	44

### **CAPITULO III**

## **HACIA UNA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA: LIMITES Y PERSPECTIVAS**

1. Principios Básicos de la Integración Política.....	45
2. Avances en la Configuración de la Política Exterior Común Andina: Bases Jurídicas y Doctrinales.....	47
3. Prioridades en la Agenda de la Política Exterior Común Andina.....	56
4. Objetivos y Avances de la Política Exterior Común Andina.....	62
5. Limitaciones de la Política Exterior Común Andina.....	68
6. Logros de la Política Exterior Común Andina: Las negociaciones para el ALCA.....	70
<b>CONCLUSIONES</b> .....	73

Sólo se logra lo posible, cuando se intenta lo imposible, una y otra vez.

Max Weber

## INTRODUCCION

El tema de la integración política viene adquiriendo cada vez mayor importancia en los debates sobre la evolución del sistema internacional y su futuro. El afianzamiento de la integración en Europa alentó la necesidad de establecer una Política Exterior Común que superando la cooperación política dotara de sentido a la integración política.

La integración política actual obedece a una tendencia histórica y es una de las características del período posterior a la II Guerra Mundial; en el caso andino, el rebrote de la integración fue la respuesta al nuevo contexto internacional: el fin de la guerra fría, la reactivación de la integración europea desde 1986 y fundamentalmente desde 1992, así como el proceso de globalización y los límites al multilateralismo. La integración política andina responde no sólo a un regionalismo geográfico,<sup>6</sup> sino también a la decisión de un grupo de países próximos territorialmente y que cooperan entre sí porque además de la proximidad les unen factores económicos, culturales y políticos.<sup>7</sup>

En el caso de la Subregión Andina, la integración política y en ella la noción de Política Exterior Común no ha sido abordada sistemáticamente, puesto que los

---

<sup>6</sup> La proximidad geográfica andina puede ser vista como algo relativo. La cordillera de los Andes es la columna vertebral de la Subregión, pero no se puede desconocer que también constituye una barrera natural que separa.

<sup>7</sup> En este punto cabe recordar que la integración europea no respondió exclusivamente a un determinismo geográfico sino a la posición predominante entre la población y sus estadistas de eliminar la posibilidad de conflictos armados entre ellos, bajo la tesis de "nunca más la guerra". (Romero, José y Caldentey, Pedro, SIETE CLAVES PARA COMPRENDER EL PROCESO DE LA CONSTRUCCION EUROPEA, julio 2000)

países se han centrado en un esquema de integración básicamente económica, dentro de una concepción de regionalismo abierto.<sup>8</sup>

La actual tendencia de liberalización del comercio y de conformación de bloques económicos adquirió presencia en la Subregión Andina, espacio que cuenta con características propias y una gran homogeneidad entre sus pueblos, por lo que decidió conformar un bloque que respondiera de manera paulatina y escalonada a un esquema de Zona de Libre Comercio (libre circulación de bienes en la zona); Unión Aduanera (libre circulación de bienes entre los Estados de la zona y arancel externo común en todos los Estados miembros frente a terceros Estados y bloques); Mercado Común (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común y libre circulación de los demás factores de producción); hasta llegar a una Unión Económica (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común, libre circulación de capital y personas y unificación de políticas macroeconómicas e incluso moneda única), generando una Comunidad de Estados, de contenido no solamente económico, sino con efectos jurídicos y políticos. Los efectos jurídicos responden a la creación de los órganos supranacionales que se crean por Tratados internacionales y que constituyen el derecho comunitario, es decir la capacidad de producir normas jurídicas, algunas de las cuales son vinculantes en forma inmediata y automática para los Estados

---

<sup>8</sup> El proceso de reformas encaminado a la integración puede caracterizarse como un "regionalismo abierto", el cual, según definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, es "aquel que surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen", es decir el regionalismo abierto es concebido como una vía para propiciar un mayor desarrollo interno, a la vez que como trampolín para una mayor inserción en el sistema global. (CEPAL, Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe, La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad, doc. LC/G.11801 (SES 25/4), 28 de enero de 1994.

miembros y para los pobladores de esos Estados y que se caracterizan por que priman sobre todo el derecho nacional, incluida la propia Constitución de cada Estado. Esto no quiere decir que los Estados miembros de la Comunidad Andina pierdan su soberanía, ya que son los Estados quienes mantienen el poder de designación de buena parte de los altos funcionarios de la Comunidad, y más aún, algunos de ellos son miembros de los órganos comunitarios en la medida que sean y continúen siendo altos funcionarios estatales; los Estados pueden denunciar el Tratado -Acuerdo de Cartagena- según las reglas generales del Derecho de los Tratados en el Derecho Internacional Público<sup>9</sup>; además ni el Estado nacional, ni su Constitución, ni sus órganos de poder desaparecen y mantienen todas sus funciones y competencias, excepto aquellas que expresamente delegan a la Comunidad.

El proceso de integración andino tiene dos corrientes; una estatista y otra economicista. La tendencia economicista sostiene que la integración se realiza fundamentalmente por el mercado, lo que se expresa en que la integración depende de que se den las condiciones adecuadas para su logro; la estatista considera que el Estado es el gran hacedor de la integración.<sup>10</sup>

Lo importante es que en cada caso de integración existen realidades económicas, jurídicas, políticas y sociales propias a las que se debe ir acoplando el modelo de integración. Las características comunes a la Subregión andina son: la primera, los cinco países miembros han recibido una influencia fundamental de la

---

<sup>9</sup> Esto es relativo, ya que hay que tener en cuenta las dificultades económicas y políticas de una decisión de denuncia. (Schembri Carrasquilla, Ricardo, LA INTEGRACION LATINOAMERICANA: ENTRE EL MODELO COMUNITARIO EUROPEO Y EL LIBRE COMERCIO, en "Integración Eurolatinoamericana, 2da. Edición, Buenos Aires, 1998, p.671

<sup>10</sup> Esta posición dio lugar a una discusión en Europa sobre si la integración se realiza entre Estados (posición de De Gaulle) o entre los pueblos (posición de Jean Monnet) y que al final se decidió que ambas son ciertas y necesarias para lograr el éxito de la integración. (Schembri, Ricardo, Op.cit.p.672)

cultura latina, fundamentalmente de España. La segunda característica común de la subregión es la religión católica y la influencia y prestancia de la Iglesia Católica y Romana en los pueblos y gobernantes andinos. Otro elemento es el idioma: castellano.

Otras características peculiares de la subregión son el ser mestizos,<sup>11</sup> y la diferencia que distingue a la Subregión de América de Norte, por el bajo nivel de desarrollo de los países andinos frente al poderío político, económico y militar de los Estados Unidos.

La integración es de suma importancia para la Subregión Andina, porque lo que se trata es de construir una "Comunidad Andina de Naciones" como una verdadera Comunidad de Estados, que siga el ejemplo del modelo europeo, pero que tenga presente las peculiaridades andinas para adaptar dicho modelo a la realidad.

Las relaciones entre los países miembros de la Subregión andina han estado marcadas por una dualidad. Por una parte se ha caracterizado por un recurrente impulso hacia la integración y la cooperación regional que se ha nutrido de una historia común, la proximidad geográfica, intereses económicos, afinidades políticas y culturales, percepciones compartidas sobre el contexto externo de la subregión e ideales de unidad que datan del período de la independencia. Por otra parte, las relaciones intrarregionales también han sido afectadas por conflictos y rivalidades, atribuibles a disputas territoriales, presiones económicas, y sobre todo, por recelos alimentados por viejas concepciones geopolíticas.

---

<sup>11</sup> En la Subregión conviven los pobladores descendientes de los indígenas originarios de esas tierras, de los europeos que llegaron en forma masiva, de los negros traídos del Africa como esclavos. También hubo inmigración asiática, que es representativa en el Perú.

La aspiración de este trabajo es aportar algunas reflexiones sobre el tema de las potencialidades de la Política Exterior Común como elemento dinamizador de la integración política.

Considero que en el ámbito andino, aún no se ha comprendido en toda su magnitud y proyección, la importancia que podría tener la Política Exterior Común en el proceso de integración cuyo último eslabón lo constituye la integración política.

La Subregión Andina ha dado pasos importantes en la conformación de una Política Exterior Común, pero a mi juicio los intentos están marcados por dos elementos que los condicionan: primero, aún no ha logrado superar el campo de la cooperación política; y segundo, aún persisten graves condicionantes en el seno de los cinco países miembros.

El Primer capítulo, *Aspectos Teóricos de la Política Exterior Común*, constituye una revisión de algunos elementos teóricos y conceptuales básicos de la cooperación y de la integración política. El análisis trata de establecer un concepto de lo que sería una Política Exterior Común Andina, sus elementos, sus requisitos y sus objetivos.

A medida que avanza la integración, se hace evidente la necesidad de contar con una adecuada Política Exterior Común que se constituya en un importante motor de la integración que contribuya a la mejor articulación de la Subregión Andina en el contexto internacional.

El segundo capítulo, *Experiencias en la elaboración de una Política Exterior Común*, examina los diferentes modelos que han venido desarrollándose en el mundo y que constituyen un adecuado campo de observación del desarrollo del proceso.

El tercer capítulo, *Hacia una Política Exterior Común Andina: Límites y Perspectivas*, analiza las acciones que se han dado en la configuración de la PECA, sus logros y sus limitaciones frente a la persistencia de diferencias culturales e ideológicas y sobre todo de objetivos diferentes.

**CAPITULO I**  
**ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES DE LA POLITICA**  
**EXTERIOR COMUN**

**APROXIMACIONES CONCEPTUALES**

La clarificación de conceptos constituye un buen punto de partida para abordar el tema de la política exterior común andina y sus perspectivas como elemento dinamizador de la integración política.

La integración política busca alcanzar una forma de unidad política, que puede traducirse en un nuevo Estado que absorbe regiones; o Estados antes independientes que se reúnen ya sea bajo una modalidad confederal, federal o funcional. De la modalidad que elijan dependerá que los Estados que se unen conserven o no su soberanía y la decisión final sobre su destino político.

El concepto de unidad política sugiere varios elementos configuradores:

1. Que haya unidad o cuerpo político, es decir, una estructura capaz de asegurar su existencia frente al exterior;

2. La concentración más o menos intensa de poder en un centro, que tenga poder de decisión y capacidad de satisfacer tanto sus fines primarios y permanentes, como los secundarios;
3. Que haya formado un sistema capaz de integrar la voluntad de sus miembros; y, finalmente,
4. Que dicha unidad política se fundamente en la participación y reconocimiento de valores y creencias compartidas.

La noción de integración política, y en ella la Política Exterior Común, ha sido explicada a través del tiempo, por las escuelas funcionalista y neofuncionalista de las relaciones internacionales.

La teoría funcionalista, que fue concebida como una aproximación a la paz tuvo implicaciones para la integración y posteriormente, sus ideas fueron adoptadas y desarrolladas por el neo-funcionalismo.

La premisa del funcionalismo es que la satisfacción de necesidades comunes puede reunir pueblos más allá de las fronteras estatales. Su lógica es que existen áreas que facilitan la satisfacción de necesidades comunes, dando lugar al establecimiento de organizaciones internacionales.

David, Mitrany<sup>12</sup> considerado como el principal expositor del funcionalismo,<sup>13</sup> considera que el Estado-nación puede delegar funciones a organizaciones internacionales, encargadas de la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

---

<sup>12</sup> Evans, Graham y Newham Jeffrey, THE DICTIONARY OF WORLD POLITICS, Harvester, Londres, 1992, p.214

<sup>13</sup> El libro de David Mitrany, de 1943, es considerado como el primer intento de explicar los principios del Funcionalismo, que surge por la necesidad de dar respuestas técnicas a problemas cuya solución requiere de especialización.

El neo-funcionalismo, cobró vigencia luego de la Segunda Guerra Mundial. La concepción neo-funcionalista considera que se puede desarrollar la cooperación internacional sobre la base de criterios técnicos, distanciados de la política.

Según el neo-funcionalismo, la integración política es un proceso más o menos automático que abarca gradualmente un creciente número de sectores en virtud del efecto del "rebasamiento" y de la "lógica expansiva de la integración sectorial".<sup>14</sup>

A medida que avanza la integración, las instituciones centrales comunes formulan propuestas y adoptan decisiones de tal índole y significación para sus miembros, que generan nuevas expectativas en los actores, en cuanto a que sus demandas pueden ser satisfechas más efectivamente, a través del marco institucional de la integración, que a través de los gobiernos nacionales. Aparecen entonces nuevos actores de carácter regional, comprometidos frontalmente con la integración.

El modo colectivo de toma de decisiones se denomina incrementalismo y se caracteriza porque en él los actores que negocian poseen intereses, algunos convergentes, otros divergentes, pero comparten propósitos y objetivos claros. El producto de la elección resulta siempre de la elección subóptima para cada uno. Si bien la concepción neo-funcionalista es considerada la teoría académica de la integración, y por ende de la Política Exterior Común, el caso andino está teñido de realismo clásico, en cuanto busca aumentar el poder negociador a fin de mejorar la inserción de la Subregión andina a nivel internacional.

En el escenario internacional, dos hechos han incidido notablemente en las relaciones internacionales durante las dos últimas décadas: el fin de la guerra fría y

---

<sup>14</sup> Ver Evans, Graham, *op.cit.* p.214

el proceso de globalización; dando lugar al surgimiento de nuevos actores, políticas y realineaciones de poder, que aún están configurando un escenario en transición, para los países que buscan insertarse de mejor forma en el nuevo contexto internacional.

El fin de la guerra fría y de la bipolaridad que caracterizó las relaciones internacionales, ha tenido repercusiones políticas y sociales en el sistema internacional.

El Estado-nación, que desde la paz de Westfalia (1648) fue el principio ordenador de las relaciones internacionales, confronta en la actualidad la competencia de nuevos actores que limitan su capacidad para tomar decisiones; como es el caso de las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales que influyen crecientemente en los foros mundiales.<sup>15</sup>

Asimismo, el fin de la guerra fría ha contribuido a impulsar concepciones sociales y políticas que colocan a la persona humana en el centro de la preocupación nacional e internacional, lo que explica que temas como la democracia, seguridad y los derechos humanos adquieran vigencia y ocupen los primeros lugares en la agenda internacional.

La globalización,<sup>16</sup> se caracteriza no por su novedad, ya que ha estado presente a través de la historia,<sup>17</sup> sino por la velocidad e intensidad del cambio,

---

<sup>15</sup> "El Estado ha sido desbordado hacia arriba por la transnacionalización y la conformación de bloques regionales. El primero ha minado su capacidad de control de los factores determinantes del desarrollo y está sustituyendo la diplomacia estatal por la diplomacia de los agentes económicos. Lo segundo se ha traducido en la transferencia de numerosas funciones estatales a órganos comunitarios". (Moncayo Jiménez, Edgard, LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD ANDINA, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1999, p.23)

<sup>16</sup> La globalización puede entenderse como la expresión de cuatro fenómenos de base interrelacionados: la universalización del mercado; la difusión del modelo democrático; la revolución de las comunicaciones; y, la creación de un clima cultural de época, usualmente llamado postmodernidad. (Brünner, José Joaquín, GLOBALIZACION, CULTURA Y MODERNIDAD, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998)

resultado de los avances científicos y tecnológicos, particularmente en el campo de la informática y las telecomunicaciones.

Con el fenómeno de la globalización, los acuerdos regionales y subregionales adquieren nuevas dimensiones y la integración adquiere nueva vigencia en la perspectiva de mejorar las condiciones de inserción internacional.

En el análisis de la potencialidad de la Política Exterior Común como elemento dinamizador de la integración política, lo que debemos preguntarnos es cómo afecta el proceso de globalización a los países de la región andina, al respecto, las implicaciones más importante son:

1. El cambio de las condiciones para el desarrollo de la democracia. En la actualidad la globalización cuestiona la capacidad del Estado como marco para el ejercicio de la democracia.
2. Los cambios globales, regionales y subregionales afectan la gobernabilidad de los sistemas democráticos. La gobernabilidad es medida en términos de eficacia y legitimidad del ejercicio de poder;
3. El concepto de seguridad adquiere una dimensión política importante y adquiere otras formas: problemas migratorios, el narcotráfico, alteraciones ambientales y dificultades económicas con concebidos como factores que ponen en peligro la seguridad.<sup>18</sup>

El modelo de la globalización, si bien ha tenido importantes efectos en la productividad y en las ganancias de las empresas transnacionales, así como en la

---

<sup>17</sup> Durante la época del colonialismo e imperialismo británico, Gran Bretaña propició una globalización penetrante; ésta sería la primera etapa de la globalización, y coincide con la denominada Pax Británica (1870-1914). La segunda podría ser la llamada Pax Americana (1975-1994), que evidenció un resurgimiento dinámico de la economía mundial y la ideología prevaleciente para la globalización fue el consenso de Washington.

<sup>18</sup> Pinto María Elena, SEGURIDAD DEMOCRÁTICA E INTEGRACION EN LOS PAISES ANDINOS, en Revista Comentario Internacional, Centro Andino de Estudios Internacionales, Quito, 2001, p.32

expansión del comercio, ha generado exclusión social. Esta falta de equidad, que afecta el consenso social y la gobernabilidad ha llevado a la comunidad internacional a reflexionar sobre cual debe ser el modelo globalizador.

En el caso de la integración andina, la globalización, no puede ni debe ser entendida como un fenómeno meramente económico, sino que debe ser apreciada en toda su dimensión, lo que sería la "otra globalización"<sup>19</sup>, es decir, como un fenómeno de nuestro tiempo que ofrece posibilidades y oportunidades de futuro, siempre y cuando esté al servicio de todas las personas y sus derechos fundamentales y no sólo de los intereses de unas minorías privilegiadas. Este tema será revisado con mayor profundidad más adelante.

En cuanto al tema materia de este trabajo, no es fácil definir lo que es una Política Exterior Común. La intención de formular una Política Exterior Andina, se dio recién en el año de 1996, en el cual el protocolo de Trujillo establece un órgano encargado de formularla. Para ello, se establecen comisiones encargadas de hacer un estudio comparativo de las políticas exteriores de los cinco países andinos, a fin de definir las prioridades de cada uno y las coincidencias.

La instrumentación de la Política Exterior Común Andina se concreta en la Decisión 458<sup>20</sup> y entre sus principales objetivos están la lucha contra el problema de la droga; el impulso a la vigencia de los derechos humanos y la profundización de la democracia en la Subregión Andina.

Se entiende por Política Exterior a las actividades mediante las cuales los Estados-nación actúan, reaccionan e interactúan. Es considerada como una actividad "límite", lo que implica que sirve como puente entre dos ambientes; uno

---

<sup>19</sup> Carreras, Ignasi, ONGs Y MOVIMIENTOS CRITICOS CON LA GLOBALIZACION, <http://comunidadandina.com/bi/boletín.htm>, 27 de julio de 2001

interno o doméstico y otro externo o global.<sup>21</sup> El ámbito interno constituye el marco de la política, apoyado por otros factores como la posición geográfica; los recursos; el grado de desarrollo; la estructura demográfica; la ideología y los valores fundamentales. El ámbito externo, es la implementación de la política, que involucra otros actores y sus reacciones.<sup>22</sup>

La naturaleza de la política exterior difiere según se trate de un estado democrático o no democrático; sea un país desarrollado o un país en desarrollo; o se trate de una potencia, un país medianos o un país pequeño.

La Política Exterior está compuesta por decisiones y acciones que influyen en las relaciones de un Estado con otro. La diferencia entre decisiones y acciones está en las áreas de influencia: las decisiones corresponden al pensamiento de aquel que toma las decisiones, mientras que las acciones están en el medio ambiente.<sup>23</sup>

El ámbito externo de la política debería responder a dos aproximaciones: una de perspectiva interna y otra de perspectiva regional y mundial. Es decir, la política exterior debe responder al interés nacional del país involucrado pero también debería ser una acción/reacción a las políticas de sus vecinos y el resto del mundo.

Antes de adentrarnos al estudio del concepto de Política Exterior Común, para su mejor comprensión y valoración es necesario comprender las nociones de

---

<sup>20</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina, DECISION 458: LINEAMIENTOS DE POLITICA EXTERIOR, Cartagena de Indias, 1999

<sup>21</sup> El estudio de la política exterior puede ser considerado "límite" en dos aspectos: para el político conecta las fronteras del Estado con el resto del mundo; para el estudiante, la política exterior constituye el puente entre el estudio de la ciencia política (o política interna), el estudio de la política internacional y de las relaciones internacionales. (Wallace, William, FOREIGN POLICY AND THE POLITICAL PROCESS, Macmillan, Londres, 1971, p.7)

<sup>22</sup> Evans, Graham, Op.cit. p.100

<sup>23</sup> Frankel, Joseph, THE MAKING OF FOREIGN POLICY, Oxford University Press, Oxford, 1971, p.1)

política exterior<sup>24</sup> y política internacional, porque pese a que los dos conceptos constituyen problemas diferentes, constituyen dos momentos de una misma realidad: las relaciones internacionales.

Las relaciones internacionales son “la disciplina que trata de analizar con criterio científico, es decir con objetividad, rigor y prudencia, los fenómenos que se producen de la confluencia de intereses políticos distintos originados en unidades de poder independientes”.<sup>25</sup> La política internacional estará constituida por los mismos fenómenos, es decir por “el enfrentamiento en el ámbito internacional de intereses nacionales encontrados”.<sup>26</sup> La Política Exterior, en cambio está “determinada por los intereses que se hacen presentes en un terreno extraño y ajeno a las propias entidades independientes de las cuales emanan”.<sup>27</sup>

Carlos García Bedoya<sup>28</sup> ilustra este doble aspecto: política internacional y política exterior de la siguiente manera: La expresión de un interés nacional –al cual me referiré más adelante- se manifiesta a través de la política exterior. El enfrentamiento de políticas exteriores distintas originó un fenómeno diferente a la exclusiva expresión de intereses nacionales, surgiendo así un problema de política internacional.

Tanto la política exterior como la política internacional tienen un doble carácter: activo y pasivo. Estas nociones se distinguen a través de las preguntas: ¿qué quiero del exterior?, es un planteamiento de política exterior activa; Si me

---

<sup>24</sup> El término “Política Exterior” tiene muchas y variadas definiciones. Entre ellas, podemos mencionar: “es la estrategia más o menos coordinada a través de la cual las autoridades tratan de manipular el medio internacional”. (Hanrieder, Wolfaam, COMPATIBILITY AND CONSENSUS: A PROPOSAL FOR THE CONCEPTUAL LINKAGE OF EXTERNAL AND INTERNAL DIMENSIONS OF FOREIGN POLICY, American Political Science Review, No.1967, p.791)

<sup>25</sup> García Bedoya, Carlos, POLITICA EXTERIOR PERUANA: TEORIA Y PRACTICA, 2da. Ed., Academia Diplomática del Perú, Lima, 1992.p.29

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

pregunto ¿cómo actúo en el exterior para obtener lo que quiero?, es un planteamiento de política internacional activa.

Dentro del mismo esquema, la pregunta ¿qué quieren obtener los países del exterior? Es un planteamiento de política exterior pasiva.

Finalmente podemos decir que, política exterior es la proyección externa de los objetivos políticos de un Estados y su característica esencial es el interés nacional.<sup>28</sup> La política internacional es el resultado del enfrentamiento de un interés nacional con los intereses nacionales de otros y su característica esencial es el conflicto. Política Exterior Común sería la proyección externa de los objetivos políticos comunes de varios Estados y su característica sería la cooperación.

No resulta sencillo intentar una definición de Política Exterior Común, pero luego de establecidos los conceptos de política exterior y política internacional, podríamos decir que la Política Exterior Común Andina es la perspectiva subregional frente al contexto internacional. Sería errado afirmar que la Política Exterior Común Andina es la suma de las políticas externas de cada uno de los países andinos, sino más bien la búsqueda de una forma de actuar y reaccionar conjunta con base a coincidencias y posiciones conjuntas debidamente coordinadas y definidas.

Los Estados deben actuar y reaccionar conforme a sus intereses comunes, por lo que el interés nacional adquiere nueva vigencia con base en la cooperación y la integración política. Si bien la conducta política comunitaria se basa en un marco

---

<sup>28</sup> Bedoya García, Carlos, Op. cit. p.30

<sup>29</sup> Interés nacional es un término que se usa en dos sentidos en la Política Mundial: primero, como instrumento analítico para identificar los propósitos y objetivos de política exterior; y segundo, como un término general que recoge el discurso político y se usa especialmente para justificar preferencias políticas particulares. En ambos sentidos se refiere a las pautas que guían la política estatal en relación con el ámbito externo. (Evans, Graham, Op. cit. p.207)

institucional propio a cada Estado, se establecen las similitudes que permitan elaborar un proyecto homogéneo que recoja el interés nacional de cada miembro, de tal manera que el interés nacional estatal pasa a ser interés comunitario.

El concepto de interés nacional adolece de vaguedad,<sup>30</sup> sin embargo podríamos decir que es “el objetivo fundamental y determinante último que guía las decisiones de un Estado al hacer política exterior. El interés nacional de un Estado es típicamente una concepción altamente generalizada de aquellos elementos que constituyen las necesidades más vitales de un Estado”.<sup>31</sup> Es decir, los intereses nacionales son la conceptualización de las aspiraciones, necesidades y valores de diverso orden que el Estado procura realizar y que se expresan a través la política exterior.

Para efectos del presente trabajo es necesario establecer la diferencia entre interés y objetivo. El interés se define en la proyección de objetivos. El objetivo depende del interés. Los intereses pueden clasificarse de acuerdo a las siguientes características:

- Permanencia;
- Generalidad; y
- Primacía

Respecto al primer criterio, los intereses pueden ser permanentes y variables; De acuerdo a la generalidad; generales -los que se mantienen en el espacio y el tiempo-; o específicos -que cambian según las circunstancias y el tiempo-. En cuanto a la primacía, hay intereses primarios -los que no se negocian-; los secundarios -se negocian con flexibilidad-.

---

<sup>30</sup> La vaguedad se explica porque asume diversos significados según los contextos en los que es usado, (Wieland Alzamora, Hubert, EN TORNO AL INTERES NACIONAL, en Revista Política Internacional, Academia Diplomática del Perú, rev.41, 1995, p.7)

La interrogante que surge es ¿a qué tipo de interés nacional responde la elaboración de una política exterior común? ¿Se trata de un interés común a todos los países miembros? o más bien, ¿se trata de intereses complementarios? Aparentemente, la participación de varios países en un Acuerdo entraña la realización de intereses comunes, o sea a la persecución de objetivos comunes como consecuencia de la concertación de esfuerzos con otros Estados, por los que los intereses nacionales se vuelven intereses "internacionales".<sup>32</sup>

En la actualidad, la evolución del sistema internacional, ha puesto de manifiesto que los Estados-nación, si bien continúan siendo los actores más importante del sistema internacional, ya no son los únicos actores, ello implica que la primacía e independencia de cada política exterior también se ha visto alterada: "La unidad efectiva de la política exterior y de la estrategia ya no es propiedad exclusiva del Estado-nación, sino de la coalición de Estados..."<sup>33</sup>

El nuevo escenario internacional, caracterizado por el fin de la Guerra Fría y por la Globalización ha puesto de manifiesto que la política exterior de cada Estado habría perdido su capacidad negociadora. Los acuerdos regionales y subregionales se hacen cada vez más necesarios. Las coaliciones de Estados favorecen nuevas oportunidades aunque también, por lo general, imponen limitaciones a los miembros, que deben concertar el establecimiento de una política exterior.

Por otra parte, el monopolio gubernamental en la formulación y ejercicio de la política exterior también se ve afectado, ya que la coalición de Estados debe ceder parte de su soberanía a una organización internacional para la implementación de la política exterior común. En este respecto, se puede apreciar

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Wieland, Hubert, Op.cit. p.17

<sup>33</sup> Frankel, Joseph, Op. cit., p.1

el grado de diferencia que existe entre política interior y política exterior. Mientras en la política interior el gobierno tiene el monopolio del control, no sucede lo mismo en el caso de la política exterior.

Mirando al futuro, a la luz de las nuevas necesidades, fruto del desarrollo tecnológico y la evolución de la economía, parece improbable que un Estado en forma aislada pueda hacer frente a los retos del sistema internacional, sin acudir a formas de integración o cooperación regional.

El plan de un grupo de Estados respecto a sus relaciones con el resto del mundo debería tener una concepción clara de sus objetivos de política internacional y de los medios de los que dispone para conseguirlos.

## **EL PAPEL DE LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

Como lo mencioné al inicio del capítulo, la teoría neofuncionalista<sup>34</sup> adquiere vigencia en Europa después de la II Guerra Mundial, etapa en la que se empieza a desarrollar la idea de la cooperación internacional sobre la base de criterios técnicos. Según esta teoría, la integración europea es un proceso más o menos automático que paulatinamente iría abarcando un creciente número de sectores, gracias al efecto del desbordamiento –spill over- y de la lógica expansiva de la integración.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Se considera al neofuncionalismo como la teoría académica de la integración, tienen sus raíces en los trabajos de Ernest Haas, en 1958. Es una variante moderna del funcionalismo; ambas se basan en el criterio de que la integración sólo puede concretarse si se actúa en áreas de mutuo y superpuesto interés. Ambas asumen, asimismo, la lealtad de las poblaciones de los Estados-nación que aceptan que la integración conlleva innumerables beneficios que sólo pueden alcanzarse o desarrollarse generando un nexo entre ellos

<sup>35</sup> Alcalde Cardozo, Javier, ECONOMIA POLITICA INTERNACIONAL, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1989, pp.141-142

A medida que avanzó la integración europea las instituciones comunes tomaron decisiones y formularon propuestas que alcanzaron un grado de significación tal que los actores involucrados en el proceso incrementaron las expectativas de que sus demandas sean satisfechas a través del nuevo marco institucional. La supranacionalidad, se convertiría en el elemento institucional propio de una comunidad de estados en la que la soberanía de los Estados miembros se ejerce en forma ampliada y de consuno para el manejo de los asuntos relacionados con el proceso de integración económica. El respaldo a las instituciones comunes aumentó.

Sin embargo, si bien las teorías funcionalistas y neo-funcionalistas explicaron en un principio la integración europea, a medida que avanzaba el proceso no pudo explicar porque se estancaba.

El caso andino, no responde a ninguna de las dos teorías. La integración andina siguió un curso diferente, que a mi juicio encuentra su fundamento en otras teorías.

La integración debe ser voluntaria y consensual.<sup>36</sup> La comunidad integrada políticamente debería cumplir ciertas características: ya que se produce entre Estados, debe configurar un mecanismo colectivo de "toma de decisiones" que debe aproximarse a un modelo "supranacional"<sup>37</sup> más que uno internacional.

Como mínimo, la integración debería suponer la existencia de una política de seguridad común, es decir un sistema en el que las relaciones entre los

---

<sup>36</sup> La integración que surge de la coerción o la fuerza es imperialismo. (Evans, Graham. Op. cit. p.145)

<sup>37</sup> En términos de derecho comunitario la supranacionalidad es un fenómeno institucional propio de una comunidad de estados en la que la soberanía individual de los países se ejerce en forma ampliada y de consuno para el manejo de los asuntos relacionados con el proceso de integración. (Salazar Manrique, Jorge, BASES JURIDICAS Y DOCTRINALES PARA LA PROYECCION INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA; en "Hacia una

miembros del bloque no renuncian a la fuerza como medio para solucionar controversias. Además debe existir interdependencia económica, lo que persuade a los involucrados de adoptar posiciones comunes que promuevan el interés general.

En una comunidad integrada, el proceso político debería adoptar características vinculadas a una política intraestatal y no interestatal y todos los sectores deberían articular y dar sustento a la comunidad política. Si la integración política fue la llave del proceso de constituir una comunidad política, son los diferentes sectores económicos y sociales las que la configuran.

Una comunidad política debe concentrar la lealtad y afecto de la mayoría de la población de todas las unidades que la conforman. Es precisamente en el estudio de este aspecto que se concentró la escuela del neofuncionalismo a fin de explicar el proceso de integración regional.

Para determinar el marco teórico de la Política Exterior Común Andina es necesario identificar los fines que el proyecto persigue: La PECA ¿para qué?; y ¿para quién?<sup>38</sup>

A la pregunta de ¿para qué?, se debería partir de la noción de que la "integración es un proceso y un objetivo en sí. El objetivo de la integración es formar una comunidad política. El proceso, incluye los mecanismos o instrumentos a través de los cuales se llega a esa comunidad política, o "a un nuevo actor capaz, reconocido externamente".<sup>39</sup> La política Exterior Común podría entender como el medio, es decir la manera de conseguir autonomía de desempeño; el instrumento que favorece la búsqueda de mecanismos que permitan a una región

---

Política Exterior Común Andina, Secretaría General de la Comunidad Andina, Santafé de Bogotá, 1999, p.181)

<sup>38</sup> Marín, Rolando, LA UNION SUDAMERICANA, Corporación Editora Nacional, Quito, 2000, p.137

salir del estado de dependencia; la realización de proyectos conjuntos; la manera de coordinar políticas de desarrollo económico y social.

A la pregunta ¿para quién?, la respuesta es para aquellos Estados de la región o subregión que carecen de suficiente poder (énfasis propio) individual como para afrontar ciertas tareas y objetivos y que se dan cuenta de que al actuar de forma fragmentada, ven debilitadas sus posibilidades de alcanzar sus objetivos, permaneciendo siempre sometidos a las decisiones de otros más poderosos.

Desde esta perspectiva, parecería que la integración, y en ella la formulación de una política exterior común, responde más a principios realistas. La escuela realista del pensamiento del poder político focaliza su atención en los Estados-nación como actores principales de las relaciones internacionales y su propuesta central consiste en que los Estados luchan por la supervivencia en un ambiente hostil donde la adquisición de poder es el objetivo claro y racional de la política exterior de los países. La tradición realista ve al Estados como un vehículo para asegurar el orden nacional e internacional mediante el ejercicio poder.

Asimismo, desde el punto de vista de la escuela realista se podría decir que la integración busca mejorar la capacidad defensiva de los Estados a través de la conformación de alianzas que mejoren la capacidad de negociación. Las alianzas, ya los decía Tucídides en su obra "La Guerra del Peloponeso"<sup>40</sup> responde a la necesidad de establecer un balance de poder que garantice la supervivencia de Estados más débiles.

En la perspectiva de las relaciones internacionales, la política exterior común encontraría su marco teórico en la teoría de la integración, -véase

---

<sup>39</sup> Evans, Graham y Newham, Jeffrey, THE DICTIONARY OF WORLD POLTIICS, Harvester, Londres, 1992, p.145

neofuncionalismo- pero tiene un alto contenido de realismo político en cuanto lo que busca es coordinar posiciones para lograr una mejor inserción en el sistema internacional contemporáneo. Bajo esta óptica, adquiere vigencia el criterio de Reinhold Niebuhr, compartido por Nicholas Spykman.<sup>41</sup> Ellos sostienen que la preservación o el mejoramiento del poder debe ser el objetivo de la política exterior de un Estados. Esto se manifiesta de alguna manera en la configuración de una política exterior común, en la que el objetivo es fortalecer la integración política como el medio adecuado para mejorar su poder de negociación.

El realismo se concentra en los Estados-nación como los principales actores del sistema internacional y su premisa fundamental es que el estadista piensa en términos de interés definido como poder.<sup>42</sup> El concepto de interés es la vinculación entre la razón y los hechos. El poder<sup>43</sup> es considerado como un medio y un fin en sí mismo, y pese a que no existe una definición exacta, se lo considera como "la habilidad de resistir una influencia o cambiar la conducta de otros en la dirección deseada, o alternativamente, la habilidad de resistir esa influencia".<sup>44</sup>

La Política Exterior Común también puede ser considerada como una lucha por el poder de los Estados. Los Estados se mueven dentro de una sociedad internacional, en el que se establecen relaciones entre poderes políticos distintos. Cuando una meta de política exterior es establecer una política exterior común, el poder de los Estados comprometidos adquiere otra dimensión y pasa a convertirse

---

<sup>40</sup> Tucídides, HISTORIA DE LA GUERRA DEL PELOPONESO, Alianza Editorial, Madrid, 1989

<sup>41</sup> Dougherty, POWER AND REALIST THEORY, Nueva York, p.96

<sup>42</sup> Umeres, Humberto, GARCIA BEDOYA Y LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, Fondo Editorial Fundación Academia Diplomática del Perú, Lima, 2000, p.27

<sup>43</sup> El poder es una de los conceptos más cuestionados en el estudio de la política exterior, la política internacional y la ciencia política. Su concepto tiene afinidad con las nociones de coerción e influencia. Antes de definirlo hay que hacer la distinción básica del poder como capacidad y poder como relación. (Evans, Graham, Op.cit. p.263 )

en la capacidad de una unidad política de mejorar su inserción internacional o "imponer su voluntad a otras unidades o de no dejarse imponer la ajena en el campo de las relaciones internacionales".<sup>45</sup>

Los elementos que conforman el poder de un Estado como actor de la política internacional están relacionados con la geografía, los recursos naturales, la preparación militar, la población, el desarrollo industrial, la moral nacional, la calidad de la diplomacia y la calidad del gobierno, la economía, que influyen en las decisiones nacionales y determinan su grado de dependencia o subordinación.

La elaboración de una política exterior común respondería al deseo de juntar los elementos de poder de cada miembro a fin de dar un paso para mediante la creación de instituciones comunes fortalecer la dimensión internacional y la capacidad de negociación.

#### **¿LA POLÍTICA EXTERIOR COMUN CONSTITUYE UN RÉGIMEN INTERNACIONAL?<sup>46</sup>**

Se entiende por régimen internacional<sup>47</sup> a la variable interactuante entre un hecho y un resultado. El régimen media entre un hecho y un resultado.<sup>48</sup> Está compuesto por un conjunto de principios, reglas, normas y procedimientos que

<sup>44</sup> Loc.cit. p.277

<sup>45</sup> Umeres, Humberto. Op. cit. p.35

<sup>46</sup> Este acápite debería formar parte del título inmediatamente anterior, sin embargo por la particular importancia que reviste, me pareció conveniente tratarlo de manera independiente.

<sup>47</sup> El término se deriva de la Teoría de las Relaciones Internacionales, y ha sido aplicado al estudio de la Macropolítica. Keohane y Nye, en 1977, lo vincularon al concepto de interdependencia. Krassner, en 1983, desarrolló la noción desde una perspectiva más amplia y multifacética. (Evans, Graham Op. cit. p.280)

<sup>48</sup> Definición del doctor Alejandro Deustua, profesor de Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú, Lima, 2001

tienen vigencia entre actores de la política mundial.<sup>49</sup> Los principios son los valores que orientan al régimen; las normas, están vinculadas al ámbito operativo; las reglas se relacionan al mundo de la aplicación, son las actividades que rigen la acción, son el equivalente a la ley; los procedimientos son la implementación de la decisión.

El marco se establece sobre la base del reconocimiento, percibido de manera común, de que es necesario establecer relaciones de cooperación recíprocas. El régimen opera dentro de un área claramente determinada y los patrones de conducta se establecen entre los interesados a través de los requisitos necesarios para formar parte de ellos. El concepto está vinculado a la noción de interdependencia ya que requiere cooperación y coordinación de políticas para obtener resultados positivos. Los regímenes pueden propiciar instancias de integración funcional.

Hay diversos tipos de regímenes. Los regímenes pueden ser o no organizaciones internacionales, entendiendo a éstas como "otro tipo de estructura política mundial".<sup>50</sup> Existen regímenes formales que se establecen por acuerdos; otros informales que se establecen por consenso, y regímenes impuestos como los imperiales.

La estructura del régimen no se da en la cooperación perfecta porque reconoce las asimetrías. Siempre hay un generador del régimen, que contribuye a su creación.

En el análisis de la Política Exterior Común Andina, ella estaría inmersa dentro de un régimen internacional: la Comunidad Andina de Naciones,

---

<sup>49</sup> Evans, Graham, Op.cit.p.280

<sup>50</sup> Keohane, Robert y Nye Joseph, POWER AND INTERDEPENDENCE, tercera edición, Longman, Nueva York, 2001, p.47

organización internacional de integración, pero no es un régimen internacional en sí.<sup>51</sup> La CAN es una organización internacional cuyos dos elementos fundamentales son: la voluntad de perseguir un interés común por parte de los Estados interesados y la creación de una institución dirigida a conseguir tal interés.<sup>52</sup> El primer elemento se refiere a la voluntad de lograr determinados fines políticos, económicos, sociales o culturales como única manera de asegurar el éxito de sus resultados. El segundo elemento está vinculado a la necesidad de que se concrete un sujeto de carácter estable, provisto de un ordenamiento jurídico interno propio y dotado de órganos e instituciones propias, a través de las cuales desarrollen fines comunes a los miembros, mediante la realización de funciones particulares y del ejercicio de poderes que le hayan sido conferidos. Por supuesto que los miembros de la organización internacional deben ser sujetos de Derecho Internacional, con plena capacidad soberana para discutir, proponer, acordar y ejecutar; es decir se debe tratar de una organización estable, tanto en el sentido de permanencia, como en el sentido de la armonía de las relaciones entre sus miembros. La Comunidad Andina cumple con tales supuestos.

La política exterior común sería un régimen internacional sólo si su creación fuere una política propuesta por un grupo de países al margen de cualquier régimen y, en consecuencia, estuviera creando uno nuevo.

---

<sup>51</sup> En la Comunidad Andina se dan los supuestos propios de una organización internacional con la presencia de personalidad jurídica y expresión de voluntad propias, caracterizadas por órganos supranacionales, cuyos elementos han sido destacados y desarrollados por la jurisprudencia. (Salazar Manrique, Roberto, BASES JURIDICAS Y DOCTRINALES PARA LA PROYECCION INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, en Hacia una Política Exterior Común de la Comunidad Andina, Lima, 1999, p.171)

<sup>52</sup> Orrego Vicuña, Francisco, LA INTEGRACION POLITICA, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1966,p.36

## LOS DESAFIOS DE LA GLOBALIZACION EN EL DISEÑO DE UNA POLITICA EXTERIOR COMUN

El fenómeno de la globalización se ha convertido hoy en el eje ordenador de estrategias y programas en los campos económico, político y social. Cómo lo que trato de analizar es el impacto de la globalización en el diseño de una política exterior común, debo referirme al proceso integrador y con mayor precisión a la integración política.

La integración política de diversos Estados supone el principio elemental de que la nueva estructura integrada, "super Estados" si se les pudiere llamar así, esté en condiciones de desarrollar una política común, defender los intereses del conjunto y actuar en sus relaciones con otros Estados y organizaciones en nombre de todos los Estados integrados, pues de otra manera no podría hablarse de integración efectiva.

El análisis de la influencia de la globalización en el diseño de la Política Exterior Común debe ser desde una óptica doble: la globalización como concepto y la globalización como proceso.

Como concepto, la globalización<sup>53</sup> puede entenderse como la expresión de cuatro fenómenos de base interrelacionados<sup>54</sup>; la universalización de los mercados:

---

<sup>53</sup> Según Anthony Giddens, en su obra "La Tercera Vía", aunque la palabra globalización no sea atractiva o elegante y no exista una definición concreta, no hay un solo país en el mundo en el que no esté siendo estudiada exhaustivamente. Para algunos autores como John Gray, del London School of Economics, el proyecto de globalización pretende convertir al libre mercado del capitalismo anglosajón como el modelo único y universal. Para Susan George la globalización es un término vago, que puede referirse a todo, desde el internet a una hamburguesa, y que no ha hecho otra cosa que generar crisis con consecuencias sociales desastrosas. (Giddens, Anthony, LA TERCERA VIA, Taurus, Santáfe de Bogotá, 1999)

la difusión del modelo democrático; la revolución de las comunicaciones; y, la creación de un clima cultural de época, usualmente llamado postmodernidad.<sup>55</sup>

Como proceso, la globalización se convierte en criterio de la política interna de los Estados-nación, que si bien mantienen la calidad de actor principal, esta vez comparten funciones con nuevos actores, tales como las transnacionales y las organizaciones internacionales. Según Susan Strange,<sup>56</sup> Las fronteras territoriales ya no coinciden con la jurisdicción en la cual el Estado ejerce poder ya sea en el campo económico o político, la declinación de la autoridad no sólo se mide según la cantidad de poder que ejerce o no el Estado, sino por la calidad del mismo. La cantidad se ha debilitado como resultado del proceso tecnológico y la superioridad en la acumulación del capital de los países desarrollados. La declinación de la calidad se explica por la falta de respuestas claras y oportunas del Estado a problemas económicos y sociales. Sin embargo, el Estado se convierte en un "bien público necesario"; el mercado no podría funcionar adecuadamente sin el marco estatal. Los sentimientos nacionales de identidad y lealtad constituyen la "goma" que mantienen la cohesión política del Estado.<sup>57</sup>

En el diseño e implementación de una Política Exterior Común, la globalización, como proceso está relacionada con las modalidades de inserción internacional que asumen los países, o sea, existe una relación directa entre el proceso de globalización y la naturaleza de la estrategia de respuesta de los Estados; la primera como estímulo y la segunda como reacción.

---

<sup>54</sup> Brünner, José Joaquín, GLOBALIZACIÓN, CULTURA Y MODERNIDAD, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1998

<sup>55</sup> Se entiende por "Postmodernidad" a la época posterior a la edad moderna, caracterizada por el cuestionamiento de valores en todos los planos.

<sup>56</sup> Strange, Susan, THE RETREAT OF THE STATE, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p.12

<sup>57</sup> Ibid

La globalización impone a los países tres tipos de consecuencias.<sup>58</sup>

1. La imposibilidad de sustraerse de ella;
2. Efectos ambivalentes en los que existen oportunidades e inconvenientes;
3. La importancia de que las naciones definan la conveniencia de integrarse al proceso, a partir del análisis de sus capacidades reales para aprovechar sus oportunidades y minimizar sus inconvenientes.

Tal preparación debería abarcar varios planos, no sólo el económico sino también el político.

La Política Exterior Común podría jugar un papel importante, sea como coordinadora de estrategias conjuntas o como articuladora de acciones tendientes a lograr un equilibrio político y económico.<sup>59</sup> Por otra parte, no está al alcance de ningún país, y menos de los países en desarrollo, oponerse a la globalización o aislarse. A través de la Política Exterior Común, muchos países podrían hacer valer sus capacidades, sus activos, y su diplomacia para aprovechar en su beneficio las oportunidades que la globalización puede ofrecer y superar las dificultades y desventajas.

En conclusión, podríamos decir que existe una relación directa entre el fenómeno de la globalización y la naturaleza de la estrategia de respuesta de los Estados. En este sentido, la Política Exterior Común debería ser la coordinadora de estrategias conjuntas.

---

<sup>58</sup> Urquidí, Manuel, LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, en Memoria, LA GLOBALIZACIÓN Y LAS OPCIONES NACIONALES, Fondo de Cultura Económica, México, p.17

<sup>59</sup> En la Política Exterior Común no debería existir una disociación entre mercado y política. (Lázaro Gedres, Jorge, LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR, en Revista Política Internacional, Academia Diplomática del Perú, No. 51, Lima, 1998)

## **CAPITULO II**

### **EXPERIENCIAS EN LA ELABORACION DE UNA POLITICA EXTERIOR COMUN**

#### **LA POLITICA EXTERIOR COMUN EUROPEA**

La idea de la cooperación política europea, como elemento integrante de la construcción de Europa, se remonta a la Convención de la Haya de 1969.<sup>60</sup> La Cooperación Política Europea se organizaba y regulaba a través de un Comité Político,<sup>61</sup> conformado por los Directores Políticos de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países miembros de la entonces llamada Comunidad. Dicho Comité realizaba reuniones mensuales a fin de intercambiar información

---

<sup>60</sup> La Convención de La Haya de 1969, creó el Comité Davignon, cuyo informe fue aprobado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Luxemburgo, en 1970 y en las Cumbres de París de 1972 y 1974, que dieron nacimiento a la Cooperación Política Europea, embrión de la actual PESC, consagrada en el Acta Unica de 1987, que en el título III, arts. 30 y ss. regula la cooperación europea en materia de política exterior.

sobre la posición que los países hubieran adoptado respecto a diversos temas y para coordinar posiciones comunes.

A través de la Cooperación Política Europea, cuyo Comité desapareció con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht,<sup>62</sup> los países miembros iniciaron la coordinación de lo que serían las "vocerías únicas", mediante las cuales los países miembros llevaban una posición común a foros internacionales o respecto a temas importantes como la paz en el Medio Oriente, el problema del *apartheid* en Sudáfrica, la integración regional de Centroamérica.<sup>63</sup>

La necesidad de lograr una presencia comunitaria en el escenario internacional, puso en evidencia que la cooperación política europea ya no era el instrumento adecuado para alcanzar ese objetivo y estimuló la idea de contar con una política exterior y de seguridad común.

El Consejo Europeo de Dublín de 1990 y poco después Jaques Delors ante el Parlamento Europeo, hicieron una llamada a la integración de la política exterior europea.

Para entender la realidad europea es necesario tener en cuenta el contexto en el que surgió la idea de la Política Exterior Común. El contexto es importante ya que la PEC puede provocar un intenso debate entre aquellos que opinan que la Unión Europea debería alcanzar un grado de cohesión que corresponda al Estado Federal, antes de elaborar una política exterior común. Este grupo duda que se

---

<sup>61</sup> Abrisqueta, Jaime, LA CONSTRUCCION DE EUROPA, Editorial Colex, Madrid, 1995, p.195

<sup>62</sup> Conocido como el Tratado de la Unión Europea, firmado en esa localidad el 7 de febrero de 1991. Se estructura en tres partes: el propio Tratado, 17 Protocolos y 33 Declaraciones, más la Declaración de Guimaraes. El Tratado de Maastricht transforma a las Comunidades Europeas en una Unión Europea, con el objetivo de lograr una unión económica y monetaria; avanzar en el camino de la unión política, dando mayores competencias a las instituciones nacidas en el Tratado de Roma y buscando una mayor cohesión entre los Estados que la forman.

<sup>63</sup> Abrisqueta, Jaime, Op. cit.p.196

pueda diseñar una política exterior común antes de haber alcanzado la integración política.<sup>64</sup> Sin embargo, el entusiasmo europeo por la integración puso en evidencia que la cooperación en materia de política exterior podía estimular y dar mayor dinamismo a la integración.

El grupo que se opone al argumento anterior considera que los Estados miembros no necesitan ir más allá de una coordinación de las distintas políticas exteriores. Sostienen, que la presión interna ejerce una fuerza centrífuga y que la Política Exterior individual favorecerá por sí sola a la consolidación de un sistema federal.

La cuestión de la Política Exterior Común europea es un asunto de actualidad política en el seno de la Unión Europea, y la discusión se desarrolla alrededor de tres pilares:

1. La existencia de políticas exteriores nacionales;
2. El establecimiento de un mecanismo para armonizar estas políticas y que generalmente producen vocerías únicas; y,
3. Las relaciones económicas de la Unión y el resto del mundo que derivan en tratados comerciales, políticas desarrollo y otros asuntos que no se supone sean parte de la política exterior.

La Unión Europea<sup>65</sup> se ha convertido en un nuevo actor de las relaciones internacionales; en la mayor unidad comercial del mundo; en la mayor proveedora

---

<sup>64</sup> Es conveniente tener en cuenta que otros políticos influyentes consideraron que la cooperación en materia de política exterior también podía controlar el proceso integrador. De Gaulle propuso un sistema de cooperación política internacional (Plan Fouchet 1961-62) precisamente como una manera de controlar el entusiasmo de la integración, y que se llevaría a cabo a través de canales que sería controlado directamente por los Estados.

<sup>65</sup> Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, siguiendo los pasos de Jean Monnet, proclamó el 9 de mayo de 1950 que "Europa no se hará de golpe, sino mediante realizaciones concretas creando primero una solidaridad de hecho", propone la creación de una organización abierta a los países democráticos de Europa que administraría la producción del carbón y el acero, que sienten las primeras bases de una federación europea

de asistencia para el desarrollo y en una fuente amplia de iniciativas diplomáticas que atraen la atención de otros Estados que aspiran asociarse a fin de disfrutar de ventajas y beneficios.<sup>66</sup>

La Unión Europea no constituye un Estado Federal, sino la agrupación de 15 Estados soberanos, que se han agrupado a fin de alcanzar ciertos propósitos que implican la limitación de su soberanía, en un proceso de integración que ha ido avanzando con los años.<sup>67</sup>

### **POLITICA EXTERIOR COMUN CENTROAMERICANA**

Al hablar de Centroamérica me refiero al ámbito que abarcó la primitiva Federación Centroamericana.<sup>68</sup> Los cinco Estados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se hallan estrechamente unidos por vínculos geográficos, históricos y jurídicos que les son comunes y que en su afán de integración pretenden formar en futuro una sola entidad política con Belice y Panamá.

La Federación centroamericana tuvo 14 años de existencia, durante los cuales actuó tanto en el campo interno como en el internacional. En 1838 se

---

indispensable para el mantenimiento de la paz". (Abrisqueta Martínez, Jaime, LA CONSTRUCCION DE EUROPA, Editorial Colex, 1995, p. 32)

<sup>66</sup> Hill, Christopher, THE FOREIGN POLICY OF THE EUROPEAN COMMUNITY: DREAM OR REALITY, en "Foreign Policy in World Politics", Prentice Hall, Nueva Jersey, 1992, p.108

<sup>67</sup> El número de miembros se ha incrementado notablemente. Los miembros originales fueron Bélgica, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo y países Bajos. En 1973 se incorporaron Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; en 1981 ingresó Grecia; y en 1986, España y Portugal.

<sup>68</sup> Hay que recordar que lo Estados del Istmo centroamericano surgieron en 1821 por la disgregación de la antigua colonia española de Guatemala y que en 1824 se constituyeron como República Federal bajo el nombre de "Provincias Unidas de Centroamérica". Su desmembramiento tuvo lugar en 1888, tras un período de guerras civiles. (CEPAL, "El Movimiento de Integración Centroamericano", Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, Santiago de Chile, 1958, p.1)

produjo la ruptura de la República Federal de Centroamérica y desde entonces se han dado múltiples tentativas de los Estados en pro de la reconstrucción de la nacionalidad centroamericana y la unidad política del Istmo.<sup>69</sup>

El fin de la corta existencia de la Federación Centroamericana dejó como resultado a países pequeños, pobres y vulnerables a cambios económicos y desastres naturales. Sin duda, que las Repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tendrían mucho que ganar con una "refederación", o por lo menos mecanismos eficientes de cooperación, pero los intentos hasta hoy no logran concretarse.

Si revisamos la historia, podemos observar que el mercado centroamericano, se vio afectado por la guerra entre Honduras y El Salvador y posteriormente por los problemas originados por la guerrilla. En la última década, el fin de los conflictos dio impulso a la integración, reactivando al Mercado Común y generando diversas instituciones; sin embargo, no es la unión política lo que buscan los centroamericanos, la integración no es vista como el objetivo, sino como el medio de acceder al desarrollo<sup>70</sup>

El resultado es que América Central rara vez actúa como un todo: Costa Rica y Panamá se muestran temerosos de que sus vecinos pobres les causen problemas y se muestran recelosos de involucrarse en un proyecto de integración; Panamá no es miembro del Mercado Común Centroamericano y los otros cuatro realizan esfuerzos aislados. Existen numerosas instituciones regionales, desde un Parlamento, con sede en Guatemala, un Tribunal de Justicia, con sede en

---

<sup>69</sup> Ver Ortez Colindres, Enrique, INTEGRACIÓN POLITICA CENTROAMERICANA, Editorial Universitaria, Centroamérica, 1975

<sup>70</sup> Palabras del doctor Osar Santamaría, Director del Sistema de Integración Centroamericano, The Economist, 11 de agosto 2001, p.28

Nicaragua, pero carecen de poder; Guatemala y Costa Rica, ni siquiera reconocen al Tribunal.

Centroamérica ha intentado integrarse por cerca de 160 años, sin resultados efectivos porque carece de una agenda propia y porque su fundamento olvida a la sociedad civil.

## **LA COOPERACION POLITICA EN AFRICA PUEDE CONDUCIR A UNA POLITICA EXTERIOR COMUN?**

Deseo referirme al caso africano, aunque sea brevemente, porque constituye una instancia que demuestra la fuerza que la cooperación política va adquiriendo en el mundo.

La integración africana obedeció a la política exterior de los Estados Unidos, que promovió el proceso de descolonización, aspirando a que los nuevos actores que surgían como resultado de ella estuvieran dentro de su área de influencia.

La Organización de la Unidad Africana fue creada en Adis Abeba, Etiopía, el 25 de mayo de 1963, cuando 32 Estados africanos firmaron la Carta de la Unidad, dando inicio a un nuevo período que aspiraba caracterizarse por una cooperación organizada entre sus miembros. La Organización tuvo dos grandes objetivos: los políticos, que fueron los principales y los más amplios y los económicos o de desarrollo.

La última reunión de la Organización para la Unidad Africana; OUA, realizada en julio de 2001, en Lusaka, puso de manifiesto la voluntad de los países involucrados de "iniciar el proceso de transformación del organismo en uno nuevo

que se inspire en el modelo europeo y que instaure un espacio único en el continente más pobre e inestable del mundo.

## **LA CUESTION POLITICA EN EL MERCOSUR**

El MERCOSUR<sup>71</sup> fue concebido como un proyecto con dimensión política, particularmente se buscaba restablecer la confianza en materia de seguridad y defender la democracia.

La Declaración de Iguazú, de 30 de noviembre de 1985, recoge como objetivo prioritario la consolidación de la democracia: "se deben hacer esfuerzos regionales para encontrar soluciones duraderas, que permitan a sus gobernantes dedicarse a la tarea primordial de asegurar el bienestar y el desarrollo de sus pueblos, consolidando el proceso democrático de América Latina."<sup>72</sup>

El tema de la democracia cobró fuerza a raíz del intento golpista del general Oviedo en Paraguay, en 1969, oportunidad en la que el MERCOSUR adoptó una Declaración Presidencial sobre el compromiso democrático. Desde entonces el tema de la democracia ha ocupado un lugar prioritario en la agenda política de la organización.

---

<sup>71</sup> Hay que tener en cuenta que el Mercosur no es una organización internacional de integración y que no cumple con los supuestos del derecho de integración de la aplicación directa y de la primacía del derecho comunitario. La dimensión política obedece más bien a principios de cooperación política.

<sup>72</sup> Dabène. Olivier, LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA COMO AGENDA DE POLITICA EXTERIOR COMUN EN LA COMUNIDAD ANDINA, en HACIA UNA POLITICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA, Lima, 1999, p.65

### **CAPITULO III**

## **HACIA UNA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA**

### **PRINCIPIOS BASICOS DE LA INTEGRACION ANDINA**

El Acuerdo de Cartagena de 1969 ha sido el modelo de las experiencias de integración latinoamericana. En su primer momento, la integración andina se guió por varios criterios:

- 1) El Grupo Andino partió de la tesis de que el objetivo primordial de la integración era la industrialización mediante la ampliación del mercado, eso explicó en gran medida la importancia de la política industrial común.<sup>73</sup>
- 2) La integración Andina requería una adecuada distribución de beneficios y costos. Todos los miembros debían poder beneficiarse del cambio de estructura industrial. El Acuerdo estableció un trato preferencial a favor de Bolivia y Ecuador.

---

<sup>73</sup> La política industrial común se apoyaba en una modalidad de sustitución de importaciones con un arancel proyectado más bajo que el predominante a nivel nacional.

- 3) El mercado tiene un cometido importante que cumplir en la integración.
- 4) Con relación a la inversión extranjera, las transnacionales aparecían como actores importantes, con el control y en ocasiones el monopolio de las tecnologías de avanzada. Era necesario atraerlos pero convenía también facilitar la transformación gradual de sus capacidades a las empresas nacionales. La integración también brinda la oportunidad de ampliar mercados.
- 5) Era necesario contar con una institución que velase por los intereses del grupo, que planifique y proponga mecanismos de acción. En este punto los miembros consideraban que "no existen instrumentos internacionales válidos si las partes no continúan convencidas de sus finalidades y no están dispuestas a atenerse a sus reglas".<sup>74</sup>

La integración andina tuvo varias etapas. Durante la etapa de formación que va de 1971<sup>75</sup> a 1976, el proceso avanzó de acuerdo a las metas fijadas. Se inició la eliminación de restricciones y gravámenes al comercio interno y se adoptó el arancel mínimo común. El comercio y las exportaciones intragrupo aumentaron de 111 millones de dólares en 1970 a 613 millones en 1976.<sup>76</sup> No hubo retrasos en la armonización de políticas. Se empezó a negociar el arancel externo común que tropezó con diferencias entre la posición de Chile y de los otros cuatro miembros. El golpe militar de 1973 cambió la posición chilena, país que dejó el Grupo en 1973. El Grupo llegó a 1976 debilitado y con problemas técnicos y políticos. Se hizo evidente el incumplimiento de las decisiones de la Comisión. Para la década de los ochenta, la crisis de la deuda marcó una etapa de desactivación o más bien

---

(Salgado Germánico, *El Grupo Andino de Hoy*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1998, p.17)

<sup>74</sup> Salgado, Germánico, Op.cit. p. 21

<sup>75</sup> En el año de 1971 se pusieron realmente en marcha los mecanismos de integración.

<sup>76</sup> Salgado, Germánico, Op. cit. p.23

paralización de la integración andina (no estaba definido el arancel externo común y la programación industrial estaba desacreditada). A esto hay que añadir el golpe de Estado de García Mesa en Bolivia y los problemas en la frontera ecuatoriano-peruana.<sup>77</sup>

La agenda de finales de la década de los ochenta se caracterizó por el relanzamiento del proceso y el compromiso de los Presidentes de los países miembros de "examinar, impulsar y fortalecer la integración".<sup>78</sup>

En los años noventa se da un impulso político a la integración y entre sus lineamientos se destaca la necesidad de "mejorar la capacidad andina de competir a escala internacional; de fortalecer la acción externa conjunta de modo que ella se vuelva continua y el Grupo Andino afirme su condición de interlocutor comunitario en las relaciones económicas internacionales"; y la convergencia con los objetivos de la unidad latinoamericana.<sup>79</sup>

## **AVANCES EN LA CONFIGURACION DE LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA**

Considerando que el presente trabajo pretende revisar cuáles con las potencialidades de una Política Externa Común como elemento dinamizador de la

---

<sup>77</sup> "La crisis económica de los años 80 en América Latina afectó severamente el proceso de integración andina.

<sup>78</sup> "Culminada la década perdida, los países andinos comenzaron a abrir sus economías, quizás más inducidos por las corrientes externas, como el Consenso de Washington, que por propia iniciativa. Pero esta apertura reveló el enorme potencial del mercado subregional, que en los primeros seis años de los noventa tuvo un crecimiento sostenido a un ritmo anual de 30 por ciento, similar al Mercosur. Los empresarios recuperaron la confianza en la integración y los gobiernos dieron un nuevo impulso político al proceso mediante el Protocolo de Trujillo, por el cual se crea la Comunidad Andina de 1997". (Alegrett, Sebastián, LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR ANTE LA CREACION DEL ESPACIO SUDAMERICANO, Lima, 2001)

integración andina, estimo útil partir el análisis de esta sección con una pregunta: ¿Qué es una Política Exterior Común Andina?

La respuesta podría ser: La Política Exterior Común Andina es el instrumento a través del cual los países miembros aspiran asumir una posición común que les permita alcanzar mayor presencia internacional, fortalecer la identidad, consolidar la democracia y coadyuvar al desarrollo nacional. En el caso andino, la Política Exterior Común debe considerar varios factores que inciden en ella: en primer lugar, que la globalización ha dado lugar, a causa de sus asimetrías, a una creciente concentración del poder de decisión mundial en espacios hegemónicos; en segundo, que las relaciones internacionales se han transnacionalizado y ya no son los Estados los únicos emisores de políticas en el marco mundial sino que aparecen otros grupos o sectores que condicionan la autonomía de decisión de las naciones que se hallan en posición subordinada; y en tercer lugar, que estamos en un período de cambio de estructura del sistema internacional vigente y puede emerger uno nuevo con otras características u otros actores o permanecer el antiguo pero en el que sus principales actores actuarían de manera diferente.

La integración andina es un caso especial. Si la comparamos con la europea, es posible establecer que su origen tuvo una base diferente:

- La Unión Europea surge de una guerra y quiere evitar una nueva;
- El telón de acero hacía necesario que los países europeos articulen su defensa.
- Los europeos tenían un importante vínculo comercial tradicional entre ellos;

---

<sup>79</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina, EL FUTURO DE LA INTEGRACION POLITICA ANDINA, documento de trabajo SG/dt 1107, Lima 2000, p.18

El caso andino presenta un escenario diferente, podría decirse que respondió a la idea de Bolívar,<sup>80</sup> sin embargo, el pensamiento bolivariano no tuvo desarrollo. La integración de la Subregión Andina surge de la voluntad de los países miembros de dar vida a un proyecto político conjunto<sup>81</sup> que tenga tres objetivos: afirmar una posición estratégica del esquema andino frente a sus principales interlocutores en el escenario mundial; recuperar el control de los recursos, lo que resulta indispensable para alcanzar el desarrollo; y afirmar su identidad, a través de una cooperación igualitaria, estrecha, solidaria.<sup>82</sup>

Estos objetivos fueron claramente identificados y evaluados por los países miembros de la Comunidad Andina<sup>83</sup> que decidieron asumir una estrategia conjunta

---

<sup>80</sup> El proceso andino de integración política puede remontarse al Congreso Anfictiónico de 1826, convocado por Simón Bolívar, y a otras Conferencias Pan-hispano-americanas, pero estos intentos para forjar la solidaridad latinoamericana fracasaron por el nacionalismo y los intereses provincianos de la época.

<sup>81</sup> El Pacto Andino fue un proyecto eminentemente voluntarista. Gracias a su contigüidad territorial y a los vínculos socio-culturales, existió siempre una conectividad capilar entre sus pueblos y un pequeño comercio fronterizo. Fuera de estos lazos, no había intercambios significativos entre sus economías. En 1970, el comercio intracomunitario era apenas del orden de los 100 millones de dólares, cifra que se ha multiplicado más de 50 veces en el curso de estas tres décadas hasta alcanzar 5.628 millones de dólares en 1997. (Alegrett, Sebastián, LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR ANTE LA CREACION DE UN ESPACIO SUDAMERICANO, Lima, 200, p.3)

<sup>82</sup> El Acuerdo de Cartagena fue suscrito el 29 de mayo de 1969, y puso en marcha uno de los proyectos de integración más importantes entre Estados en vías de desarrollo. Inicialmente formaron parte del Pacto Andino: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1973 se formalizó el ingreso de Venezuela y en 1976 se produjo el retiro de Chile. En 1997, Perú llegó a anunciar su separación de la Comunidad después de haber mantenido un status especial durante cinco años respecto al cumplimiento de sus compromisos comunitarios. Sin embargo en junio de 1997, se llegó a un acuerdo para su reintegración al grupo subregional. (Guía de la Integración, Comunidad Andina, <http://www.lanic.utexas.edu/selalibro/can.htm>).

<sup>83</sup> La Comunidad Andina es definida como una organización subregional con personalidad jurídica internacional. Se rige por los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración.

El Sistema Andino de Integración está conformado por instancias que, con diversos grados de desarrollo y organicidad, conforman su estructura institucional: el Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino. Además hay otras instituciones de apoyo como la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reserva, los Convenios, la Universidad Andina Simón Bolívar, el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo laboral. (Bondía, García, David, EL COMPROMISO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA

que les permita mejorar su proyección externa y su capacidad de negociación internacional. Para el efecto, asumieron la tarea de articular una posición conjunta. Mediante el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino suscrito en Quito en junio de 1997 (Protocolo de Sucre), los representantes de los Estados miembros incluyeron un capítulo dedicado a la definición de una "Política Exterior Común"<sup>84</sup> y establecieron que "el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formulará la Política Exterior Común para asuntos que sean de interés subregional y que a tal efecto, concertará posiciones conjuntas que permitan una participación comunitaria efectiva en foros y organizaciones políticas internacionales".<sup>85</sup>

La puesta en marcha de una Política Exterior Común Andina se fundamenta en "los instrumentos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación común de los valores compartidos como son el respeto a los principios y normas del Derecho Internacional consagrados en las Cartas de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, la paz y la seguridad subregional e internacional, la solución pacífica de controversias, la vigencia del orden democrático fundado en la participación ciudadana y la justicia social, la defensa y la promoción de los derechos humanos, la solidaridad y la cooperación entre los países andinos, el desarrollo social y económico de los países miembros y la consolidación de la integración latinoamericana".<sup>86</sup>

---

COMUNIDAD ANDINA CON EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN DEMOCRATICO, en XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000)

<sup>84</sup> Moncayo Jiménez, Edgard, EL PROYECTO SOBRE LA POLITICA EXTERIOR COMUN DE LA COMUNIDAD ANDINA, en "Hacia una Política Exterior de la Comunidad Andina, Secretaría General de la Comunidad Andina, CEJA, Santafé de Bogotá, 1999, p.18

<sup>85</sup> Mucayo, Edgard, Op. cit. p.46

<sup>86</sup> Forero, Clemencia, LA ASOCIACION ESTRATEGICA DESDE LA PERSPECTIVA ANDINA, en "Una Asociación Estratégica para el Siglo XXI", Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Río de Janeiro, 1999, p.212

La Secretaría General de la Comunidad Andina, cumpliendo el mandato de los países miembros, se encargó de definir la agenda de la Política Externa Común, la cual debía considerar los siguientes aspectos:

- Las dimensiones política, económica, social y cultural de la globalización;
- La situación actual y futura de los mecanismos de concertación política creados por los países en desarrollo;
- La reforma del Sistema de Naciones Unidas, en especial sobre la posibilidad de concertar una posición común sobre la ampliación del Consejo de Seguridad;
- El nuevo enfoque político del tema de los derechos humanos en el ámbito internacional;
- La importancia del tema de la lucha contra el narcotráfico en la agenda de las relaciones externas andinas, en especial con los Estados Unidos y la Unión Europea y la conveniencia de concertar una posición conjunta sobre el tema de la droga;
- La concertación de posiciones conjuntas en materia de desarme en el seno de Naciones Unidas, en especial en lo relativo al desarrollo de medidas de fomento de la confianza y de un nuevo concepto de seguridad regional;
- La importancia fundamental que tiene en la agenda externa andina el fortalecimiento de la democracia;
- Temas tales como la corrupción, el terrorismo, el problema de las migraciones y de los desplazados por la violencia”.<sup>87</sup>

La iniciativa de formular una política externa común está orientada a lograr una mejor inserción a nivel mundial y a actuar de manera conjunta en foros y conferencias internacionales. En el marco de política externa común de la

---

<sup>87</sup> Moncayo, Edgard, Op.cit.p.48

Subregión, los países andinos han acordado diferentes modalidades de acción, entre las cuales se destacan la adopción de posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, la coordinación entre las Misiones Diplomáticas y Representaciones de los países miembros ante terceros países y la concertación de votaciones y candidaturas, también se ha considerado el eventual establecimiento de representaciones diplomáticas conjuntas.<sup>88</sup>

Los lineamientos de la Política Exterior Común Andina están consignados en la Decisión 458 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de 25 de mayo de 1999. Esta política responderá a los intereses comunes andinos y guardará coherencia con las políticas exteriores nacionales de los países miembros

Los criterios generales que estuvieron presentes en la elaboración de los lineamientos de la Política Exterior Común<sup>89</sup> fueron:

- "a) La elaboración una agenda propia que atienda los intereses andinos;
- b) La revisión de experiencias pasadas, es decir tanto la activa gestión desarrollada por el Grupo Andino a fines de los años 70 como las razones que llevaron a la declinación de la acción externa conjunta en los años 1980 a 1983, atribuible a la agudización de problemas fronterizos y tensiones por delimitaciones no concluidas entre países miembros;

---

<sup>88</sup> Al respecto, la incorporación de la CAN con el status de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas será un catalizador necesario para la coordinación de esas posiciones conjuntas. Los países andinos están considerando también la posibilidad de actuar con una vocería única en otros foros internacionales. Sin embargo, hay que destacar, que la vocería única está a cargo de un representante de uno de los países miembros de la Comunidad y no en la Secretaría General de la CAN. (Ver, Rico Fontaura, Víctor, LA COMUNIDAD ANDINA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL: ASPECTOS POLITICOS Y ECONOMICOS, Seminario, ALOP, Montevideo, 1998, p.146

<sup>89</sup> Los lineamientos de política exterior están consignados en la decisión 458, Cuarta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 25 de mayo de 1999, Cartagena de Indias, Colombia.

- c) El examen del grado de homogeneidad o de dispersión de las políticas exteriores individuales de los países miembros, a fin de determinar las posibilidades de convergencia;
- d) La necesidad de que la PEC contribuya a mejorar la influencia andina en el concierto internacional;
- e) El diseño y ejecución de los aspectos políticos y económicos de las relaciones externas conjuntas andinas;
- f) La distinción entre objetivos de Estado y objetivos de Gobierno;
- g) La convicción de que el proceso de integración subregional andino apunta a una unidad política, además de económica, lo que se encuentra reflejado implícitamente en las modificaciones institucionales introducidas en los últimos años al Acuerdo de Cartagena. Ello permitirá que la PEC esté fundamentada en una sólida y genuina voluntad política comunitaria;
- h) La necesidad de crear las coaliciones socio-políticas que favorezcan una integración política de la cual la PEC sea una proyección;
- i) La elaboración de una agenda política interna común paralela a la externa, que garantice la vigencia en los propios países de los principios que se postulan hacia el exterior y brinde credibilidad a la Política Externa Común; y,
- j) La necesidad de que se distingan los temas de alta y los de baja intensidad".<sup>90</sup>

La Política Exterior Común requiere de dos elementos fundamentales: credibilidad y eficiencia. En lo que respecta a la credibilidad, la Política Externa Común debe conseguir la credibilidad de la comunidad internacional, lo que implica que entre los países involucrados debe existir coherencia política y disciplina. Considero que este es un punto sensible en el examen de las potencialidades de la

---

<sup>90</sup> Moncayo, Edgard, Op.cit. pp.50-52

PEC como elemento impulsor de la integración política ya que al interior de los países miembros existen dificultades que podrían limitar la proyección conjunta internacional y las condiciones de dependencia económica limitan el margen de maniobra conjunto en el plano internacional.

Además, la Comunidad Andina, actor no estatal, aún no adquiere la preponderancia que debería tener en la proyección externa de los países andinos. Aún cuando la región andina acepta la existencia de la Organización, la importancia y responsabilidad que se le da es limitada y retórica.<sup>91</sup> El fundamento esencial para la conducción de la política exterior común andina es que la entidad encargada de implementarla tenga personalidad jurídica, de tal manera que posea capacidad de representación y suscripción de convenios internacionales. Si bien la Comunidad Andina cumple con los supuestos de una organización internacional de integración, también es cierto que tiene deficiencias. La Secretaría General que es órgano ejecutivo, sólo tiene la representación jurídica de sí misma, pero no de la Comunidad Andina.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> "La importancia que se da a las organizaciones internacionales e primer lugar, es limitada, oportunista y varía dependiendo de los asuntos que estén sometidos a su consideración. En general los países andinos le han otorgado una preponderancia a las organizaciones internacionales en dos instancias diferentes: 1) Manejo de temas de baja intensidad que no comprometen la seguridad de los Estados, y 2) Manejos de las Organizaciones internacionales como herramientas de equilibrio de poder cuando se han sentido vulneradas por potencias regionales o extrahemisféricas. El comportamiento en el segundo caso es comprensible, aunque no es sistemática ni forma parte de una estrategia integral. (Ver Franco Andrés, PRIORIDADES DE POLITICA EXTERIOR, en Moncayo Edgard, Op. cit. p.230)

<sup>92</sup> En el protocolo de Trujillo se dan avances en torno a la definición de la personería jurídica de la CAN, no obstante, mientras el art. 22 h) asigna a la Comisión la facultad de representar a la CAN en asuntos y actos de interés común, a pesar de su carácter de cuerpo colegiado en el que su presidente no tiene facultad clara para el ejercicio de tal representación, a su Secretaría General apenas se le confiere representación jurídica de sí misma, pero no de la Comunidad Andina como un todo, cosa que si ocurre en la Unión Europea. (En ese sentido, Moncayo, Edgard, LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD ANDINA, Secretaría General, Lima, 1999, p.69)

Como lo señala Jorge Salazar Manrique,<sup>93</sup> "lo lógico sería que a la Secretaría General como órgano ejecutivo de la Comunidad Andina según el artículo 29 del Acuerdo se le asignar el manejo de las relaciones externas de la Comunidad bajo las orientaciones del Consejo de Ministros".

La eficiencia a su vez, requiere de mecanismos apropiados y una agenda. En el seno de la Comunidad Andina el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de la orientación y coordinación de las relaciones externas. En armonía con estas funciones representa a la Comunidad en asuntos y actos de interés común, estando facultada para suscribir convenios y acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre política exterior y cooperación. Respecto a la agenda desde un punto de vista institucional parecería que la Comunidad Andina ya ha definido una agenda. La Decisión 458, de 25 de mayo de 1999, considerando que la Política Común contribuye a fortalecer la identidad y cohesión de la Comunidad Andina y la dota de mayor influencia y presencia internacional, aprobó sus lineamientos.

Se busca el fortalecimiento y la ampliación de la relación extraregional con el Mercosur; Panamá; Centroamérica; Canadá; con la Unión Europea; la Federación Rusa; y con Japón y Apec.

Con otras regiones se ha propiciado el diálogo político con la Comunidad para el Desarrollo del Africa Austral, con el Grupo de Río y con el Sistema de Naciones Unidas.

---

<sup>93</sup> Salazar, Manrique, Jorge, BASES JURIDICAS INSTITUCIONALES Y DOCTRINALES PARA LA PROYECCION INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, en HACIA UNA

## **PRIORIDADES DE LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA: DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD**

La agenda de la política exterior común andina comprende tres áreas temáticas: la política, la económico-comercial y la sociocultural. Para efectos del presente trabajo me concentraré en el área política, que está compuesta por los temas que integran la agenda negativa, que corresponden a problemas globales y que inciden en las políticas nacionales y las relaciones externas de los países miembros: narcotráfico, terrorismo, corrupción; y los temas de la agenda positiva, relativos a cuestiones de paz y seguridad, democracia y desarrollo.

La formulación de la Política Exterior Común Andina se rige por criterios de gradualidad, integridad y flexibilidad. Sus objetivos son: La defensa y promoción de la identidad y los valores comunes; el fortalecimiento de la paz y la seguridad; el incremento de la capacidad de negociación; el desarrollo y consolidación de la democracia, así como la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la erradicación de la pobreza extrema; el fomento de la participación ciudadana; la promoción del desarrollo sostenible de la Subregión y la preservación del medio ambiente; la acción conjunta en la lucha contra el problema mundial de la droga; y, la unificación de esfuerzos en un decisivo combate contra el terrorismo y el crimen organizado.<sup>94</sup> Otros temas importantes que forman parte integral de la agenda de la política exterior común andina son el Derecho del Mar, la reforma al Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano.<sup>95</sup>

---

POLITICA EXTERIOR COMUN DE LA COMUNIDAD ANDINA, Secretaría General de la Comunidad Andina, Santafé de Bogotá, 1999, p.180

<sup>94</sup> Ver Forero; Clemencia, op. cit. pp.214-215

<sup>95</sup> Respecto al tema Derecho del Mar, se busca la cooperación según corresponda para la ejecución y salvaguarda de los derechos consagrados por la Convención de Naciones

Partiendo de esos criterios, se han identificado varios denominadores comunes<sup>96</sup> en las prioridades de la política exterior de los países miembros de la Comunidad Andina. Para efectos del presente trabajo analizaré, brevemente, tres temas centrales: democracia, derechos humanos y seguridad (narcotráfico y terrorismo).

### **POSICION ANDINA RESPECTO A DEMOCRACIA**

Uno de los cambios de importancia que en el plano político tuvo lugar a finales de la década de los setenta y a inicios de los ochenta, fue la transición de aproximadamente treinta países de un sistema no democrático a uno que sí lo es y que Samuel Huntington ha calificado como "el más importante desarrollo político global de finales del siglo XX."<sup>97</sup>

En América del Sur, mientras en 1974 ocho de los países de la región tenían gobiernos no democráticos, en 1990 nueve tenía gobiernos democráticos.<sup>98</sup> Esta transición impulsó los avances de la economía de mercado y el impulso del comercio y las inversiones internacionales, dando lugar a la idea de "un movimiento irreversible y al largo plazo hacia la democracia y el libre mercado".<sup>99</sup>

---

Unidas sobre el Derecho del Mar y en la Declaración de Santiago, incluyendo los derechos relativos a los países sin litoral. En cuanto a la reforma del Sistema de Naciones Unidas se busca establecer una posición andina conjunta sobre el proceso. (Maldonado Lira, Héctor, 30 AÑOS DE INTEGRACION ANDINA, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1999, pp.184.185)

<sup>96</sup> La visión de las prioridades de los países andinos se estableció de acuerdo a las posiciones que éstos adoptan en los foros multilaterales en los que participan. Al respecto existe un trabajo denominado "Una Aproximación a las Prioridades de Política Exterior Común de los Países Miembros de la Comunidad Andina", preparado por Andrés Franco, Lima, 1998.

<sup>97</sup> Huntington, Samuel, *La Tercera Ola, la Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994

<sup>98</sup> Ver Mocado, Edgard, Op.cit. p.22

<sup>99</sup> Ibid.

En el análisis del tema de la democracia, hay que tener en cuenta dos aspectos: Primero, las implicaciones en las relaciones internacionales; la propagación de la democracia está vinculada a la expansión de zonas de paz en el mundo, ha dado nueva y renovada vigencia a los procesos integradores. En segundo lugar; la relación de la democracia con la economía. Según David Held<sup>100</sup>, la dinámica política acusa un retraso frente a la económica. Si bien la democracia ha permitido avances significativos, la consolidación de la "democracia global"<sup>101</sup> está posiblemente más lejos de alcanzar que la economía de libre mercado.

En el caso andino, los cinco miembros de la Comunidad Andina están convencidos de que el fortalecimiento de la democracia es requisito indispensable para la consolidación de la integración política, sin embargo las interrogantes que surgen y aún no tienen respuesta son ¿cuáles son las condiciones para la democracia? ¿las cumple la Subregión andina?

Al parecer la Subregión andina adolece de un "déficit democrático"<sup>102</sup> que se explica por la imposibilidad de la mayoría de los países para establecer instituciones con competencia para manejar conflictos sociales y que tengan el respaldo y apoyo permanente de los ciudadanos, los grupos de poder y los actores

---

<sup>100</sup> Held David, *La Democracia y el Orden Global, del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Paídos, Barcelona, 1997,

<sup>101</sup> Democracia global entendida como el modelo duradero y estable para la política de nuestro tiempo, aunque aún deba enfrentar varios y grandes obstáculos. Un orden político que esté vinculado a diversos ámbitos y que considere tanto los vínculo verticales como los horizontales.

<sup>102</sup> Se puede decir que el déficit democrático se da a nivel de países y no a nivel comunitario, ya que en el seno de la Comunidad Andina se está propiciando la elección directa de los miembros del Parlamento Andino, con el fin de democratizar el proceso. Sin embargo, se puede citar a Marta Lagos quien sostiene que: "En conjunto en América Latina hay menos demócratas, una mentalidad económica todavía fuertemente basada en actitudes tradicionales hacia la toma de decisiones, una cultura cívica más bien de súbditos en vez de ciudadanos, una relación jerárquica con la autoridad, y una desconfianza básica frente a terceros desconocidos", Lagos, Marta, *La Democracia y sus Percepciones*, documento presentado en Seminario "Buen Gobierno y Desarrollo", Asamblea de Gobernadores del BID, Santiago, 15 de marzo 2000, p. 3

políticos y sociales. El caso andino sugeriría la inexistencia de una opinión pública, entendiendo la opinión pública como la suma de opiniones individuales, de todo lo que se sabe, lo que se ve, lo que se oye, lo que se percibe. En la Subregión la opinión pública está modelada por el momento en que se toma, es una información con límites.

El desarrollo económico presenta a una Subregión con un bajo nivel de bienestar. La América Andina ofrece un panorama de desigualdad, pobreza, endeudamiento, emigración y, consecuentemente, volatilidad política y social. El Ecuador ostenta el récord de éxodo poblacional, con alrededor de 800.000 emigrados,<sup>103</sup> las consecuencias del colapso están a diario en los medios de prensa, pero poco se dice sobre sus causas. El éxodo de la población en los países andinos es la expresión más dramática de las fallas de la democracia, ya que es la opción de quienes han perdido toda esperanza de que el país pueda cambiar o mejorar.

La Cultura cívica de la Subregión está marcada por la actitud desconfiada. Según los datos de Latinobarómetro,<sup>104</sup> para el año 2000, sólo una minoría dice cumplir con sus obligaciones, sin embargo una gran mayoría quiere derechos.<sup>105</sup>

Las buenas intenciones y las propuestas concretas son de invaluable ayuda para la consecución de objetivos, pero no se puede descuidar el hecho de que la democracia sin justicia social no existe. El funcionamiento de la democracia en la región andina es puramente formal, los países han visto erosionarse su capacidad

---

<sup>103</sup> Datos publicados por el diario El Comercio. Lima. octubre 2.001

<sup>104</sup> "esta tendencia se presenta en toda América Latina, cuya población está culpabilizando a la democracia por el incumplimiento de las promesas ligadas a los programas de ajuste y reforma estructural aplicados repetidamente en la región. Las encuestas de opinión, como el latinobarómetro, recogen este sentimiento de descontento con el régimen político y de rechazo a los partidos políticos en todos los países. (Romero, Marco, **CONDICIONANTES ECONOMICOS QUE RESTRINGEN LA DEMOCRACIA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO ECUADOR**; Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2001)

para definir su política económica; en ese caso como puede hablarse de democracia.<sup>106</sup>

La respuesta de la Subregión andina en este tema debe venir de establecer un sistema que responda a cada realidad nacional, para que sirva a los pueblos, de lo contrario hablar de democracia en la región andina sabe un poco a burla.

### **POSICION ANDINA RESPECTO A DERECHOS HUMANOS**

El tema de los derecho humanos es prioritario tanto en la agenda interna de los países miembros, como en la agenda de la política externa común andina y debería ponerse énfasis tanto en los derechos políticos como en los socioeconómicos.<sup>107</sup>

Este tema ha tenido una evolución diferente en los países miembros de la Comunidad Andina, especialmente en los casos de Colombia y Perú, por el narcotráfico y el terrorismo, aunque todos comparten el criterio de un pleno respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento institucional de sus respectivos sistemas nacionales a la lucha contra el racismo y toda forma de discriminación, a la defensa de los derechos de los migrantes y en general a la protección y promoción de los derecho humanos. En los casos boliviano y ecuatoriano, los movimientos indígenas han tenido una participación especial y cada vez más dejan escuchar su voz exigiendo respeto reconocimiento a su comunidad.

---

<sup>105</sup> Lagos, Marta, Op.cit. p.8

<sup>106</sup> Romero Cevallos, Marco, **CONDICIONANTES ECONOMICOS QUE RESTRINGEN LA DEMOCRACIA**, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2001

<sup>107</sup> ver Wagner, Allan, **UNA CONCEPTUALIZACION DE LAS RELACIONES POLITICAS EXTERNAS**, en *Hacia una Política Externa Común*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Santafé de Bogotá, 1999, p.55

Otro aspecto importante que no deben perder de vista los países andinos son los criterios relativos a la actividad de los Defensores del Pueblo, se deberían coordinar las políticas para tratar temas como el fortalecimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho en la Subregión y la carta andina de derechos humanos.

## **POSICION ANDINA EN EL TEMA DE SEGURIDAD: NARCOTRAFICO Y TERRORISMO**

Los temas de narcotráfico y terrorismo constituyen la preocupación más importante de la “agenda negativa” de la PEC andina.<sup>108</sup> El análisis del tema narcotráfico tienen tres pilares fundamentales:

- Es una responsabilidad compartida entre países productores y consumidores;
- El narcotráfico puede poner en peligro la democracia, ya que el afán por combatirlo puede dar un matiz autoritario al régimen, por lo que resultan indispensables medidas de carácter interno y de cooperación subregional e internacional para combatirlo.
- Una medida efectiva para combatirlo es atacar el lavado de dinero.

En el tema del narcotráfico no se puede perder de vista al “Plan Colombia”, que si bien afecta directamente a Colombia, está causando efectos adversos en el ámbito interno de los países miembros de la Comunidad Andina.

Al respecto, los países andinos no han adoptado una posición conjunta sobre el tema y convendría tal vez, que la Subregión discuta sobre el Plan Colombia. Hay quienes consideran que en el seno de la Comunidad Andina debería considerarse

la posibilidad de retiro del Plan Colombia. El argumento que desarrollan es que el narcotráfico no se combate fumigando los cultivos, sino luchando contra la parte rentable del negocio: las organizaciones criminales, los mecanismos de lavado de dinero, el contrabando internacional, la prostitución, los grandes casinos, etc. El narcotráfico se debe combatir, dicen, con una posición conjunta en labores de inteligencia contra el crimen organizado, con leyes que lo combatan donde más le duele: en la extinción de los bienes adquiridos con los dineros de la droga.

Por su parte, el tema del terrorismo ha originado una nueva de concepción de seguridad en reemplazo de aquella que se basó en la confrontación este-oeste, lo que hace necesario que los países andinos adopten posiciones coordinadas al respecto.

## **OBJETIVOS Y AVANCES DE LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA**

El compromiso con los objetivos de la Política Exterior Común Andina constituye un rasgo fundamental en la política interna de los miembros de la Comunidad Andina. Sin embargo, la acción externa requiere de consistencia y efectividad, lo que a su vez exige reformas esenciales que permitan que la PECA estimule la construcción de la unidad andina.

En la Subregión Andina, el Acuerdo de Cartagena<sup>109</sup> es la base del proceso integrador y los países miembros lo han incorporado como Tratado de fundación de lo que hoy constituye la Comunidad Andina de Naciones, organismo internacional de integración para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

---

<sup>108</sup> Ver Wagner Tizón, Allan, *Una Conceptualización de la Relaciones Políticas Externas*, en *Hacia una Política Exterior Común de la Comunidad Andina*, Lima, Perú, 1999, p. 51

La integración política andina responde a un modelo funcional, es decir a una organización internacional de integración<sup>109</sup> y no una mera organización de cooperación política. Esta afirmación puede confirmarse al revisar cuál ha sido la evolución del concepto de supranacionalidad<sup>111</sup> en el proceso andino en la normativa constitucional de los países miembros.<sup>112</sup>

La Constitución Política de Colombia de 1991, destaca el interés de promover la integración, especialmente la andina, y permite la creación de organismos supranacionales en virtud de los tratados de integración,<sup>113</sup> para

---

<sup>109</sup> El Acuerdo de Cartagena fue suscrito el 29 de mayo de 1969, originalmente por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se incorporó en 1973 y Chile se retiró en 1976.

<sup>110</sup> En la Comunidad Andina se dan supuestos propios de una organización internacional de integración con la presencia de personalidad jurídica y expresión de voluntad propia, caracterizadas por órganos supranacionales cuyos elementos han sido destacados y desarrollados por la jurisprudencia (Al respecto ver Moncayo, Edgard, LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD ANDINA, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1998, p.66)

<sup>111</sup> Es necesario señalar que frente al concepto de soberanía, entendida como el conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados, adquiere cada vez más fuerza la idea de divisibilidad de su ejercicio, en la medida en que se entrega parte de funciones a una organización internacional de integración. De esta manera se va formando el concepto de supranacionalidad. La supranacionalidad es un fenómeno institucional propio de una comunidad de Estados en la que la soberanía individual de los países se ejerce en forma ampliada y de consuno para el manejo de asuntos relacionados con el proceso de integración. Se deriva de los siguientes elementos:

- La delegación soberana de la competencia en determinadas materias de interés común;
- La creación de un órgano supranacional;
- La existencia de un órgano jurisdiccional con capacidad declaratoria del derecho y la capacidad de que sus actos sena de aplicación obligatoria en todos y cada uno de los países miembros.

La supranacionalidad se manifiesta en dos fenómenos: la aplicación directa y la preeminencia del derecho comunitario. (Secretaría General Comunidad Andina, *Hacia una Política Exterior Común de la Comunidad Andina*, CEJA. Santafé de Bogotá, 1999, pp.181-185

<sup>112</sup> Tangarife, Marcel, *La Supranacionalidad en el Constitucionalismo Latinoamericano, el caso, el caso de los países miembros de la Comunidad Andina*, en "INTEGRACION Y SUPRANACIONALIDAD", Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2001, pp.121-135.

<sup>113</sup> "Art.9. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respecto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración Latinoamericana y del Caribe.

avanzar desde el punto de vista normativo en la consolidación de la Comunidad Andina.

El Perú también reconoce las características del derecho comunitario andino y su Constitución Política de 1993,<sup>114</sup> si bien no hace mención expresa al proceso de integración, se puede concluir que los jueces y autoridades peruanas tienen una base jurídica para admitir los principios de prevalencia, aplicación directa y efectos del derecho comunitario andino.

La Constitución Política del Ecuador de 1998, contiene dos normas que sirven de fundamento para la aplicación del derecho comunitario andino: los artículos 4 y 163 que propugna la integración, de manera especial, la andina y latinoamericana y que las normas contenidas en tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el registro oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecen sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.<sup>115</sup>

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece un artículo especial para los procesos de integración, especialmente el andino. El artículo 153 dice:

“La República promoverá y favorecerá la integración...en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales y políticos de al región (...) Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.<sup>116</sup>

---

Art.227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones.” (Constitución Política de Colombia)

<sup>114</sup> Art. 5 . Los Tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. (Constitución Política Peruana)

<sup>115</sup> Tangarife, Marcel, Op.cit. p.132

<sup>116</sup> Loc. cit. p.134

En el caso boliviano, encontramos que no existe una norma constitucional que establezca los criterios en virtud de los cuales ese Estado puede formar parte del proceso de integración andino, sin embargo, durante su vinculación con la Comunidad Andina, Bolivia ha acatado la conformación institucional de sus órganos y el ordenamiento jurídico andino, es decir, las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones y de la Comisión.<sup>117</sup>

En definitiva, podemos decir que en los esfuerzos que realizan los países miembros de la Comunidad Andina, han logrado concretar el requisito indispensable de dotar de supranacionalidad al organismo internacional de integración. En cada Estado miembro, conviven el derecho nacional y el derecho comunitario. Esta dualidad es la que se conoce como la teoría de dos ordenamientos distintos pero coordinados. Es decir, el ordenamiento jurídico integrado por el Acuerdo de Cartagena; el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena; las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; de la Comisión; las Resoluciones de la Secretaría General; y, las sentencias del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, se rigen por el principio de supranacionalidad.

Actualmente el esfuerzo prioritario está encaminado a conformar el mercado común andino, como mecanismo adecuado que ponga en marcha la integración política.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Pese a que esta situación no ha generado problemas hasta ahora, ella deja en evidencia la necesidad de armonizar el texto constitucional boliviano con los objetivos que ese país busca alcanzar a través de la integración andina y que se determine si se reconocerá o no la prevalencia del derecho comunitario sobre el derecho interno.

<sup>118</sup> Para ello, los Presidentes de los países miembros de la Comunidad Andina, luego del análisis de la marcha del proceso de integración y de las dificultades que confronta han decidido iniciar una negociación que permita perfeccionar el espacio económico andino. Los temas prioritarios:

Con relación al propósito manifestado en Carabobo,<sup>119</sup> de intensificar el desarrollo de la Política Exterior Común Andina, entre las modalidades de acción para dinamizarla y expandirla, la Secretaría General de la Comunidad Andina, a fin de consolidar los criterios y pautas para la formulación de la PECA, mediante Resolución 528 unificó los textos de las Decisiones 475 y 499.

Respecto a los logros concretos obtenidos en la aplicación de la PECA, en la IV Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Doha, del 9 al 14 de noviembre del 2001, el representante de Bolivia, a nombre de los cinco países andinos, apoyó el texto de la Declaración Final, subrayando la necesidad de lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que dé la debida importancia a la dimensión del desarrollo.

En cuanto a los avances en el cumplimiento de los compromisos consignados en el Comunicado de Brasilia de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur, cabe recordar que el 17 de julio del 2001 se estableció el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política Comunidad Andina-MERCOSUR y Chile, integrado por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores. Su función será propiciar acciones en el área de la cooperación política, integración

- 
1. La Zona de Libre Comercio, en la que se esperaría que el Perú acelere los plazos de la Decisión 414 y que a más tardar en junio del 2002, tenga arancel cero para todos los productos con los países andinos.
  2. Adoptar un arancel externo común para todos los miembros, a más tardar en diciembre del 2002;
  3. Definiciones comunitarias sobre regímenes aduaneros especiales
  4. Coordinación de políticas agropecuarias con énfasis especial en mecanismos de precios.
  5. Medidas para la armonización de políticas respecto a las cadenas de productos agropecuarios como oleaginosas, arroz, azúcar, entre otros.

(Resumen sobre el "Estado de Situación de la Comunidad Andina", documento preparado por la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 23 de noviembre 2001)

<sup>119</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina, AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTRICES DEL XII CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO, ACTA DE CARABOBO, noviembre, 2001

económica e infraestructura física, aspectos sociales y culturales, sociedad de la información, relaciones externas e intercambio de información.

Con relación a la Ley de Preferencias Comerciales Andinas de los Estados Unidos,<sup>120</sup> mediante la cual el gobierno de los Estados Unidos libera unilateralmente de impuestos de importación a los productos provenientes de los países beneficiarios por un plazo de 10 años, que se cumplió el 4 de diciembre del 2001, los Presidentes de los países andinos han realizado gestiones coordinadas y conjuntas<sup>121</sup> a fin de lograr la renovación, ampliación e incorporación de Venezuela a dicha Ley.<sup>122</sup>

Respecto al tema de la lucha contra la droga, los países andinos han comprometido sus esfuerzos en fortalecer la cooperación para enfrentar este problema que resta seguridad y gobernabilidad a la Subregión.

En lo concerniente al Area de Libre Comercio de las Américas, la Política Exterior Común Andina ha rendido frutos en la medida en que participa con vocería

---

<sup>120</sup> La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas –ATPA, por sus siglas en inglés- es un programa de comercio unilateral que permite el ingreso libre de mercadería proveniente de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú designados como beneficiarios a los Estados Unidos. El ATPA fue diseñado para promover el desarrollo económico a través de la iniciativa del sector privado en los cuatro países andinos, afectados por el problema de la droga, y ofrece alternativas al cultivo y procesamiento de la coca. La importancia de la ley se explica por el hecho de que para los países andinos, Estados Unidos es el principal mercado de sus exportaciones.

<sup>121</sup> Con ocasión de la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores con el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Collin Powell, se le entregó una carta elaborada conjuntamente por las Cancillerías Andinas.

<sup>122</sup> En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, firmada por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela el día 30 de enero de 2002, reiteraron la necesidad de continuar las gestiones diplomáticas para lograra la renovación y ampliación, por el Congreso de los Estados Unidos, de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, que son concedidas en virtud a los esfuerzos permanentes de los países de la subregión en la lucha contra el problema mundial de la droga, con la inclusión de productos y sectores de fundamental importancia para los países andinos. De igual manera reiteraron la importancia que reviste para la subregión la incorporación de Venezuela en este esquema preferencial. (DECLARACION DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 30 de enero de 2002)

única y posiciones conjuntas. Más adelante revisaré el tema con mayor profundidad.

En lo relativo a las gestiones que se realizan ante la Unión Europea para la renovación plurianual y consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias Andino<sup>123</sup> sin condicionamientos, así como al fortalecimiento de la presencia de la Comunidad Andina en Europa y el impulso de la negociación de un acuerdo de asociación entre la CAN-UE, se ha realizado gestiones conjuntas.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la cooperación política en el ámbito de la integración está estrechamente ligada a la Política Exterior Común, en tanto el éxito de la última depende de los avances y la coherencia que logremos alcanzar en la primera. Al respecto, la Comunidad Andina ha dado los primeros pasos para la elaboración de los lineamientos de una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, teniendo presente el objetivo de establecer una zona andina de paz.

Por otra parte, se ha previsto avanzar en la formulación de la Carta Andina de Derechos Humanos.

## **LIMITACIONES DE LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA**

La subregión andina suele considerarse como un conjunto, sin percibir las diferencias que tienen los países que la integran, y que constituyen una limitación a la consolidación de una Política Exterior Común Andina. Además, no se puede desconocer las dificultades económicas y políticas que enfrenta y que dan señales de incertidumbre sobre la vigencia real de la democracia.

En la subregión andina aún persisten problemas ideológicos y culturales que no favorecen la adopción de una estrategia conjunta. Los cinco países miembros no piensan en términos de subregión, sino en función de sus intereses locales.

El marco estratégico de la Política Exterior Común debe cambiar de orientación y fijarse en los intereses del conjunto de países. No se trata de reemplazar las lealtades al Estado-nación, sino, con base al diálogo y la concertación, modificar las relaciones con los vecinos.

Entre las principales debilidades que la Comunidad Andina deberá enfrentar para conformar una agenda externa se destacan las siguientes:

- a) En su seno están dos de los países con peor récord de derechos humanos en el hemisferio: Colombia y Perú;
- b) La debilidad de la democracia y las instituciones jurídicas de la Subregión;
- c) Tener dos de los principales productores de cocaína del mundo;
- d) Existencia de fronteras calientes;
- e) Migraciones y desplazamientos de población, con efectos desestabilizadores;
- f) Dificultad de presentar un frente unido vis a vis Estados Unidos;
- g) Limitada participación en las relaciones externas de las ONGs y el sector privado;
- h) Interferencia de las consideraciones de seguridad interna en el manejo de la política internacional de varios países.

---

<sup>123</sup> El SGP es un programa que establece preferencias relativas a la exención de aranceles otorgadas a los países andinos

## **LOGROS DE LA POLITICA EXTERIOR COMUN ANDINA: INTENTOS DE ARTICULAR UN POSICION COMUN RESPECTO AL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS**

La vocería única de la Comunidad en el tratamiento del tema del Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA, podría constituir uno de los cimientos de la Política Exterior Común Andina. Sin embargo, no puede descartarse que el ALCA, podría convertirse en la nueva apolítica norteamericana hacia la región y en ese caso serviría para institucionalizar la dependencia del área andina.<sup>124</sup>

No puede negarse la importancia que un mercado de 800 millones de personas en el que se puedan vender bienes, servicios y tecnologías sin restricciones, puede ser considerada un mecanismo adecuado para la solución de los problemas que aquejan a la Subregión Andina. Sin embargo, no debe descartarse que también podría servir para institucionalizar la dependencia del área andina. La Secretaría General de la Comunidad Andina, al examinar los desafíos andinos frente al contexto internacional, al referirse a la vulnerabilidad y dependencia de América Latina frente a los Estados Unidos sostuvo:

“El proyecto hemisférico, constituido por el nuevo interamericanismo de las Cumbres de las Américas y el ALCA, tendería, en ese contexto, a aumentar la dependencia y a no crear relaciones de interdependencia y mutuo beneficio, en la medida de que los países de la Comunidad Andina no establezcan vínculos

---

<sup>124</sup> La Secretaría General de la Comunidad Andina al examinar los desafíos andinos frente al contexto internacional, refiriéndose a la vulnerabilidad y dependencia de América Latina frente a los Estados Unidos sostiene: Como lo señala el artículo publicado por el SELA, los países de la subregión andina deben preguntarse si el ALCA es el pasaporte a la globalización o el fin de la integración.

externos suficientemente poderosos para compensar esa relación gravitante y fortalezcan las bases de una mayor autonomía interna".<sup>125</sup>

La estrategia norteamericana supone el mantenimiento de los pactos subregionales al mismo tiempo que avanzan las negociaciones sobre la creación del Area de Libre Comercio de las Américas, sin embargo, la pregunta que surge es ¿cómo fortalecer bloques económicos regionales o subregionales y simultáneamente fortalecer una gran área de libre comercio que abarque a estos bloques? Lo más probable es que los menores serían incorporados al mayor hasta que desaparezcan o se vuelvan inoperantes.

Aparentemente, el ALCA es una alternativa para los países en desarrollo de América Latina, ya que la mayoría de los países consideran que en los Estados Unidos encontrarán las oportunidades que necesitan para incrementar su comercio exterior. Sin embargo, esta percepción podría estar equivocada porque el modelo norteamericano parece estar presentando una creciente debilidad.<sup>126</sup>

Si el ALCA se interpreta como la respuesta política de los Estados Unidos a la necesidad económica y estratégica de afianzar su presencia en una zona que ha estado dentro de su esfera de influencia, cabe preguntarse cuál debe ser la posición de la Comunidad Andina?

La posición conjunta y la vocería única son importantes en la consolidación interna de un bloque andino que quiere mantener su especificidad, sin embargo, no se puede decir que los cinco países miembros de la Comunidad Andina han

---

<sup>125</sup> Cárdenas, José Manuel, IMPACTO DEL ALCA EN LA COMUNIDAD ANDINA, Documento preparado para la Facultad de Administración de la Universidad de Los Andes, Bogotá, octubre 2000

<sup>126</sup> "En el último medio siglo, la participación de Estados Unidos en el producto mundial ha caído de cerca del 50% al 25% aproximadamente, y en consecuencia se tiene la percepción de que ya no puede seguir jugando el papel de gran hegemón para garantizar el orden comercial global y que, más bien, tiene que tratar de asegurar el predominio en su propia región". (Moncayo, Edgard, Op.Cit. p.40)

alcanzado un consenso y hayan resuelto las divergencias existentes en torno al tema. Existen aspectos en los que aún no existe una posición común, por ejemplo en materia del arancel base y sobre el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías

En conclusión podríamos decir que en la negociación del ALCA, en la posición andina hay temas en los que se ha llegado a un acuerdo pero existen otros sensibles en los que no se ha podido llegar a un consenso a nivel andino.

## **CONCLUSIONES**

- **El fundamento teórico de la Política Exterior Común Andina tiene elementos del realismo.**

El proyecto andino de conformar una Política Exterior Común no sólo responde a la idea de la cooperación armónica entre Estados y a la lógica expansiva del "spill over"; sino que incorpora elementos del realismo: incrementar el poder político de cada uno de los Estados miembros para mejorar su inserción internacional; la búsqueda de alianzas como opción real; y la presencia del Estado como actor central del proceso. Si bien las teorías funcionalista y neofuncionalista explicaron en su momento el proceso de integración y en él a la Política Exterior Común, no establece el marco teórico adecuado para la Política Exterior Común Andina

- **La elaboración de la Política Exterior Común Andina debe partir de un diagnóstico subregional propio.**

La Agenda de la Política Exterior Común Andina debe lidiar con los problemas de la subregión, que a su vez puede y debe buscar sus propios modos y vías de inserción en el sistema internacional.

- **El escenario internacional en el que se desarrolla la Política Exterior Común Andina está caracterizado por la globalización y el fin de la Guerra Fría.**

Dos hechos han incidido profundamente en las relaciones internacionales durante las últimas décadas: el proceso de globalización y el fin de la Guerra Fría, dando lugar al surgimiento de nuevos actores, de políticas y realineaciones de poder que aún configuran un escenario en transición, en el cual los países

pugnan por insertarse en forma conveniente a sus intereses en la nueva dinámica de las relaciones internacionales

- **La participación andina, conjunta y coordinada en la conformación del ALCA, propicia la consolidación de la PECA.**

Pese a las dificultades que el Grupo Andino aún debe enfrentar para presentar una posición conjunta, es una muestra de que la cooperación política favorece la elaboración de una Política Exterior Común.

- **Hay un desfase entre los aspectos políticos y económicos en la Política Exterior Común.**

Las tendencias económica y política se entrelazan y reafirman mutuamente. La elaboración de una Política Exterior Común Andina requiere de un modelo de desarrollo democrático basado en la eficiencia económica y en la equidad social. No se puede descuidar los procesos de reforma económica que han experimentado los países andinos para vincularse en la economía mundial, lo que si bien ha generado opciones de desarrollo, también ha generado problemas sociales como la violencia urbana, el deterioro de la calidad de vida, la pérdida de autoestima e identidad.

El objetivo de la PECA debe ser conformar un bloque orgánico, con una sola orientación, una sola acción, una sola voz, que conforme un núcleo con mayor presencia internacional

- **La Política Exterior Común Andina ha tenido avances, pero también tiene limitaciones que se traducen en la persistencia de objetivos diferentes y en diferencias culturales, fundamentalmente de educación, e ideológicas.**

Los Presidentes andinos han comprometido su apoyo al proceso de integración y en la consolidación de la Política Exterior Común, sin embargo aún no existe un

régimen de interdependencia entre los cinco miembros. Los países andinos continúan pensando en función de intereses nacionales, lo que ha llevado a que se descuide el interés global de la subregión.

Los países andinos deben pensar globalmente y actuar localmente. Salvo el caso venezolano, que tienen sus contradicciones, ninguno de los otros países miembros se ha pronunciado sobre la necesidad de integrarse políticamente. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela continúan pensando en términos de Estado-nación y no como subregión.

- **La consolidación de una política exterior común andina requiere una articulación en función de intereses complementarios más que de intereses comunes.**
- **La experiencia europea brinda elementos importantes que la subregión andina puede aprovechar para diseñar una estrategia propia.**

La experiencia europea puede convertirse en un ejemplo a seguir por la subregión andina para que conforme a sus propias realidades y necesidades conforme un proyecto político auténtico.

- **La conformación y ejecución de la PECA constituye un proceso “learning by doing”, a través de ejercicios de coordinación y concertación entre las Cancillerías andinas.**
- **La ausencia de un liderazgo nítido es evidente al interior del bloque subregional.**

Ninguno de los Estados miembros de la Comunidad Andina ha podido establecer un liderazgo en el proceso de integración. Aparentemente, Venezuela, a través del Presidente Hugo Chávez es tal vez el más comprometido con la integración política, sin embargo su actitud presenta

contradicciones, lo que hace difícil que sea identificada como la potencia subregional encargada de impulsar y dar vigencia al proceso.

La ausencia de liderazgo se manifiesta no sólo en la ausencia de un "hegemón positivo", sino también en la falta de políticos andinos con ideal integracionista.

El caso andino requiere de una "locomotora que conduzca el convoy".

- **Al interior de la Comunidad Andina hay ausencia de negociadores para el tratamiento de temas de la PECA.**

Además la sociedad civil debe ser un protagonista importante en su elaboración.

- **La adecuada ejecución de la PECA puede reforzar la consolidación de la integración política en la Subregión Andina, entendiéndola como un fin en sí mismo, y no como un simple medio para alcanzar el libre comercio.**

La Política Exterior Común Andina debe ser el elemento dinamizador de la integración política, con una agenda que superando la retórica tenga objetivos claros de desarrollo integral.

La adecuada ejecución de la Política Exterior Común Andina es el instrumento idóneo para que los cinco miembros adopten una posición conjunta en los diferentes foros internacionales y establezcan una estrategia sólida que les permita enfrentar los nuevos retos del contexto internacional. Si logran su consolidación, la integración política se verá fortalecida.

- **Es necesario desarrollar un concepto de Política Exterior Común que contemple adecuadamente las posibilidades reales de los cinco países miembros.**
- **La cooperación política es el instrumento adecuado para la formulación e implementación de la PECA.**

- **El diseño de la Política Exterior Común Andina debe propiciar la creación de un orden multipolar.**

## BIBLIOGRAFIA

Abrisqueta Martínez, Jaime, *LA CONSTRUCCION DE EUROPA: ANTECEDENTES, ACTUALIDAD Y FUTURO DE LA UNION EUROPEA*, Editorial Colex, 1995

Acuerdo de Cartagena, *DECLARACION DE GALAPAGOS: COMPROMISO ANDINO DE PAZ, SEGURIDAD Y COOPERACION*, Junta JUN/di 1283, 20 de diciembre de 1989

Alcalde Cardoza, Javier, *ECONOMIA POLITICA INTERNACIONAL*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1998

Alegrett, Sebastián, *LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR ANTE LA CREACION DEL ESPACIO SUDAMERICANO*, Lima, 2000

Bondía García, David, *EL COMPROMISO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA CON EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN DEMOCRATICO ¿COMPROMISO O RETORICA?*, En XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Extremadura, Madrid, 2000

Bobbio, Norberto, *EL FUTURO DE A DEMOCRACIA*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

Brzezinski, Zbigniew, *EL GRAN TABLERO MUNDIAL*, Editorial Paídos, Buenos Aires, 1998

Cárdenas, José Manuel, *IMPACTO DEL ALCA EN LA COMUNIDAD ANDINA*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2000

Dahl, Robert, *ON DEMOCRACY*, Yale University Press, Londres, 1998

Deutsch W., Karl, *THE ANALISIS OF INTERNATIONAL RELATIONS*, Prentice Hall, New Jersey, 1968

Di Tella, Torcuato, *QUE SE GANA CON LA UNIDAD SUDAMERICANA?*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000

Evans, Peter, *THE ECLIPSE OF THE STATE*, en *World Politics* 50, octubre 1997, pp.62-87

Evans, Graham, Newham. Jeffrey, *THE DICTIONARY OF WORLD POLITICS*, Harvester, Londres, 1992

Ferrer, Aldo, *LA RELACION ARGENTINA BRASIL EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR Y LA INTEGRACION SUDAMERICANA*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000

Franco, Andrés, *UNA APROXIMACION A LAS PRIORIDADES DE POLITICA EXTERIOR COMUN DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA*, Ponencia presentada en el Taller sobre Prioridades Externas de los Países Miembros de la CAN, La Paz, 1998

Fraga, Rosendo, *AMERICA DEL SUR Y AMERICA LATINA*, julio 2000

Frankel, Joseph, *THE MAKING OF FOREIGN POLICY*, Oxford University Press, Londres, 1971

García Bedoya, Carlos, *POLITICA EXTERIOR PERUANA: TEORIA Y PRACTICA*, Academia Diplomática del Perú, 2da. Edición, Lima, 2001

Giddens, Anthony, *LA TERCERA VIA*, Taurus, Santafé de Bogotá, 1999

Held, David, *LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN GLOBAL*, Paídos, Barcelona, 1997

Jarquín, Edmundo, *IMPACTO DE LA POLITICA EN EL DESARROLLO*, Banco Interamericano de Desarrollo, notas para el Seminario "Buen Gobierno y Desarrollo", Santiago, 2001

Keohane, Robert y Nye Joseph, *POWER AND INTERDEPENDENCE*, Longman, Nueva York, 2001

Lafer, Celso, *SEMINARIO SOBRE AMERICA DEL SUR*, Río de Janeiro, 2001

Lagos, Marta, *LA DEMOCRACIA Y SUS PERCEPCIONES*, Santiago, 2000

Macrids, Roy, Editor, *FOREIGN POLICY IN WORLD POLITICS*, Prentice Hall, 3era. Edición, Nueva Jersey, 1992

Maldonado Lira, Héctor, *30 AÑOS DE INTEGRACION ANDINA*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1999

Marín, Rolando, *LA UNION SUDAMERICANA*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2000

Memoria, *LA GLOBALIZACION Y LAS OPCIONES NACIONALES*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000

Moncayo, Edgard, *LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD ANDINA, ENTRE LA GLOBAIZACION Y EL REGIONALISMO ABIERTO*, Secretaría General, Comunidad Andina, Lima, 1999

Romero Cevallos, Marco, *CONDICIONAMIENTOS QUE RESTRINGEN LA DEMOCRACIA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO ECUADOR*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito

Rojas Arabena, Francisco, *LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS*, Editorial Nueva Sociedad, Santiago de Chile, 2000

Rugman, Alan, *THE END OF GLOBALIZATION*, Amazon, London, 2001

Secretaría General de la Comunidad Andina, *HACIA UNA POLITICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA*, Comunidad Andina, Santafé de Bogotá, 1999

Secretaría General de la Comunidad Andina, *INTEGRACION Y SUPRANACIONALIDAD*, Comunidad Andina, Lima, 2001-12-01

Secretaría General de la Comunidad Andina, *LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD ANDINA*, Comunidad Andina, Lima, 1999

Secretaría General de la Comunidad Andina, *DECISION 458, LINEAMIENTOS DE POLITICA EXTERIOR*, Cartagena de Indias, 1999

Secretaría General de la Comunidad Andina, *AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTRICES DEL XIII CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO*, Lima, 2001

Secretaría General de la Comunidad Andina, *PRONUNCIAMIENTOS SOBRE EL ATPA*, Documentos Informativos, SG/di 339, Lima, 2001

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, *EL ALCA, PASAPORTE A LA GLOBALIZACION O EL OCASO DE LA INTEGRACION?*, No. 37, 2001

Sobrino Heredia, José Manuel, *INTEGRACION Y SUPRANACIONALIDAD EN LA COMUNIDAD ANDINA*, Documento Informativo, SG/di 303, Lima, 2001

Strange, Susan, *THE RETREAT OF THE STATE*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996

Umeres, Humberto, *CARLOS GARCIA BEDOYA Y LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES*, Fondo Editorial, Lima, 2000

Wagner Tizón, Allan, *HACIA UNA INTEGRACION POLITICA ANDINA*, Revista de la Academia Diplomática del Perú, Lima, 2000

Wallace, William, *FOREIGN POLICY AND THE POLITICAL PROCESS*, Macmillan, Londres, 1971

Wilhelmy, Manfred, *LA FORMACION DE LA POLITICA EXTERIOR: LOS PAISES DESARROLLADOS Y AMERICA LATINA*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998

Yépez Lasso, Fernando, *POLITICA INTERNACIONAL DEL ECUADOR EN EL SIGLO XXI*, Artes Gráficas Señal, Quito, 2001

Zolo, Danilo, *COSMOPOLIS, PERSPECTIVA Y RIESGOS DE UN GOBIERNO MUNDIAL*, Paidós, Barcelona, 2000

## REVISTAS

*POLITICA INTERNACIONAL*, Revista de la Academia Diplomática del Perú, No.41, julio-septiembre 1995

*POLITICA INTERNACIONAL*, Revista de la Academia Diplomática del Perú, No.51 enero-marzo 1998

## RECURSOS ELECTRONICOS

Aldana Risollo, Carlos, *REVISAR LA INTEGRACION ANDINA*, [ealdana@larepublica.com.co](mailto:ealdana@larepublica.com.co)

Cabiese, Hugo, *EL PLAN COLOMBIA DE ESTADOS UNIDOS Y LA IRA DE MR. BUSH POR LA AMAZONIA*, 28 de junio 2001, <http://200.37.143/boletin.htm>

Combellas, Ricardo, *SOBRE LA INTEGRACION POLITICA*, 31 octubre 2001, <http://comunidadandina.com/bi/boletin.Htm>

Dallanegra, Luis, *SEGUNDA ETAPA DEL PROOCESO DE SIMULACION DE LA GENERACION DEL SISTEMA Y EL ORDEN MUNDIAL*, septiembre 2001, [LUISDALLANEGRA@PINO.COM](mailto:LUISDALLANEGRA@PINO.COM)

Masegosa, Alberto, *AFRICA DA UN PASO ADELANTE HACIA LA INTEGRACION CONTINENTAL*; 11 DE JULIO 2001, <http://comunidadandina/bi/boletin.htm>

Ramonet. Ignacio y Friedman, Thomas, *LA GLOBALIZACION: PROS Y CONTRAS, APLAUSOS Y CRITICAS*, 11 DE OCTUBRE 2000, <http://200.37.143/bi/informespecial.htm>

SELA, *CAMBIO Y CONTINUIDAD EN EL PROCESO DE GLOBALIZACION INTERNACIONAL, ESCENARIOS DE FIN DE SIGLO*, abril 2001. <http://lanicutexas.edu/sela/docs/c122di4.htm>