

¿QUÉ PASA CON LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES –CAN?*

¿WHAT IS WRONG WITH THE ANDEAN COMMUNITY?

*Andrés Casas Casas** y María Elvira Correa****

Recibido: 14/09/07

Aprobado evaluador interno: 25/09/07

Aprobado evaluador externo: 12/10/07

Resumen

El propósito de este trabajo es ofrecer una aproximación explicativa del proceso de integración de la Comunidad Andina (CAN), por medio del uso de algunas herramientas de la ciencia política analítica. Para cumplir dicho objetivo, se exploran tres posturas distintas, cuales son las teorías de la acción colectiva, del diseño institucional y de las organizaciones, las cuales se aplican a algunos episodios de la evolución histórica del citado grupo. Nuestra intención es la de explorar herramientas alternativas a la explicación, análisis y comprensión de los procesos de integración regional.

El análisis desde estas tres perspectivas permite concluir que, por sus características, el bloque subregional es altamente inviable dadas las características inerciales del comportamiento de sus miembros. Estos patrones han estancado el desarrollo del proceso, al punto que después de 37 años no se ha consolidado la etapa básica de la integración económica. Por último, se establecen algunas recomendaciones desde las corrientes analíticas escogidas.

Palabras clave de autores: *teorías de integración, Comunidad Andina de Naciones, acción colectiva, bienes públicos, diseño institucional, organizaciones.*

* Artículo de reflexión; pretende ofrecer una aproximación explicativa alternativa del proceso de integración de la (CAN) desde la ciencia política analítica, desde las posturas de la acción colectiva, el diseño institucional y de organización, las cuales en conjunción con la recopilación histórica de la CAN permiten hacer la interpretación del fenómeno.

** Politólogo. Profesor - investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: a.casas@javeriana.edu.co

*** Politóloga de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: mariacorra82@yahoo.com.

Palabras clave descriptores: estabilidad política, comunidad Andina, integración regional, teorías, integración económica.

Abstract

The intention of this work is to offer an explanatory approximation to the process of the Andean Community using some tools of analytical political theory. To fulfill the above mentioned aim, three different perspectives are explored: Collective Action, Institutional Design and the organizations theory. We apply these tools to some episodes of the historical evolution of the CAN. Our intention is to explore alternative tools for the explanation, analysis and comprehension of the processes of regional integration.

Key words: regional integration theories, Andean Community, Collective action, public goods, institutional design, organizations.

Key words plus: Political stability, Andean Community, Regional integration, Theories, Economic integration.

Introducción

Este trabajo se origina ante la insuficiencia del acervo explicativo de los procesos de integración en general, y en especial de uno con recurrentes estados de crisis como es el caso de la Comunidad Andina (CAN). En efecto, los análisis y diferentes posturas académicas que dan cuenta de la CAN no tienden a utilizar herramientas analíticas para referirse al fenómeno, por lo cual es frecuente encontrar argumentos de corte tautológico con poco valor explicativo. Por ello, y teniendo en cuenta que la integración hace parte de un proceso político, es conveniente apostar por el desarrollo de aproximaciones que descompongan la realidad política de los procesos de integración.

En virtud de lo anterior, se parte de la tesis según la cual las teorías de integración han sido limitadas para explicar la esencia política de dichos procesos, en especial el devenir de la integración latinoamericana, razón por la cual se hace necesario apelar a otros enfoques que proporcionen explicaciones pertinentes y útiles.

De esta forma, el trabajo formula tres hipótesis sobre algunos de los aspectos del proceso derivados de la teoría de acción colectiva de Mancur Olson (1992), de la teoría de diseño institucional de Elinor Ostrom (2000) (1993) y de la teoría del equilibrio de la organización de James March y Herbert Simon

(1977)¹. La primera hipótesis parte del supuesto de la CAN como un escenario donde se genera acción colectiva; la segunda, hace referencia a que el Sistema Andino de integración (SAI) como provisión de un nuevo conjunto de instituciones no ha constituido la solución al problema de organización de la CAN; y finalmente, se plantea que la deseabilidad percibida de Venezuela de retirarse de la CAN constituyó una cortina de humo para resguardar las potencialidades percibidas del escenario estratégico.

Nuestro argumento se desarrolla en cinco momentos. En el primero, se presentan los hallazgos de un análisis sobre las teorías de integración; en el segundo, se hace una reconstrucción histórica y posteriormente se lleva a cabo una contextualización institucional del mismo, en el tercero, se analiza la CAN como un grupo en situación de acción colectiva; en el cuarto, se analiza el desempeño institucional de la CAN, teniendo como referente la estructura del Sistema Andino de Integración (SAI); finalmente, se analiza el caso particular de la salida de Venezuela a la luz de la teoría del equilibrio de la organización de March y Simon (1977), específicamente desde los conceptos de conflicto, deseabilidad y facilidad percibida de abandonar la organización. Por último se presentan algunas recomendaciones y reflexiones sobre la CAN.

1. Aportes y limitaciones de las perspectivas teóricas integracionistas

Este apartado obedece a una revisión de las perspectivas teóricas que constituyen el campo de trabajo de los procesos de integración, con el fin de evidenciar los aportes y limitaciones de las mismas. Las consideraciones expuestas a continuación son el producto de una matriz analítica donde se hicieron las respectivas observaciones a cada una de las nueve teorías que de acuerdo con la catalogación que lleva a cabo Nicolás Mariscal (2003), constituyen el acervo teórico de la integración política².

El análisis llevado a cabo demuestra en primera instancia que el conglomerado de teorías de la integración se ha concentrado en el proceso de integración política europea, teniendo como unidad de análisis predominante los actores que promueven el proceso. La preeminencia de una u otra forma siempre la representa el Estado-nación, como se puede apreciar en mayor

1 Se advierte aquí que se hace una interpretación de los actores estatales como unidades decisorias, es decir, agentes racionales.

2 Los resultados presentados son el producto del análisis bibliométrico realizado por M. E. Correa (2006).

detalle en el primer ciclo de teorías, donde la discusión tiene como eje la relevancia o no del Estado y los que lo consideran un actor a debilitar y los que lo quieren fortalecer.

En segundo lugar, nueve teorías en una trayectoria de casi cincuenta años presentan la peculiaridad de que al haber constituido un proceso reflexivo con el proceso de integración europeo, las determina el carácter autorreferenciado ya que las hipótesis originalmente propuestas una vez que no pudieron encontrar un referente empírico que las convalidara, en vez de desaparecer y dar origen a un nuevo paradigma modifican algunos de sus supuestos para adaptarse a las circunstancias cambiantes por lo que es muy difícil determinar con exactitud cuándo comienza y cuándo termina una teoría (Briceño, 2003, p. 209).

Por otra parte, casi todas se ubican en el nivel prescriptivo/descriptivo de análisis, lo cual demuestra su limitado poder explicativo. Se centran en el deber ser, sin tener en cuenta la interacción real que ocurre en la arena del proceso de integración. El problema de las nociones prescriptivas ras y por ende estáticas, y pueden resultar limitadas para dar cuenta de un objeto de estudio particularmente cambiante. Esto ha conllevado a que las teorías se conviertan en postulados estáticos.

Sin embargo, es necesario destacar los esfuerzos de corrientes encaminadas hacia la obtención de la rigurosidad conceptual, tal y como es posible apreciar en el desarrollo del neo funcionalismo, el cual registró una notable preocupación por la cuantificación y por la formulación y verificación de hipótesis. Ernst B. Haas, principal exponente de esta teoría, da comienzo a una reelaboración teórica de la misma a través de la noción de *spillover*, “desbordamiento”, concepto con el que se intenta explicar la expansión horizontal (intersectorial) del proceso de integración (Mariscal, 2003, p. 140). De la misma forma, en los modelos neo funcionalistas revisados se formulan los conceptos de *spill - Back* y *spill - around* para describir los posibles retrocesos en los procesos de integración (Briceño, 2003, p. 190).

2. Desarrollo histórico de la Comunidad Andina

2.1 Gestación: década de los setenta

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC³- después del Mercado Común Centro Americano -MCCA- se constituyó como el primer

3 Por el Tratado de Montevideo suscrito en 1960 se crea la ALALC.

experimento de integración suramericana, a través de la creación de una zona de libre comercio. No obstante, las desigualdades socioeconómicas entre los socios conllevaron a que se avalara la conformación de bloques subregionales como el del Grupo Andino. En efecto, la formación del Grupo Andino se enmarca en el desenvolvimiento de la ALALC, cuando las desigualdades protuberantes en el desarrollo de los países integrantes tendían a perpetuarse con el monopolio de los beneficios por parte de los países más industrializados; así nació la idea de crear mercados subregionales, sin contravenir los objetivos de la ALALC, en forma tal que se permitiera la superación económica de los países con desarrollo intermedio o “mercado insuficiente” y los de “menor desarrollo relativo” (Luna Campo, 1974, p. 41).

Así, “la historia del Grupo Andino comenzó a gestarse el 16 de agosto de 1966, cuando los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y los delegados personales de los Presidentes de Ecuador y Perú, reunidos en la capital colombiana, firmaron la ‘Declaración de Bogotá’, en la que se sentaron las base preliminares del pacto subregional” (Luna Campo, 1974, p. 41).

Después de dos años de negociaciones, el 25 de mayo de 1969 se aprueba el Pacto Andino, mediante el documento conocido como Acuerdo de Cartagena. Al día siguiente, los delegados de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron en Bogotá el Acuerdo de Integración Subregional (Luna Campo, 1974, p. 42). Sin embargo, Venezuela no pudo hacer parte del grupo, debido al cambio de gobierno; sólo hasta 1973, luego de largas y complicadas negociaciones, pudo hacerlo.

De esta forma, en sus inicios el Grupo Andino otorga un gran impulso al proceso de integración. Consecuente con ello, la década de 1970 se caracterizó por ser una etapa de desarrollo, durante la cual no sólo se conformó la estructura institucional andina, sino que se llevó a cabo un “trabajo sistemático de la Comisión y de la Junta del Acuerdo de Cartagena para poner en marcha el Tratado recién firmado en los diferentes campos de acción del proceso de integración subregional” (Maldonado, 1999, p. 43).

Sin embargo, a pesar de que el surgimiento del Grupo Andino dejaba ver la participación y el trabajo mancomunado de sus miembros, el, e fin de la década de 1970 y buena parte de la siguiente significó una segunda etapa, de duro estancamiento y retroceso para el bloque y los compromisos adquiridos. Lo anterior se evidenció con el retiro de Chile en 1976 (Decisión 102: “Cese para Chile de los derechos y obligaciones derivados del acuerdo de Cartagena”), por discrepancias entre el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990) y

el Grupo Andino. En ese mismo año, los cinco países restantes aprobaron el Protocolo de Lima, por el cual se introducían nuevos plazos al cronograma propuesto inicialmente, estableciéndose entre otros puntos, una ampliación de tres años para el cumplimiento del Programa de Liberación y del Arancel Externo Mínimo Común.

2.2 La década perdida: la crisis de los ochentas

A partir de 1978 se inicia una etapa que va hasta 1983, en la cual la crisis de la deuda externa y los problemas políticos hicieron que la velocidad inicial del proceso fuera disminuyendo. El protocolo de Arequipa de 1978, segunda modificación del Acuerdo de Cartagena y del Protocolo de Lima, simbolizaba el rezago del proceso y una concentración por parte de sus miembros en la grave coyuntura doméstica (Maldonado, 1999, p. 57). Edgar Vieira (2004a) al referirse a esta etapa, plantea: "Se frenó el proceso en su dinámica de crecimiento, al restablecer obstáculos al comercio a través de dispositivos unilaterales de los gobiernos, lo que afectó seriamente la credibilidad de parte del sector productivo y dificultó el entendimiento entre los países, pasando a ser prioritarios nuevamente los dispositivos para arreglar los problemas locales antes que respetar lo avanzado en materia de apertura comercial" (Vieira, 2004, p. 67).

Ya hacia finales de los ochenta, en 1987 se aprueba el Protocolo de Quito, con lo cual se profundiza la crisis del proceso, en razón del permanente incumplimiento de los países miembros. En esta oportunidad el aplazamiento de los compromisos tendría un carácter mucho más flexible, a la espera de que los países estuvieran en plenas condiciones de volver a involucrarse.

2.3 Relanzamiento del proceso: década de los noventa

Hacia 1989, contrario a la tendencia presentada hasta ese momento, se produce una profunda renovación en la integración andina, como consecuencia de de dos variaciones del contexto: por un lado, un cambio hacia el modelo de *regionalismo hacia adentro* al de *regionalismo abierto*, el cual hace compatibles la apertura económica y la utilización de mecanismos de integración convergentes. Se respondía así a la necesidad de una mayor liberalización del comercio a nivel multilateral y regional (Abreu, 1998, p. 33), y por otro lado, al optimismo que experimentaban las economías andinas. Esto desembocó en un interés unánime de los andinos por retomar decididamente las riendas integracionistas.

De hecho, uno de los aspectos fundamentales para que esta renovación fuera posible, fue la decidida intervención de los presidentes de los cinco países, quienes asumieron la conducción del proceso, institucionalizando entre

1989 y 1992 reuniones semestrales del Consejo Presidencial Andino (Vieira, 2004, p. 68). Este espacio se convirtió en una instancia decisoria, desde la cual comenzaron a emanar directrices orientadoras del renovado proceso de integración (Maldonado, 1999, p. 72). De esta forma se llegó a formular un diseño estratégico para la orientación del grupo en la década de 1990, dirigido a definir las fechas para el cumplimiento de los compromisos que habían quedado pendientes en los ochenta.

Sin embargo, a mediados de la década ya se empezaban a divisar las primeras inconsistencias en la formulación y acatamiento de los objetivos comerciales. Estos no sólo traerían incumplimientos, sino conflictos intracomunitarios y binacionales. Por un lado, se estipuló que la Zona de Libre Comercio tendría que entrar en vigencia en enero de 1992, pero lo hizo sólo hasta octubre de ese mismo año y sin Perú, que se excluyó temporalmente del cumplimiento de compromisos al no llegar a un acuerdo con los demás países, perjudicando aún más la adopción del Arancel Externo Común. Sólo hasta 1997 Perú asume su condición de miembro pleno de la CAN y se reintegra a la Zona de Libre Comercio (Vieira, 2004, p. 69).

Por otro lado, a pesar de la ausencia de Perú, en 1995 los andinos lograron adoptar una unión aduanera, la cual es imperfecta por las diversas excepciones que se concedieron en su aplicación y que tienen que ver no sólo con las concesiones en la estructura arancelaria para Bolivia y Ecuador, sino que con el ánimo de involucrar a Perú, los cinco países quedaron comprometidos en alcanzar un Arancel Externo Común equivalente al 62% del universo arancelario para enero de 2004. Sin embargo, una vez más su aplicación fue postergada para mayo de 2005 dada la dificultad que tuvieron los países para implementarla (Wagner, 2004, p. 4). Del VII Consejo Presidencial Andino, llevado a cabo en Quito en 1995, se desprendió el Acta de Quito, en la cual los presidentes acordaron la reestructuración de las instituciones y organismos del Acuerdo de Cartagena y su articulación en un Sistema Andino de Integración -SAI- (Vieira, 2004, p. 77), así como el establecimiento de nuevos objetivos para con el proceso. La reforma institucional se efectuó en el siguiente año, durante el VIII Consejo Presidencial Andino, a través del protocolo de Trujillo, el cual además de crear el SAI y asignar la conducción política del proceso en cabeza de los presidentes, creó la Comunidad Andina "como expresión de impulsar una fase de integración más avanzada y profunda" (Vieira, 2004, p. 77).

2.4 Segunda crisis: siglo XXI

De manera discordante con esta etapa de fortalecimiento institucional y de credibilidad para el proceso, la finalización de la década estuvo "caracterizada por la aplicación arbitraria de restricciones unilaterales y por el

desconocimiento de algunos pronunciamientos de los órganos encargados de calificar los incumplimientos y violaciones de la normatividad andina” (Vieira, 2004, p. 78).

Ante este panorama, en 2004 se hace necesario formular un nuevo diseño estratégico⁴ que tenga en cuenta esta realidad y que se articule alrededor de cuatro ejes principales: profundización de la integración comercial, desarrollo y competitividad, nuevos temas que contemplen las ventajas comparativas y competitivas de los andinos y la inclusión de una agenda social, además de cooperación política, con el fin de otorgarle al proceso un carácter multidimensional, más allá del aspecto comercial (Wagner, 2004, pp. 18-24).

Se puede decir que esta tendencia se reafirmó en 2005 durante el XV Consejo Presidencial Andino llevado a cabo en Lima. Lamentablemente, el incumplimiento de los compromisos previos, el inicio de negociaciones bilaterales por parte de Ecuador, Perú y Colombia para concretar tratados de libre comercio con Estados Unidos, y la salida de Venezuela de la CAN en abril de 2006, empantanaron los avances realizados en esas últimas reuniones y plantearon un nuevo panorama de crisis, al punto que diversos sectores le han venido apostando a la desintegración del grupo. Sin embargo, seis meses después del retiro de Venezuela, se produce el reingreso de Chile —después de 37 años—, en calidad de Estado miembro asociado⁵, aspecto que los gobiernos de manera prematura se han empeñado en calificar como una señal de fortalecimiento del bloque.

3. Estructura institucional de la CAN

El andamiaje institucional y organizacional del proceso subregional andino de integración es tal vez uno de los más estructurados y completos de las experiencias integracionistas latinoamericanas. Desde su gestación, a través del Grupo Andino, se propuso como uno de sus pilares fundamentales establecer el Acuerdo de Cartagena como la plataforma normativa que contendría

4 Este nuevo diseño estratégico recoge los consensos obtenidos por los Presidentes en las Cumbres de Quirama (2003), Quito (2004) y Lima (2005).

5 La figura de “Estado miembro asociado” le permite a Chile, de acuerdo con el artículo 2 de la Decisión 645, ser invitado a participar en las reuniones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, a iniciativa del propio órgano o institución o como respuesta a su solicitud para abordar temas de interés común.

todos los dispositivos y procedimientos encargados de establecer el debido cumplimiento de los objetivos a través de la supervisión del proceso.

El Acuerdo de Cartagena, máxima ordenanza del proceso andino de integración, por medio de la modificación del Protocolo de Trujillo hecha en 1996, sufre “importantes cambios para el proceso de integración, especialmente en lo referente al fortalecimiento de las instituciones comunitarias, para dotar a la Comunidad Andina de mayores instrumentos encaminados a perfeccionar la zona de libre comercio y la unión aduanera” (Tangarife, 2002, p. 63).

Precisamente dos de los cambios más importantes los constituyeron, por un lado, la creación de la Comunidad Andina, la cual “es una organización subregional económica y política con personería o personalidad jurídica internacional” (Comunidad Andina, 2006), y por otro, la instauración del SAI, que se define como “el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina que tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración” (Comunidad Andina, 2006).

La conformación del SAI involucra un conjunto de órganos e instituciones que aseguran una representación tanto gubernamental como supranacional en el proceso. Así, los órganos se encargan de controlar, administrar y supervisar, al tiempo que se ocupan de formular políticas de integración; sus ejecutores son los actores gubernamentales de cada país, especializados en funciones ejecutivas, de dirección y decisión, jurisdiccionales, deliberativas y de apoyo técnico.

El SAI está conformado por cinco órganos, distribuidos de la siguiente manera: el Consejo Presidencial Andino, órgano ejecutivo; El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, los cuales son los órganos de dirección y decisión; La Secretaría General de la Comunidad Andina, órgano ejecutivo y de apoyo técnico; El Tribunal Andino de Justicia, el cual se ocupa de las funciones jurisdiccionales, y El Parlamento Andino, como órgano deliberante (Comunidad Andina, 2006).

Las instituciones, por su parte, impulsan y ejecutan el proceso de integración en diferentes áreas, a partir de diversos programas y proyectos. De esta forma, las instituciones financieras se encuentran a cargo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Latinoamericano de Reservas. Las funciones consultivas las desempeñan el Consejo Consultivo Empresarial y

el Consejo Consultivo Laboral; la coordinación de la política de salud la lleva a cabo el Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue; el organismo de trabajo y seguridad social es el Convenio Simón Rodríguez, y en el campo de la educación, los organismos encargados son el Convenio Andrés Bello, así como la Universidad Andina Simón Bolívar, la cuál se perfila como el proyecto de educación encargado de expandirse a los países de la región (Comunidad Andina, 2006).

4. La CAN como un problema de acción colectiva

4.1 La CAN como un grupo en situación de acción colectiva

Mancur Olson (1992) plantea una perspectiva de la acción colectiva sujeta estrechamente a la teoría de elección racional. Con esto genera una ruptura respecto de la teoría tradicional de grupos, la cual hace referencia a la tendencia natural de los seres humanos a formar asociaciones y unirse a ellas. De esta forma, Olson nota que la hipótesis o suposición pluralista según la cual los intereses comunes entre individuos se transforman automáticamente en una organización de grupo, se vuelve un asunto preocupante en razón de que la acción colectiva es un escenario donde se generan dilemas de comportamiento para los individuos, ya que estos “se ven tentados a ser *free riders* ⁶ con los esfuerzos de otros, teniendo de esta manera dificultad de coordinación en cuanto múltiples objetivos y diferencias en cuanto a la persecución o no de los intereses comunes (conflicto de intereses)” (Bonchek & Shepsle, 1997, p. 238).

Este planteamiento lleva a que Olson (1992) profile la acción colectiva como una situación que puede plantear problemas desde la perspectiva de la racionalidad individual y la búsqueda de metas conjuntas, bajo el imperio del principio de maximización de la utilidad esperada.

De esta forma, desde la lógica de la acción colectiva la movilización y la acción colectiva dependen del tamaño del grupo. Así, se conceden más oportunidades de éxito a los grupos de tamaño pequeño, a los cuales se denomina a “privilegiados”, ya que cada uno de sus miembros, o al menos alguno de ellos, tiene motivos para ver que se suministra el bien colectivo (Aguiar, 1991).

6 Esta expresión, utilizada por Olson, hace referencia al “gorroneo” o aprovechamiento.

Es posible catalogar a la CAN como un grupo pequeño, porque en efecto es una organización subregional de integración (Comunidad Andina, 2006) que estuvo conformada a lo largo de 37 años por cinco países y que temporalmente perdió a uno de sus miembros, Venezuela, con lo cual quedó reducida a cuatro: Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú. Sean cinco o cuatro, de acuerdo con los presupuestos de Olson (1992) se tendería a pensar que una organización como la CAN, uno de los bloques de integración más antiguos del continente, ha tenido una movilización y acción colectiva exitosa, debido a que sus miembros de manera voluntaria y autónoma decidieron organizarse para obtener ventajas comerciales a partir de un esquema de integración, siendo la misma integración incentivo suficiente para agruparse.

No obstante, la reconstrucción histórica presentada en páginas anteriores demuestra que el accionar de la CAN no ha derivado en la consecución exitosa de los bienes colectivos que se persiguen; por el contrario, se han experimentado problemas de acción conjunta en términos de coordinación y de conflicto de intereses; además, se puede decir que de alguna manera el incumplimiento de compromisos en materia comercial, por algunos países, se cataloga como una "tipología" de *free-rider*, que aun en contravía de la teoría de Olson, este último aspecto si bien es propio del comportamiento en los grupos grandes, se pueda estar evidenciando en la CAN.

El análisis de este grupo, en este sentido, parte del supuesto de que las crisis y dificultades que caracterizan a la organización obedecen a problemas de acción colectiva, y que si bien esta se encuentra conformada por Estados, más no por individuos, para efectos de este artículo, los países se asumen como actores monolíticos en cabeza de los cuales recae el proceso de toma de decisiones al interior de una organización.

De esta forma, este apartado pretende llevar a cabo una aproximación analítica de la CAN como un problema de acción colectiva, a partir de los postulados de Olson (1992), para lo cual se mostrará cómo el comportamiento de sus miembros los ha ido llevando a escenarios caracterizados por resultados irracionales, cuya consecuencia directa ha sido la inoperancia del proceso de acción colectiva.

4.2 De la ALALC a la CAN: la transición del grupo grande al grupo pequeño

Entre la década de 1950 y 1960 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a partir del pensamiento económico estructuralista de su secretario

general y fundador, Raúl Prebisch, emprende un proyecto para promover una mayor autonomía de los países latinoamericanos frente a los países desarrollados, a través de un sistema de integración regional que podría emprender un proceso de industrialización, fomentando de esta forma el comercio recíproco entre los países latinoamericanos (Briceño, 2003, pp. 93-99).

De esta forma, la CEPAL propone que dichos objetivos sólo podrían llevarse a cabo en el ámbito de un mercado común latinoamericano, el cual incluiría a todos los países sudamericanos más México, mientras que los países centroamericanos deberían transitar primero un proceso de integración mutua antes de pretender ingresar al mercado ampliado latinoamericano (Briceño, 2003, p. 93). Así, surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)⁷, conformada por once países. Esta tenía como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio, en un plazo de doce años. Sin embargo, los logros en términos de crecimiento durante su existencia fueron escasos y lentos respecto al comercio global. Esto se dio por la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de los países miembros y el beneficio desigual que le correspondía a cada país, como sucedió en los casos de Argentina, Brasil y México quienes percibían un beneficio exclusivo por el superávit en sus balanzas comerciales, en razón de su alta capacidad productiva (Luna Campo, 1974, p. 37). De esta forma, se avaló la conformación de bloques subregionales, definidos por la necesidad de asegurar un tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico relativo⁸, donde convergieran tendencias de integración más homogéneas entre países de mercado insuficiente, para que de esta manera fuera posible alcanzar los objetivos de un mercado común latinoamericano. En este contexto surge el Pacto Andino, del cual inicialmente hacían parte seis países del área andina (Chile, como ya se señaló, se retiraría en 1976), que además de pertenecer al mismo espacio geográfico, presentaban niveles de desarrollos similares, lo cual les permitía asegurar un marco de integración más fluido.

Desde las dificultades señaladas en la teoría de Olson (1992) respecto del desempeño de la acción colectiva a partir del grupo grande (las cuáles tienen que ver con la reducción de la fracción del beneficio total particular, la poca probabilidad de una acción oligopolista para ayudar a obtener el bien, los altos costos de organización y coordinación), esta derivación de una ambiciosa unidad latinoamericana de 11 países a través de un bloque

7 En 1980, la ALALC es reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

8 Para más información ver el Tratado de Montevideo (en línea).

de integración, a esquemas subregionales más homogéneos, revela los efectos generados a partir de las dificultades operativas dentro de un grupo tan numeroso como lo era la ALALC. Para empezar, el beneficio desigual percibido tuvo que ver directamente con el carácter numeroso y por tanto heterogéneo del grupo, en la medida en que la fracción de beneficio total que cada país percibía era más pequeña y dispar, al punto que como veíamos solo tres países, que eran los que habían impulsado el proceso, se veían satisfactoriamente beneficiados. Así, se percibía un beneficio colectivo pero no una provisión óptima del mismo.

El carácter heterogéneo de la ALALC también produjo problemas de coordinación, ya que sus miembros tenían objetivos diferentes y demasiado ambiciosos en cuanto al logro de un desarrollo económico dentro de un esquema de integración, por lo cual los países de forma autárquica asumían la ejecución de programas de industrialización por sustitución de importaciones (Granato, 2004) lo que en últimas generaba una excesiva protección de las economías nacionales.

Finalmente, la ALALC presentaba altos costos de organización, no sólo por las grandes diferencias en el grado de desarrollo de los países, sino que al compartir un espacio geográfico tan amplio, se generaron costos de comunicación entre los miembros, lo que implicó una ausencia de integración física (Luna Campo, 1974, p. 37).

4.3 Una caracterización de los bienes colectivos en el caso de la CAN

El interés común que induce la acción colectiva se encuentra determinado primordialmente por la búsqueda de bienes conjuntos, ya que son estos los que hacen indispensable la acción organizada. De esta manera, "bien colectivo es aquel que es deseado por un conjunto de personas y que puede ser disfrutado por cada una de ellas, pero del cual ninguna puede apropiarse de manera excluyente, es decir, de forma que excluya a otros de disfrutar del mismo" (Losada y Casas, en elaboración). Por antonomasia, esos bienes colectivos usualmente se asocian con los bienes y servicios públicos básicos que provee el gobierno, como por ejemplo la defensa y protección policial, y que por su naturaleza disfrutan todos los habitantes de una nación, razón por la cual no se puede o es imposible excluir a alguien de participar del consumo de los mismos (Olson, 1992, p. 24). Los bienes colectivos tienen dos propiedades:

- *Inclusivos (non excludable)*: cualquiera puede disfrutar de ese bien, haya o no colaborado en su obtención.

- *Indivisibles (nonrivalrus)*: el uso que una persona hace de ese bien, no reduce la disponibilidad de aprovechamiento para otros sobre este (Bonchek & Shepsle, 1997, p. 261, traducción propia). *En contraposición, los bienes privados son aquellos en los que un dueño o propietario tiene control total sobre su uso. De la misma manera, poseen dos propiedades:*
- *Exclusivos*: el dueño o propietario puede excluir a los otros del aprovechamiento de ese bien.
- *Rivalidad*: su uso implica una disminución de la disponibilidad del bien (Bonchek & Shepsle, 1997, p. 261, traducción propia).

La formación del Grupo Andino respondió entonces a la iniciativa de seis países en torno a la consecución de los beneficios colectivos derivados de un acuerdo de integración, que en un escenario mayor no hubiera sido posible obtener. Pero, ¿cuáles son los bienes colectivos que inducen la acción voluntaria de la CAN?; es necesario, si hablamos de beneficios, identificar el tipo de bienes que persigue el citado grupo (de acuerdo con Olson, determinar si son públicos o privados).

La CAN dentro de sus objetivos se plantea como meta obtener desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, crecimiento y generación de ocupación; disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países. Para esto, a través de decisiones, adopta mecanismos como: liberación de un programa de intercambio comercial a través del establecimiento de un arancel externo común y el proceso hacia un mercado común; liberación de comercio intrasubregional de servicios, entre muchos otros. Estos objetivos y los mecanismos diseñados o usados se convierten en los bienes colectivos establecidos o perseguidos por los cinco países en el espacio de acción colectiva del proceso andino de integración, los cuales a su vez adquieren el carácter de bienes públicos a nivel nacional, en la medida en que su provisión está encaminada a adquirir condiciones favorables para el desarrollo interno de cada uno de los países que componen el grupo.

En ese sentido, internamente esos bienes son inclusivos e indivisibles; sin embargo, hacia fuera, en el espacio de integración andina, los bienes colectivos presentan una paradoja y es que operan como bienes privados, ya que su obtención es exclusiva y genera rivalidad en la medida en que la no contribución en su obtención por parte de un país lo excluye del aprovechamiento del mismo. Ejemplo de ello lo constituye el caso de los países con regímenes especiales

dentro de la CAN, los cuáles no gozan de los logros obtenidos en materia de integración económica en tanto no contribuyan a su consecución.

De acuerdo con Olson (1992), el tamaño reducido y la integración en sí misma, como incentivo suficiente para inducir la acción voluntaria sin ningún tipo de estímulo o coacción adicional (por ahora, más adelante se aclarará este punto), constituirían las características propias que harían de la CAN una organización "privilegiada". Sin embargo, como el mismo autor asegura, no es suficiente indicador el que un grupo pequeño esté en capacidad de proveerse de un bien colectivo; se hace necesario, además, como en este caso, establecer la relación entre el tamaño y el comportamiento de los actores que hacen parte del grupo, ya que cada uno de ellos puede asignarle un valor diferente al bien colectivo que el grupo desea, lo cual influirá en gran medida en la cantidad del bien colectivo que el grupo obtendrá, es decir, a la provisión óptima o sub-óptima de dicho bien.

4.4 Freeriding, descoordinación y conflicto de intereses

La descripción de los sucesos más importantes en la historia de la CAN, pone de manifiesto un proceso de integración que se encuentra atrasado en cuanto a la obtención y puesta en marcha de los objetivos trazados en el Acuerdo de Cartagena. El estancamiento más notorio, por ser el fundamental para avanzar en otras etapas del proceso, es el de la consolidación como bloque comercial, que no se ha logrado por los reiterados incumplimientos o aplazamientos de los compromisos en esta materia por parte de los países miembros.

En primera instancia, se podría afirmar que este panorama lo que refleja es un claro problema de acción colectiva, lo cual contradice lo afirmado anteriormente en relación con las condiciones que aparentemente son favorables para el accionar de la CAN por su condición de grupo pequeño; sin embargo, los incumplimientos, los conflictos entre países y la situación especial en que se encuentran países como Ecuador y Bolivia, no hacen de la CAN un grupo "privilegiado"; al contrario es una organización que experimenta los mismos problemas que un grupo grande en su proceder, por lo tanto, vale la pena analizar a la luz de la evidencia empírica, la forma en que dichos problemas se desarrollan.

En la Teoría de Olson (1992) el *free-rider* o gorrón es aquel individuo que se beneficia de los esfuerzos de otros; esta conducta es propia de los grupos de gran tamaño ya que a medida que el grupo aumenta disminuye la porción del bien que le corresponde a cada cual (disminuye el beneficio individual), mientras que los costes de la participación permanecen fijos. Por ello resulta

ventajoso no participar, dejando que otros lo hagan. Por el contrario, en los grupos pequeños, en los que el beneficio bruto es elevado (pues hay pocos entre los que repartir) y los costes pueden ser bajos, merece la pena esforzarse por conseguir el bien público (Aguar, 1991, p. 5). En la CAN estas reglas parece que se invierten, ya que por un lado si bien su condición de grupo pequeño, que no es suficiente, le otorga un espectro de oportunidades para proveerse de los bienes colectivos, no obstante la persecución de los beneficios, no genera el esfuerzo suficiente. Por otro lado, los regímenes especiales otorgados a países como Bolivia y Ecuador por las diferencias en el nivel de desarrollo que les permitiera alcanzar los compromisos de manera gradual y ajustada, generaron un prototipo de *free-rider*, ya que conllevaron en su momento a que ciertos países soportaran gran parte del peso en la obtención de determinado bien, que por supuesto al ser una situación en la que es notoria la falta de contribución de uno o más de sus miembros, genera un estancamiento en el proceso.

En el caso de Bolivia y Ecuador, el Acuerdo de Cartagena contempla un artículo de “Régimen especial para Bolivia y Ecuador⁹”, el cual incluye trato especial en temas como armonización de políticas económicas, industriales y comerciales; arancel externo común, cooperación financiera y asistencia técnica. De alguna manera, en estos casos, el valor asignado a la obtención de los bienes colectivos es indirecto, debido a las circunstancias nacionales y de nivel de desarrollo, las cuales obligan a los países a asumir el proceso de manera gradual, e inevitablemente retrasan la consolidación de las diferentes etapas comerciales.

Así, de acuerdo con Edgar Vieira (2004b), uno de los temas pendientes en la agenda comercial andina es el del establecimiento definitivo del Arancel Externo Común (AEC), que en la actualidad se encuentra suscrito por Colombia, Bolivia y Ecuador (antes de retirarse de la CAN, Venezuela también lo había adoptado). Su importancia radica en que de él depende la consolidación de la unión aduanera, la cual es imperfecta ya que en su aplicación han existido diversas excepciones. En 1995 se estableció un universo arancelario a través de cuatro niveles, de 5, 10, 15 y 20 %; Perú estuvo ausente de compromisos durante la década del noventa; a Bolivia se le ha aceptado su estructura arancelaria de sólo dos niveles, de 5 y 10 %, y Ecuador recibió autorización para cobrar 5% menos de la tarifa de arancel establecida, en cerca de mil productos (Vieira, 2004, pp. 48 – 49).

9 Para más información acerca del régimen especial de Bolivia y Ecuador consultar los capítulos 109 a 120 del Acuerdo de Cartagena (en línea).

El país que menos ha cooperado en la consolidación de la unión aduanera y de la zona de libre comercio es Perú, que como se ha visto estuvo ausente de compromisos en los noventa, a punto de retirarse; asimismo, no fue partícipe de la unión aduanera, ni se incorporó a la zona de libre comercio que entró en funcionamiento en 1993; sólo lo hizo en 1997 y de manera incompleta; a pesar de lo cual se le dio plazo hasta el 2005 para que terminara su programa de liberación; en 2002 asumió el compromiso de incorporarse a la Unión Aduanera a partir de 2004, pero tras dos años de dicho mandato aún no lo ha hecho; muy por el contrario, aplica un arancel unilateral (Vieira, 2004, p. 72).

De esta forma, Perú es el país que más trabas ha impuesto a este proceso de integración, razón por lo cual este no le reporta los mismos beneficios provenientes de los instrumentos comerciales comunitarios. Esto ocasiona una posición de no cooperación con la integración andina, que además de notoria es determinante, ya que afecta, como lo afirma Vieira (2004), la actuación de la Comunidad Andina como bloque y lleva a que, como resulta evidente, no haya una estrategia de coordinación que permita emprender y concretar cada uno de los objetivos de la integración, la cual no sólo circunscribe al establecimiento de la zona de libre comercio y la unión aduanera, sino a la instrumentación del mercado común. Esto último implica una libre circulación de factores mucho más compleja, y por ende una coordinación de más alto nivel. Desde la teoría de Olson (1992) se podría decir que en la CAN la provisión de los bienes colectivos no es óptima, al tiempo que, de manera evidente, pareciera que algunos de sus miembros le asignaran un valor diferente al bien colectivo que persiguen.

Entonces, surge aquí la pregunta, ¿cómo y quiénes sostienen el proceso andino de integración, si tres de sus miembros se encuentran en situaciones especiales, y uno en particular, difícilmente coopera para obtener los bienes colectivos de la CAN?

Hasta este punto no se ha mencionado el papel de Colombia y Venezuela en el proceso, el cual ha sido fundamental en el andamiaje del grupo, circunstancia que de manera anticipada lleva a pensar que buena parte de la responsabilidad del sostenimiento y avance dentro del bloque se ha debido a su gestión. Asimismo, es necesario considerar bajo cuáles mecanismos se ha impulsado el proceso y si estos se operan a manera de incentivos. Estos dos últimos serán tratados a continuación.

4.5 Colombia y Venezuela: ¿soportando todo el peso de la integración?

Mucho antes de propiciarse la crisis por la cual en la actualidad atraviesa la CAN, cifrada en la salida de Venezuela, la firma de TLC por parte de Colombia y Perú, los ya mencionados incumplimientos comerciales y las rencillas entre los países miembros, Colombia y Venezuela, de acuerdo con Diego Cardona (2002), constituían el eje principal del proceso. Estos dos países tuvieron un papel protagónico en la articulación del mismo desde sus comienzos, así como de cumplimiento y cooperación tras su relanzamiento. El eje comercial bilateral de Colombia y Venezuela contribuye de manera excepcional al crecimiento comercial de la CAN, que desde el funcionamiento pleno de la zona de libre comercio en 1993 funciona al 100% con la liberación total del intercambio comercial entre los dos países. Al 2001 las exportaciones entre los dos países representaban el 70% del intercambio comercial (Moncayo, 2003, p. 67)

De los cinco países miembros, Colombia es el principal exportador hacia el mercado de la CAN, tanto en términos de las exportaciones totales como de las manufactureras. Con una participación del 22.4% en el total de sus exportaciones (en 2001), la CAN se sitúa como el segundo mercado más importante para Colombia, después de Estados Unidos y, desde 2000, por encima de la UE. El principal mercado para Colombia dentro de la CAN es Venezuela (63% en 2001), seguido de Ecuador (25% en 2001). Estos países se sitúan como dos de los principales destinos de las exportaciones colombianas a escala mundial. Venezuela, por su parte, era el segundo exportador hacia la CAN en los mismos términos y su principal mercado lo constituía Colombia (Moncayo, 2003, pp. 61- 67).

De esta forma, la CAN constituía para ambos países el principal mecanismo de inscripción regional (al menos lo sigue siendo para Colombia), lo cual, a pesar de que para los demás países miembros, la organización y la provisión de los bienes colectivos no revestía de la misma importancia, se puede decir que Colombia y Venezuela se ocuparon de sostener la credibilidad de la CAN en materia comercial. Desde la acción colectiva de Olson (1992) es posible afirmar que los dos países asumían un papel de liderazgo, lo que Olson denomina "empresarios políticos", es decir, algunos de los miembros se adjudican el suministro del bien colectivo (Aguar, 1991, p. 7); sin embargo, esta figura es aplicable en la movilización de los grupos grandes, lo cual supone que la CAN se comporta como un grupo latente, donde su capacidad potencial depende casi directamente de la provisión de los bienes por parte de dos de sus miembros.

No obstante, hacia finales de la década de 1990, comienza una era de conflictos en la CAN, que van a afectar el satisfactorio desempeño llevado a cabo hasta el momento por estos dos países a favor de la integración, y que tiene que ver no solamente con la falta de adopción de compromisos por parte de los otros tres miembros, sino que además tiene asidero, básicamente, en los cambios de política exterior tanto colombiana como venezolana. Estos cambios llevaron a que Colombia modificara sus prioridades de negociar con los andinos y privilegiara las negociaciones con Estados Unidos por temas como el Plan Colombia y las drogas. En el caso de Venezuela, el Gobierno de Hugo Chávez tenía como lineamientos principales la aproximación al resto de América Latina (Vieira, 2001, pp. 479 - 490).

Esta situación generó, de acuerdo con Vieira (2001), una serie de incumplimientos que ya no sólo involucraban a los países adeudados en materia comercial, sino que se extendía a normativas subregionales que al incumplirse generan repercusiones negativas, y esto fue lo que ocurrió cuando Venezuela acumuló un número significativo de incumplimientos que afectaban a Colombia, lo cual en parte contribuyó a deteriorar la relación entre ambos países, la cual ya había empezado a verse perjudicada en el plano gubernamental por diferencias ideológicas y de política exterior.

Este escenario de incumplimientos y conflictos permite dilucidar dos aspectos: en primer lugar, las desavenencias y adopción de comportamientos nocivos entre los propulsores más importantes de la CAN dejan la acción colectiva sin soporte en el bloque subregional, en la medida en que este ya no es un escenario estratégico para ninguno de los dos países, más aún si se tiene en cuenta que Venezuela se retiró y Colombia, a través del gobierno de Álvaro Uribe ha profundizado sus vínculos con Estados Unidos.

Por otro lado, el que hacia finales de la década de los noventa se hayan intensificado los incumplimientos y por ende las sanciones por parte de las diferentes instancias de la CAN, indica que si bien el bloque no tiene un sistema de incentivos como tal, sí posee una estructura institucional que está diseñada para velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos. En este sentido, expide decisiones, dictámenes y sentencias que sancionan los incumplimientos por parte de los países miembros, así como las violaciones a la normatividad andina (Vieira, 2001, p. 483). No obstante, estas sanciones son inoperantes en la realidad ya que en general no son acatados por los países, tal y como ocurre con Venezuela, que en el 2000 acumuló un número significativo de incumplimientos, no obstante lo cual su reacción no sólo fue de desconocimiento, sino que propuso eliminar el Tribunal Andino de Justicia

(Vieira, 2001, p. 484). De esta forma, se puede decir que si los incentivos son el mecanismo que resuelve el problema de participación en la acción colectiva, y estos (que son formulados por los mismos integrantes del bloque) no funcionan en su forma más drástica que es la coacción, como ocurre en la CAN, por, tanto el proceso ni siquiera se encuentra en crisis o en una etapa de desestabilización, como muchos autores afirman, sino que el problema real, de acuerdo con los elementos analizados, es que el bloque subregional andino presenta todas las condiciones para que no se genere la acción colectiva.

5. La CAN como un problema de diseño institucional

Como alternativa al carácter restrictivo del esquema conductista de incentivos, como modelo de solución a los problemas de acción colectiva, es pertinente contar con la perspectiva alternativa que ofrece Elinor Ostrom (2000, 1993) frente al tema, lo cual desde el nuevo institucionalismo plantea la posibilidad de alcanzar resultados óptimos o benéficos para los grupos autoorganizados inmersos en la toma de decisiones, a través de un cambio o evolución institucional.

En efecto, el trabajo de Ostrom (2000) se ha dirigido hacia el estudio de los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los individuos que utilizan recursos de uso común (RUC), en situaciones de degradación del medio ambiente y de explotación competitiva de los recursos naturales que se encuentran en riesgo de agotarse.

En esencia, apunta al desarrollo de una teoría más amplia de la acción colectiva, en donde los problemas propios de esta dinámica no tienen que desembocar necesariamente en soluciones centralizadas o privatizadas.

Al analizar un problema de acción colectiva auto organizada, a partir del análisis de diseño y evolución institucional que propone Ostrom es necesario identificar cuáles son los problemas de organización que se presentan, y en qué consiste y cómo opera la estructura institucional que los gobierna, con el fin de identificar los factores que impiden que se produzca la cooperación, la coordinación y el cumplimiento de compromisos.

De esta forma, en el caso de la CAN se puede construir una aproximación analítica que denote la gran incidencia de una relación en doble vía entre el impacto de las restricciones institucionales sobre el comportamiento de los actores y la manera como estos responden a dichos constreñimientos.

5.1 El Sistema Andino de Integración: ¿solución institucional al problema de organización de la CAN?

La superación de la primera gran crisis para la CAN, proceso que abarcó gran parte del decenio de los noventa, tuvo como resultado la reestructuración de las instituciones y organismos del Acuerdo de Cartagena, factor que en su momento se consideraba indispensable para la consecución exitosa del espacio regional común. De esta manera, el establecimiento del SAI fue el resultado de la puesta en común de los países miembros, que de manera voluntaria estaban resolviendo un problema de organización, en la medida en que, en términos de Ostrom (2000), se encontraban en el reconocimiento de una situación en la que cada uno de los cinco países actuaba de manera independiente tal y como venía ocurriendo desde el estancamiento de compromisos en los ochenta, a una transición en donde los condicionantes de un contexto internacional determinado por el regionalismo abierto exigía que la CAN fuera un bloque sólido, con resultados y con capacidad de negociación conjunta, lo cual no se podría alcanzar de no haber estrategias coordinadas.

Según Ostrom (2000), a partir del SAI se estaba abasteciendo un nuevo conjunto de instituciones, con lo cual se esperaba establecer compromisos creíbles con el proceso de integración y la supervisión que de ello se genera.

No obstante, nueve años después de su implementación, el cambio o evolución institucional¹⁰ de la CAN, si bien ha fortalecido un conjunto de instituciones que ya existían desde el Pacto Andino y ha creado otras, no ha logrado superar el problema de organización estructural (desempeño óptimo del conjunto de instituciones, establecimiento de compromisos creíbles y supervisión mutua), puesto que aún perduran las tendencias de actuación independientes, no se han asumido compromisos reales en el logro de metas comerciales y la prioridad en la consecución de estrategias coordinadas que aumenten los beneficios comunes y reduzcan los daños es prácticamente nula.

En virtud de lo anterior, nuestra atención se centra en el desempeño institucional de la CAN, teniendo como referente al SAI, por ser el conjunto de órganos e instituciones del bloque subregional andino. Para tal fin se aplicarán y desarrollarán los principios de diseño institucional propuestos por Ostrom (1993), los cuales se definen como “elementos o condiciones que

10 La transformación de las instituciones se encuentra actualmente sujeta al debate de si se trata de cambio o evolución institucional. Sin embargo, para efectos del análisis, no nos centraremos en tal discusión por lo que ambos conceptos se asumen de manera homogénea.

ayudan a explicar el éxito logrado por las instituciones en el mantenimiento de sus obras físicas y en la obtención de la aceptación de las reglas en uso por generaciones de usuarios" (Ostrom, 1992, p. 74). Estos 8 principios permiten conformar reglas en uso que ayudan a resolver los problemas de compromiso y mantener bajos los costos de supervisión mutua.

Límites claramente definidos: según Ostrom (1992) la definición de los límites y la especificación de quienes están autorizados para hacer uso de las instituciones de propiedad común es un primer gran paso para la organización de la acción colectiva (Ostrom, 1992, p. 75).

En el caso de la CAN desde el momento de su gestación hasta su reestructuración institucional, el Acuerdo de Cartagena, estatuto rector del proceso de integración, ha contenido tanto la especificación de quienes lo componen, como la claridad en cuanto los objetivos perseguidos, adhesión, vigencia, denuncia y las condiciones bajo las cuáles pueden hacer parte los países asociados, así:

- En cuanto a la membresía: el artículo 5 del Acuerdo de Cartagena estipula que "se crea la 'Comunidad Andina', integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que se establece por el presente Acuerdo" (Comunidad Andina, 2006).
- En cuanto a sus objetivos: contenidos en el capítulo I del Acuerdo, se establece:
 1. Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.
 2. Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación.
 3. Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
 4. Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional.
 5. Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros (Comunidad Andina, 2006, cap. I).

En cuanto a la adhesión, vigencia y denuncia: tres de los artículos contenidos en el capítulo XVII estipulan:

Artículo 133.- El presente Acuerdo no podrá ser suscrito con reserva y quedará abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos. Los países de menor desarrollo económico relativo que se adhieran a él tendrán derecho a un tratamiento similar al que se conviene en el Capítulo XV para Bolivia y el Ecuador.

Artículo 134.- El presente Acuerdo entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros que lo suscriben hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Artículo 135.- El País Miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde ese momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia.

En cuanto a los países asociados (capítulo XVIII):

Artículo 136.- A propuesta de la Comisión de la Comunidad Andina, y previa manifestación de voluntad del país interesado, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada, podrá otorgar la condición de Miembro Asociado en favor de un país que haya acordado con los Países Miembros de la Comunidad Andina un tratado de libre comercio.

Reglas congruentes: se refiere a la incorporación de reglas de apropiación, reglas que determinan el tiempo, el lugar y las cantidades de sustracción del recurso, y provisión, la contribución al abastecimiento de un sistema de recursos (Ostrom, 2000, pp. 89-90).

Esto hace presumir que habría que interpretar los objetivos de la integración en términos de los recursos o bienes perseguidos y especificar los mecanismos y la manera como los países miembros contribuyen a su provisión.

El Acuerdo de Cartagena estipulaba una serie de mecanismos en ese sentido (Comunidad Andina, 2006, artículos 2 y 3, cap. I), para la consecución de los objetivos antes mencionados, así como los órganos e instituciones comunitarias encargados de ejecutarlos o velar por su cumplimiento, a través del SAI. De la misma manera, en cuanto a las diferentes materias comerciales, el Acuerdo de Cartagena estipula las obligaciones que tienen los países miembros en la consecución de las metas.

Sin embargo, casi diez años después de la implementación de las reglas operativas aún persisten las fallas en el cumplimiento de los compromisos de la integración económica, al punto que hoy en día sólo se cuenta con una

zona de libre comercio que acaba de ser perfeccionada gracias a la culminación de desgravación arancelaria por parte de Perú, pero siguen pendientes el perfeccionamiento de la unión aduanera. Sin estar totalmente constituidas estas etapas, sin embargo, se tenía como objetivo para el 2005 la constitución de un mercado común, lo que por supuesto no se logró. A esta situación de retraso se le han sumado la aplicación de restricciones unilaterales y, como ya se mencionaba, los reiterados incumplimientos a la normatividad andina de algunos países, como Venezuela.

Arreglos de elección colectiva: implica que la mayoría de los individuos afectados por las reglas operativas pueden participar en su modificación (Ostrom, 2000, p. 151).

Este es tal vez el principio que caracteriza con mayor vehemencia el impulso a la reestructuración del SAI, ya que fue promovido en el marco del VII Consejo Presidencial Andino, en donde los presidentes, en uso de la figura del Consejo, institucionalizada al comienzo de la década de los noventa, tomaron las riendas políticas de la reestructuración no sólo del SAI, sino del Acuerdo de Cartagena mismo. De esta manera se buscaba adecuar el proceso de integración andina al esquema del regionalismo abierto bajo el cual opera el sistema internacional, y para ello se hacía necesario avanzar en los objetivos de la integración, la cual debía ampliar su espectro y contemplar además de los objetivos comerciales, los problemas estructurales y de desarrollo de la región andina. Por esta razón, para que la CAN se encontrara en capacidad de adaptarse y responder a las circunstancias de apertura y dinamismo, en lo cual avanzaban otros esquemas de integración, se hizo indispensable una reforma institucional que fuera garante de los nuevos retos a los que se verían abocados los andinos; por ello, en dicha reunión se decidió instituir el SAI (Sistema de Información sobre Comercio Exterior –SICE -, 2006).

De igual manera, se emitieron directrices programáticas respecto de los diversos aspectos de reforma de la integración andina, incluida la estructura del SAI, los cuales harían parte constitutiva del Acuerdo de Cartagena. Finalmente, la figura del Consejo Presidencial Andino le daría la oportunidad a cada país de ser presidente *pro tempore* del Consejo, por un periodo de un año. A partir del cumplimiento de tal plazo, habrá de supervisarse el cumplimiento por parte de los otros órganos e instituciones del SAI de las directrices emanadas del Consejo, y se convocara a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo (Comunidad Andina, 2006).

No obstante, la presencia de arreglos de elección colectiva dentro de la CAN, no ha sido sinónimo de cumplimiento de los mismos. Esto reafirma los planteamientos de Ostrom (2000) en ese sentido, “la presencia de buenas reglas no asegura que los apropiadores las seguirán (...) acordar seguir las reglas *ex ante* es un compromiso fácil de hacer; el logro significativo es de hecho seguirlas *ex post*, cuando surgen fuertes tentaciones” (Ostrom, 2000, p. 152).

Supervisión: Este principio se refiere a la posibilidad que tienen los individuos afectados por las reglas operativas de participar en su modificación, así como de adecuarlas a las circunstancias o características específicas de los escenarios (Ostrom, 2000, p. 153).

En realidad, al interior del SAI, los diferentes órganos ejercen funciones de supervisión del proceso y de cumplimiento de compromisos, para lo cual se sigue un conducto regular. En este la Secretaría General prepara documentos sobre la marcha del proceso o sobre aspectos puntuales que son presentados a consideración de la Comisión. Esta, a su vez, se pronuncia mediante “decisiones”, las cuáles tienen carácter supranacional de obligatorio cumplimiento para los países miembros. Los incumplimientos a los mandatos de la Comisión se dan por la aplicación de restricciones unilaterales que sean violatorias de los mandatos de apertura comercial establecidos, (como por ejemplo el caso de Venezuela en el 2000, cuando aplicó el sistema contingente o cuotas y licencias de importación al azúcar originario de los países miembros). La calificación de incumplimiento la hace en primera instancia la Secretaría General mediante “dictámenes” (Vieira, 2001, p. 484).

Sin embargo, los órganos sobre los cuales recaen directamente las funciones de supervisión y de control jurídico y político, son el Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento Andino.

El primero tiene entre sus funciones controlar la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad; interpretar las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, para asegurar la aplicación uniforme de estas en el territorio de los países miembros; además, debe dirimir las controversias. Mediante el Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996 y que entró en vigencia en agosto de 1999, se asigna a este órgano del SAI nuevas competencias, entre ellas el recurso por omisión o inactividad, la función arbitral y la de jurisdicción laboral (Estructura del Sistema Andino de Integración [en línea]).

Por su parte, el Parlamento Andino tiene como atribuciones fundamentales participar en la generación normativa del proceso, mediante sugerencias a los órganos del Sistema, sobre proyectos de normas de interés común (Comunidad Andina, 2006), así como examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

Sin embargo, en el caso de los fallos del Tribunal, si bien poseen un carácter vinculante y de estricto cumplimiento, existe una tendencia a no acatarlos, lo cual implica un vacío de credibilidad del ente judicial. Por su parte el Parlamento Andino es un órgano que no ha revestido la importancia que merece ya que sus funciones son deliberativas, y si bien lleva a cabo recomendaciones sobre la marcha del proceso, estas no tienen un carácter vinculante; por ello su radio de acción es muy limitado.

Sanciones graduadas: los apropiadores que violan las reglas operativas reciben sanciones graduadas (dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción) por parte de otros apropiadores, funcionarios correspondientes, o de ambos (Ostrom, 2000, p. 153).

El estado de incumplimiento de los compromisos asumidos por los países miembros es informado tanto por la Comisión como por la Secretaría General de la Comunidad Andina ante el Tribunal Andino de Justicia, el cual es el responsable de pronunciarse en caso de que dicha situación persista, conforme con el artículo 23 del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

No obstante, al igual que sucede en las funciones de supervisión, los fallos del Tribunal no han tenido una seria repercusión, razón por la cual, a pesar de las sanciones suscritas por incumplimiento de compromisos o por alteraciones a la normatividad andina, los implicados desconocen las implicaciones judiciales de dichas determinaciones:

A finales del año 2000, la Secretaría General de la Comunidad Andina registraba 63 “dictámenes de incumplimiento” expedidos por violaciones de la normatividad andina, correspondiéndole 24 a Ecuador, 14 a Venezuela, 12 a Perú, 8 a Colombia y 5 a Bolivia. En cuanto a violaciones correspondientes a “sentencias no acatadas” del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, éstas eran en su orden 7 de Ecuador, 5 de Venezuela, 4 de Perú, 1 de Colombia y 1 de Bolivia, para un total de 18 sentencias no acatadas (Vieira, 2001, p 78).

Tal vez uno de los casos más representativos en este sentido sea la variedad de incumplimientos y medidas unilaterales tomadas por Venezuela

a partir de la última etapa de los años noventa, dentro de las que se incluyen dos demandas ante el Tribunal Andino de Justicia por restricciones al comercio de papa y huevos procedentes de Colombia, las cuales quedaron pendientes por admisión de la demanda por parte de Venezuela. De igual manera, ante la aplicación de una sobretasa del 2% a las importaciones provenientes de los países miembros, el Tribunal dictó sentencia en un plazo de cumplimiento de tres meses; sin embargo, el ente tuvo que decretar incumplimiento de sentencia por al reducir en 1% y no eliminarla totalmente (Vieira, 2001, p. 484).

Mecanismos para la resolución de conflictos: los apropiadores y sus autoridades tienen un acceso rápido a instancias locales para resolver conflictos entre los apropiadores, o entre éstos y los funcionarios, a bajo costo (Ostrom, 2000, p. 161).

En el caso de la CAN, la Secretaría General junto con el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina administran y resuelven los procedimientos y las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico de la CAN (Comunidad Andina, 2006).

Reconocimiento mínimo de derechos de organización: los derechos de los apropiadores a construir sus propias instituciones no son cuestionados por autoridades gubernamentales externas (Ostrom, 2000, p. 162).

La CAN es una organización ampliamente reconocida por otros países y bloques del mismo orden, con los cuales ha celebrado acuerdos y tratados. Esto se ha convertido en el instrumento idóneo para lograr un mayor reconocimiento, presencia e influencia internacional. De esta forma, en la actualidad el grupo ha suscrito acuerdos con Mercosur, cuyos avances realizados se reflejan en la creación de una zona de libre comercio y en el desarrollo del diálogo político, que han permitido lograr la asociación recíproca entre ambos bloques (Comunidad Andina, 2006).

Con la Unión Europea las relaciones se han visto fortalecidas en los últimos años por el establecimiento de una alianza estratégica birregional, la cual deberá conducir a la suscripción de un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques, incluido un acuerdo de libre comercio (Comunidad Andina, 2006).

Estados Unidos es el principal socio comercial de los países miembros de la Comunidad Andina, por tanto las relaciones de Estados Unidos y los países andinos comprenden, además del ámbito comercial, la cooperación y el diálogo político (Comunidad Andina, 2006).

De igual forma, el grupo mantiene estrechas relaciones con Canadá, Rusia, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); además, los países que lo integran son miembros activos de la OMC.

Entidades incrustadas: las actividades de apropiación, provisión, supervisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión se organizan en múltiples niveles de entidades incrustadas (Ostrom, 2000, p. 163).

La estructura del SAI, compuesta por 16 órganos e instituciones, se asegura de ser un sistema con representación comunitaria y gubernamental; es decir, El Consejo Presidencial Andino, El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y La Comisión presentan una estructura gubernamental, en donde se asegura la representación y participación igualitaria de los países en la toma de decisiones. De esta manera, el primero es el máximo órgano del sistema de carácter ejecutivo y los dos últimos desempeñan funciones de dirección y decisión. Por su parte, la Secretaría General de la Comunidad Andina, El Tribunal Andino de Justicia y El Parlamento Andino, son órganos de carácter comunitario que tienen funciones de apoyo técnico, jurisdiccional y deliberante, respectivamente.

En cuanto a las instituciones, estas se encargan de instrumentalizar en diferentes aspectos el proceso de integración a través de las diferentes entidades, como ocurre por ejemplo con la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAT), las cuales tienen a su cargo el manejo financiero del bloque. En este mismo sentido, están dispuestas instituciones en el ámbito educativo, la salud y consultivas laboral y empresarial.

De esta forma, las actividades de apropiación, provisión, supervisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión corresponden a una gestión especializada en cada nivel.

6. Balance del desempeño institucional¹¹

Principios de diseño institucional aplicados a la estructura y evolución del Sistema Andino de Integración entre 1997 – 2006

Principio	Desempeño institucional de la CAN
Límites claros y membresía	Sí
Reglas congruentes	Débil
Arreglos de elección colectiva	Débil
Supervisión	Débil
Sanciones graduadas	Débil
Mecanismos de resolución de conflictos	Sí
Reconocimiento del derecho a organizarse	Sí
Empresas concatenadas	Sí
Desempeño institucional	Frágil

Fuente: elaboración de los autores

Si bien la Comunidad Andina es una organización de carácter autogestionado, de un tamaño moderado, constituida por cinco países del área andina, con características económicas, geográficas, sociales, culturales y políticas en general homogéneas, se tendería a pensar desde los postulados de la acción colectiva de Ostrom, que por ser un grupo pequeño, que desde los inicios contó con la iniciativa voluntaria de conformar un grupo subregional de integración, ello explicaría su perduración en el tiempo. Sin embargo, el análisis de diseño y gestión institucional demuestra que no es garantía que un grupo cuente con estas condiciones de tamaño, y menos que el hecho de que emprenda una gestión de autogobierno o auto regulación, para superar los problemas de organización, asegura la superación de los mismos.

Esto se debe a que no existe un consenso en cuanto al reconocimiento del mismo tipo de problemas, ya que en todos los países prima la actuación de tipo independiente y sólo se “aseguran” estrategias coordinadas de manera previa, las cuales por lo general difícilmente se concretan; lo anterior deriva en que la provisión de un nuevo conjunto de instituciones y estrategias no necesariamente resulta en soluciones óptimas.

11 Como una manera de llevar a cabo una evaluación de la validez de los principios de diseño propuestos, E. Ostrom (2000), en *El gobierno de los bienes comunes* presenta los casos discutidos en su estudio, indicando cuál de los principios de diseño se aplica claramente, cual de manera débil, y cuál claramente no se aplica. Obviamente este procedimiento permite descubrir los casos de éxito y fracaso.

Las reglas y los arreglos de elección colectiva son débiles porque tienen como común denominador la falta o la imposibilidad de llegar a materializar compromisos concretos. Esto se produce porque los países no se encuentran en situaciones similares al interior de la CAN y esto se evidencia en las excepciones establecidas en los diferentes estatutos en relación con las consideraciones y regímenes especiales para que ciertos países como Perú, Ecuador y Bolivia puedan alcanzar los objetivos en materia comercial.

Por esta razón, se ha hecho necesario reformular y replantear en más de una ocasión las responsabilidades y las estrategias, ya que se puede decir que no existe un legítimo compromiso; en la medida en que no sea posible hacer operativa y efectiva la supervisión y las sanciones, difícilmente habrá compromisos creíbles.

7. La CAN como organización

Una de las variables que pueden determinar el desequilibrio en la organización es el conflicto, en la medida en que el individuo o grupo experimente ya sea problemas de decisión o incompatibilidades entre las elecciones adoptadas.

Al evocar el devenir histórico de la CAN, es posible encontrar de manera reiterada el conflicto como factor casi constante en cada una de las etapas. De forma reciente, en el 2006, la organización subregional atravesó una de sus etapas más críticas a partir de la decisión de Colombia y Perú de concretar negociaciones de tratados de libre comercio con Estados Unidos, con la aparente consecuencia inmediata de la salida de Venezuela, en principio aparente, porque en realidad es muy apresurado dar por sentado esta afirmación, sin tener en cuenta la previa elección hecha por Venezuela de adherirse al Mercado Común del Sur, Mercosur. Es decir, un análisis de la salida de Venezuela del grupo merece considerar ambos escenarios, tanto el inconformismo manifiesto frente a la CAN, como su adhesión a otra organización subregional, con el fin de tener una aproximación analítica, alejada de la especulación, acerca de los motivos reales que rodearon la salida de uno de los miembros más importantes del bloque subregional andino.

De esta manera, el presente análisis desarrolla el conflicto en la CAN a partir de la salida de Venezuela, para lo cual se siguen los postulados de March y Simon (1977), en cuanto al conflicto como factor determinante en el desequilibrio de la organización. Para ello, en un primer momento se identificarán los aspectos del conflicto. Luego se ubicará la problemática dentro

de una de las tres categorías de conflicto propuestas por los autores (individual, de organización y entre organizaciones), y finalmente se exploraran la deseabilidad y facilidad percibida por Venezuela de abandonar la CAN. Estas últimas variables en esencia nos permitirán identificar los factores que incidieron en la determinación de Venezuela, partiendo de la afirmación según la cual la deseabilidad percibida de este país de retirarse de la CAN constituyó una cortina de humo para resguardar la facilidad percibida como real escenario estratégico.

8. Condiciones y reacciones a la salida de Venezuela de la CAN

March y Simon (1977) plantean que antes de adentrarse en un análisis de alguno de los tres tipos de conflicto de organización, es preciso identificar aspectos importantes del mismo. Como la salida de Venezuela se circunscribe al conflicto de organización (cómo se explicará más adelante), es pertinente sólo definir las condiciones y reacciones en torno al conflicto, ya que estas nos arrojan los antecedentes indispensables de la dinámica del mismo¹².

8.1 ¿En qué condiciones aparece el conflicto?

A finales de 2005 la CAN comenzaba a experimentar uno de los momentos más difíciles de su segunda etapa de crisis en el nuevo milenio, caracterizado por los enfrentamientos entre los presidentes de los países miembros, seguido de las pretensiones de Venezuela por incorporarse al Mercosur y las negociaciones de Colombia y Perú hacia la firma de tratados de libre comercio bilaterales con Estados Unidos. Este panorama no sólo se sumaba a los temas pendientes en cuanto a la agenda de integración (como el perfeccionamiento de la unión aduanera, que se encuentra estancada porque no todos los países han adoptado el arancel externo común), sino que equiparaba en magnitud a la situación experimentada en la década perdida de 1980.

Durante el primer semestre de 2006 Venezuela anunció su retiro de la CAN, producto de las desavenencias con Colombia, Ecuador y Perú por los perjuicios que traería para el grupo las negociaciones de estos países con Estados Unidos, tendientes a la firma de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales. Entonces,

12 No se considerará el resultado del conflicto, puesto que esta condición se identifica sólo en los conflictos entre organizaciones.

Venezuela ingresó como miembro pleno al Mercosur, lo cual es necesario entenderlo a la luz de la política exterior del presidente Hugo Chávez, que tiene como prioridad fundamental las relaciones de integración subregional enmarcadas en el diálogo sur-sur (Gobierno de Venezuela, 2006); es decir, en el rescate de las relaciones con los países de América Latina y el Caribe, Asia y África. De esta forma, ingresar al bloque del sur implica un paso importante, porque significa asociarse con países fuertes, lo cual podría ser muy útil a sus pretensiones de emprender la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) (Gobierno de Venezuela, 2006); iniciativa propuesta en 2001 con la que busca construir un bloque integracionista, por medio del cual América Latina pueda insertarse de manera equitativa y justa en la escena internacional.

Desde los presupuestos del conflicto de las organizaciones, esta contextualización de la situación y caracterización de la posición de los miembros si bien permite predecir dónde y cuándo surge el conflicto, al mismo tiempo nos está indicando que el desequilibrio de la CAN como organización, además de obedecer a estos factores, presenta un marco frágil en cuanto a los límites de racionalidad; es decir, la CAN como el escenario desde el cual los países andinos deberían estar concentrados en tomar las decisiones, no está generando los parámetros restrictivos entendidos como los estímulos y alternativas a los cuales se supeditan los miembros; por el contrario, el espectro de opciones que prevén o desechan países como Venezuela, Colombia y Perú, lejos de estar en el cumplimiento de los objetivos de la organización, está circunscrito a intereses unilaterales.

De esta forma, las condiciones en que aparece el conflicto indicarían una crisis profunda en los límites de la racionalidad. Y es de esta forma, porque si se observa retrospectivamente el proceso de integración, se evidencian fallencias en dichos límites, las cuales no son coyunturales, sino estructurales, y esto contribuye a explicar cómo la dispersión de intereses y la ausencia de alternativas de selección andinas son agentes generadores de conflicto permanente.

8.2 ¿Efectos de las reacciones de los agentes¹³ y la organización frente al conflicto?

Conforme al proceso que entraña la dinámica del conflicto propuesta por los autores, se espera que exista una respuesta al conflicto. Por ello se formulan

13 Para fines analíticos no son los individuos los que se ven envueltos en un conflicto dentro de la organización, sino el Estado como agente monolítico.

cuatro procedimientos *standard* de reacción de la organización frente al conflicto: 1) solución del problema; 2) persuasión; 3) negociación y 4) "política" (Simon & March, 1977, p. 142). Los dos primeros atañen a conflictos de tipo organizacional (como el que abarcamos) y los dos últimos, a conflictos entre organizaciones; por ello nos enfocaremos en los dos primeros.

La solución de problemas parte del supuesto de que los objetivos son compartidos y que el problema de decisión consiste en identificar una solución que satisfaga el criterio compartido. La persuasión, por su parte, supone que los objetivos individuales pueden diferir dentro de la organización, pero no deben tomarse los objetivos como fijos; al igual que en la solución de problemas, se parte de que los objetivos son compartidos y que el desacuerdo sobre sub-objetivos puede ser resuelto mediante la referencia a los objetivos comunes (Simon & March, 1977).

Ante el retiro de Venezuela no es posible identificar una salida al conflicto en términos de solución del problema, como lo plantean March y Simon (1977), ya que no se parte de un problema de decisión (individual) por parte de Venezuela (su determinación ya responde a un orden de preferencias consistentes) frente al cual se necesiten medidas que satisfagan sus criterios u objetivos frente al grupo. En cambio, sí podemos afirmar que la determinación de Venezuela de retirarse y adherirse a otro bloque regional, presuponía para los demás países miembros de la CAN la posibilidad de convencer a dicho país, evocando la prioridad de los objetivos construidos durante 37 años, sobre sus objetivos individuales. No obstante, la persuasión no fue una medida de choque que se tomara de manera organizada y concertada; por el contrario como veremos, predominaron las reacciones aisladas por parte de algunos países que de alguna manera coincidían en sus declaraciones, al tiempo que la organización como tal no tuvo un papel representativo.

En efecto, las reacciones iniciales de los cuatro países miembros restantes fueron de desconcierto, pero con cautela, sin una propuesta concreta, esperando en un inicio que la decisión de Venezuela fuera una determinación acelerada del presidente Hugo Chávez (Real Instituto Elcano, 2006). Sin embargo, tras la ratificación de la carta de denuncia del Acuerdo de Cartagena elaborada por parte del gobierno venezolano y dirigida a la Comisión, los demás gobiernos propugnaron por adoptar medidas que persuadieran a Venezuela de replantear su decisión, como la propuesta por los presidentes de Colombia y Bolivia de convocar una reunión extraordinaria de mandatarios de la CAN para superar el *impasse*. Por su parte el ex presidente Alejandro Toledo, de Perú, optó por tener comunicación directa con Chávez, para persuadirlo. Ecuador (Gobierno

de Venezuela, 2006) tan sólo se declaró a favor de la unidad andina y no se inclinó por asumir una posición al respecto, ni contribuir con soluciones o mediaciones ante Venezuela, posición excesivamente neutral, más si se tiene en cuenta que al ser uno de los países en espera de consolidar negociaciones de un TLC con Estados Unidos debió alinearse con Colombia y Perú, para ofrecer así escenarios de diálogo con Venezuela.

Allan Wagner Tizón, Secretario General de la Comunidad Andina (2004-2006), lamentó el retiro de Venezuela del bloque comercial, esperando que en vista de la importancia que reviste dicho país para el comercio subregional reconsiderara su decisión; de la misma manera, apoyó la iniciativa de los presidentes de Colombia y Bolivia de realizar una reunión extraordinaria de presidentes andinos (Comunidad Andina, 2006).

De esta forma, es posible observar cómo nunca hubo una estrategia concreta en respuesta a la salida de Venezuela, más allá de la persuasión y las declaraciones que cada gobierno de forma individual pudiera hacer. Una posible reunión extraordinaria del Consejo Presidencial Andino, que bien hubiera podido derivar en estrategias y determinaciones tangibles, no fue posible debido a que era a Chávez a quien le correspondía convocar a la reunión extraordinaria por ser en ese momento el presidente de turno de la Comunidad Andina. El mandatario venezolano prefirió bloquear esta iniciativa, por lo cual afirmó “no tener ganas de convocar la reunión presidencial de la CAN porque el grupo se acabó por las puñaladas que recibió con la decisión de Colombia y Perú de firmar un TLC con los Estados Unidos” (Unión Radio [en línea], 2006).

8.3 La salida de Venezuela de la CAN como un conflicto de tipo interindividual

Esta identificación del contexto y de las circunstancias particulares relacionadas con la salida de Venezuela, permite suponer que de las tres clases de conflicto propuestas por Simon y March (1977) la decisión de Venezuela puede interpretarse como un conflicto de organización. El conflicto interindividual dentro de una organización proviene de la diferencia entre las elecciones hechas por individuos diferentes en la organización (March & Simon, 1977, pp. 129 - 130), que en este caso están dadas por la elección de Venezuela de adherirse a Mercosur y de salirse de la CAN, por un lado; y por otro, la de Colombia y Perú por suscribir TLC bilaterales con Estados Unidos. De esta forma, Venezuela ni los otros tres países se encuentran en un conflicto intra-individual por la decisión adoptada, pero la CAN en conjunto sí lo está.

En el caso de Venezuela, la decisión de ese país de retirarse no estuvo sujeta a un problema individual de decisión puesto que cumplía con las dos condiciones bajo las cuales tomar una decisión individual no reviste dificultad (March & Simon, 1977, p. 124). En primer lugar, entre las alternativas de acción evocadas, una es mejor que la otra. De esta manera, entre continuar en la CAN, a pesar de que otros miembros firmen TLC y retirarse definitivamente, como consecuencia lógica de su posición al respecto, esta última era claramente mejor que la primera, porque que la CAN no representaba para Venezuela el escenario estratégico donde fuera posible plasmar sus aspiraciones integracionistas expansivas hacia toda América Latina ya que la permisividad de algunos de los miembros de dicho grupo hacia los mercados estadounidenses se presentaba como el obstáculo principal para sus pretensiones.

La segunda condición hace referencia a que la alternativa preferida debe ser lo suficientemente buena como para ser aceptable; en este caso se puede decir que el retiro cumplía un *standard* de satisfacciones para Venezuela, lo cual explica el hecho de que la decisión fuera tomada de manera rápida y sin ningún tipo de valoración o reconsideración a posteriori.

De esta forma, la conformidad de la decisión venezolana de retirarse es el producto de la reafirmación de los componentes de deseabilidad y facilidad percibida de dejar la organización, los cuales, calculados en términos de una gran insatisfacción para los miembros, conllevan a la configuración de un escenario de desequilibrio manifiesto en el conflicto en el cual se ve envuelta la organización.

8.4 Deseabilidad y facilidad percibida por parte de Venezuela de abandonar la CAN

La deseabilidad percibida de dejar la organización para Venezuela, se puede describir en términos generales por las disparidades que se presentan entre el ideario del presidente Chávez respecto del objetivo de alcanzar una verdadera integración bolivariana entre los pueblos latinoamericanos y la perspectiva flexible de la CAN, la cual a través de la Decisión 598 (2006) "permite que en las negociaciones que realicen los países andinos, en conjunto o por separado, se puedan establecer áreas de libre comercio entre estos y países ajenos a la subregión sin temor a quebrantar la normativa andina". Esta disparidad de criterios aumentó tácitamente la insatisfacción de Venezuela y por ende su deseo de no ser parte de la situación:

Según su punto de vista, no tenía sentido que Venezuela siguiera en la CAN, un organismo que sólo sirve a las elites y a las transnacionales y no "a nuestro pueblo,

a los indios o a los pobres". Por eso, Venezuela debía hacer otra cosa. Su queja apuntaba a que mientras los latinoamericanos van a la deriva y algunos tiran en sentido contrario, "los que no quieren que nos integremos sí tienen una estrategia" claramente desintegradora. Según Chávez, si bien los países latinoamericanos conocen los fundamentos de la integración regional, carecen de la estrategia adecuada para implementarla (Malamud, 2006).

De acuerdo con Simon y March (1977), estas disparidades se encontrarían en función de factores de inaceptabilidad, ya que si bien las aspiraciones tienden a ajustarse a las relaciones, pasado un lapso de tiempo el conflicto surge cuando el desajuste es permanente y de fácil percepción. De esta forma, la profundidad de las disparidades entre los niveles de aspiración y de realización de Venezuela dentro del bloque subregional andino, llevaron a la CAN a una situación de desequilibrio, ocasionada por la decisión del gobierno venezolano.

Por su parte la facilidad percibida de abandonar la organización está dada principalmente por dos factores: por las alternativas que se presentan por fuera de la CAN y que en este caso lo constituye la facilidad de adherirse al Mercosur, y en segundo lugar, por la posición que ocupa Venezuela en este nuevo escenario.

El ingreso de Venezuela al Mercosur es la primera incorporación de un país como miembro pleno desde el surgimiento del bloque en 1991, y si bien fue la única alternativa que contempló Venezuela para retirarse de la CAN, esta transición fue estratégica en la medida en que buscó contrarrestar la influencia estadounidense en la región, ya que sólo en términos comerciales el Mercosur es un bloque que moviliza 150.000 millones de dólares, frente a los 9.000 de la CAN (Malamud, 2006); su Producto Interno Bruto (PIB) pasa a ocupar, con el ingreso de Venezuela el 75 por ciento del total de América del Sur (Patrimonio Natural y Cultural de China [en línea], 2006). Sumado a esto, la presencia de Venezuela dentro del bloque, el segundo factor, reviste una importancia fundamental ya que en calidad de país petrolero "es el quinto exportador mundial de crudo, algo que le viene como anillo al dedo a la región en momentos en que los precios del petróleo en los mercados mundiales están por las nubes. Y si a eso se le agrega el potencial de Venezuela para producir gas, entonces los puntos a favor suben" (Martínez, 2006).

Este último factor es el que precisamente representa una ventaja comparativa para Venezuela. En efecto, su ingreso al Mercosur le otorga un elemento de complementación, a través de las reservas petroleras con las que no cuentan los socios del sur. Además, junto a Brasil y Argentina, los socios más importantes

y poderosos del bloque, se podría estar alineando el eje fuerte del continente, el cual no sólo puede llegar a impulsar la tan anhelada unión sudamericana de Chávez, sino que podría estar haciendo contrapeso a las pretensiones de Estados Unidos en la región.

De esta forma, se puede decir que la deseabilidad y la facilidad percibida de abandonar la CAN por parte de Venezuela, si bien fue muy alta y dejó entrever un alto grado de insatisfacción, no obstante la facilidad en proporción con la deseabilidad supuso una motivación mayor para dejar la CAN, lo cual indica que la adhesión a Mercosur constituyó el principal causal de retiro dadas las ventajas comparativas que representaba una transición del bloque del norte al del sur. Si bien no deja de ser consecuente la deseabilidad con la facilidad, de no haber existido la alternativa del Mercosur, lo más probable es que la deseabilidad no hubiera sido un factor lo suficientemente atractivo para retirarse de la CAN.

De esta forma, ambos factores indican un claro desequilibrio, ya que la CAN como organización no está en capacidad de inducir a sus miembros a continuar participando, lo cual se hizo más notorio, como ya se anotaba, con su débil reacción ante el problema.

Por otro lado, se puede decir, entonces, que la salida de Venezuela si bien dejó entrever que la causa de su retiro fue el desacuerdo absoluto con la firma del TLC por parte de dos de sus ex socios, en realidad su retiro no fue una determinación circunstancial, ya que como veíamos la deseabilidad percibida no hubiera sido suficiente razón; por el contrario, la facilidad percibida permite concluir que las razones expuestas en la denuncia del Acuerdo de Cartagena (Gobierno de Venezuela, 2006), son una cortina de humo que ocultan las verdaderas circunstancias y razones que rodearon su salida.

Notas finales

El presente trabajo ha pretendido ofrecer una aproximación explicativa alternativa del proceso de integración de la Comunidad Andina (CAN) desde la ciencia política analítica, más específicamente desde las posturas de la acción colectiva, el diseño institucional y de organización, que en conjunción con la recopilación histórica de la CAN permiten hacer la interpretación del fenómeno.

De esta forma, las tres perspectivas del enfoque de elección racional escogidas para analizar el proceso de integración de la CAN, constituyen una opción rigurosa de análisis político, que en el caso que nos atañe permitió el

uso de categorías de análisis medibles sobre diferentes aspectos del proceso, arrojando resultados no previstos.

Así, en el caso de la CAN vista como un grupo de acción colectiva, se partió de la premisa según la cual las dificultades al interior del bloque subregional responden a problemas de acción colectiva; sin embargo, el análisis demuestra que la CAN, caracterizada como un grupo de menor tamaño, se comporta como un grupo grande, en la medida en que son apreciables dilemas de comportamiento de los países miembros, lo cuál no sólo ha obstaculizado la movilización del grupo, sino que ha permitido identificar una modalidad de *free-rider* (no del todo intencional por los regímenes especiales que cubren a Bolivia y Ecuador), que de manera definitiva ha generado problemas de coordinación y conflicto al interior de la organización, lo cual explica el atraso en el cumplimiento de los compromisos comerciales.

Sin embargo, si bien en los grupos grandes la medida de choque que induce a participar a los individuos son los incentivos, y que en la CAN son identificables a través de las sanciones impuestas a los países que incumplen la normatividad andina, o están en mora de cumplir con los compromisos de la integración, o dichas medidas son inoperantes. Así, en la medida en que el tamaño reducido no constituye un factor que favorezca el accionar de la CAN, y si además, su sistema de incentivos no tiene resultados eficaces sobre los países miembros, el efecto esperado se expresa en que no se genere participación en aras del interés común. Lo anterior permite concluir que la CAN no es un escenario fértil para la acción colectiva.

Desde la perspectiva del diseño institucional de Ostrom (2000, 1993), un escenario donde grupos autoorganizados como la CAN tienen dificultades para actuar colectivamente, es reversible siempre y cuando se superen los problemas de acción colectiva que tienen que ver con la aplicación, supervisión y replanteamiento de sus propias reglas de juego.

Fue precisamente un análisis del desempeño institucional de la CAN, a través de los principios de diseño institucional propuestos por la autora, lo que nos llevó a explorar la estructura institucional de la CAN, a partir de la pregunta: ¿el Sistema Andino de integración (SAI), como provisión de un nuevo conjunto de instituciones, ha constituido la solución al problema de organización de la CAN?

Este marco analítico permite concluir que al igual que en el caso anterior la condición de grupo de tamaño moderado, autogestionado y con caracte-

rísticas homogéneas no es garantía de éxito en la consecución de los bienes colectivos. A pesar de que Ostrom (2000, 1993) es más optimista que Olson respecto de la viabilidad de soluciones a los problemas de organización, los pobres resultados del desempeño institucional demostraron una vez más las dificultades estructurales en la CAN.

En efecto, el SAI, impulsado por los mismos países miembros para asegurar un accionar positivo de la organización en cuanto a la obtención de los compromisos comerciales pendientes y demás objetivos de la integración, así como la supervisión que de ello desprende, demostró ser una estructura frágil en la medida en que las reglas y arreglos de elección colectiva se encuentran seriamente mermados porque tienen como común denominador la falta o la imposibilidad de llegar a materializar compromisos concretos, y esto obedece a los obstáculos que representa las consideraciones especiales de las cuales son objeto Ecuador y Bolivia, así como de las medidas unilaterales tomadas por algunos países. Por otro lado, si bien las decisiones de los órganos encargados de la supervisión y de establecer sanciones son de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento, estas tienden a no ser acatadas y respetadas por los países, por lo cual si no existen procedimientos en este sentido que sean reconocidos y se cumplan, difícilmente se generaran compromisos creíbles.

Finalmente, analizamos la salida de Venezuela como resultado de un conflicto de organización donde se buscaba dilucidar, a partir de los conceptos de deseabilidad y facilidad percibida de abandonar la organización, que la deseabilidad percibida de Venezuela de retirarse de la CAN constituyó una cortina de humo para resguardar la facilidad percibida como real escenario estratégico. En efecto, la alternativa de adherirse a Mercosur, representó para el gobierno de Hugo Chávez el escenario donde es más probable consolidar sus pretensiones integracionistas, así como obtener un posicionamiento económico y político aún mayor, al lado de los grandes socios del bloque del sur, Brasil y Argentina. De esta forma, de no existir la alternativa del Mercosur, la deseabilidad percibida respecto de las desavenencias con sus antiguos socios de la CAN, no hubiera constituido motivo suficiente de retiro, puesto que de todas maneras la CAN representaba el escenario natural de consolidación de Venezuela en un espacio de integración, y junto con Colombia, desempeñaba un fuerte papel de liderazgo tanto político como comercial.

Asimismo, esta situación refleja el marcado desequilibrio de la organización, en la medida en que la CAN, como el contexto desde el cual los países andinos deberían estar concentrados en tomar las decisiones, no está generando los parámetros restrictivos entendidos como los estímulos y alternativas a los

cuales se supeditan los miembros. Por el contrario, el espectro de opciones que prevén o desechan países como Venezuela, Colombia y Perú, lejos de estar en el cumplimiento de los objetivos de la organización, está circunscrito a intereses unilaterales.

Estas tres miradas de la CAN nos permiten aseverar, entonces, que el bloque subregional es altamente inviable dadas las características inerciales del comportamiento y de las decisiones de sus miembros, las cuales han estancado el desarrollo del proceso, al punto que después de 37 años no se ha consolidado la etapa básica de la integración económica.

Así, el pertenecer a una misma área geográfica, y tener en general características homogéneas, no ha sido sinónimo de éxito ni para emprender una acción colectiva exitosa, ni para establecer arreglos conducentes a la provisión de los bienes que genera un proceso de integración. Se percibe un desequilibrio manifiesto en la organización que se traduce en la incapacidad de inducir a sus miembros a participar en un proyecto que ellos mismos instauraron.

Sin embargo, el aporte de cada perspectiva reside en la posibilidad de plantear recomendaciones o escenarios desde los cuales sea posible adoptar medidas que induzcan a un mejoramiento sustancial de la crisis estructural de la CAN.

Desde la perspectiva neo institucional, se concluye que es indispensable activar y hacer efectivos los mecanismos de incentivos o de supervisión con los que cuenta la CAN, aprovechando la estructura institucional construida, para de esta manera contar con compromisos creíbles y tangibles en el apovisionamiento de los bienes colectivos.

De esta forma, una alternativa explicativa de la CAN, como la adoptada en este trabajo, constituye un ejercicio encaminado a analizar, a descomponer los fenómenos en sus partes constitutivas, lo cual nos permite obtener otra forma de comprensión y de explicaciones producto del correcto uso de las herramientas analíticas.

No obstante, estas conclusiones son una primera aproximación. Queda pendiente ahondar en aportes investigativos y analíticos en este mismo sentido, como una forma de contribuir a enriquecer los aportes que se hacen desde la ciencia de la política, así como procurar aportar a la solución y mejora de los problemas que aquejan a la región.

Referencias bibliográficas

- AGUIAR, F. (1991, Comp.). *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- AHUMADA, C y MEYER, H. (2006, Eds). *Desafíos y alternativas para la integración andina en el nuevo siglo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- ALT, J. E. & SHEPSLE, K. A. (1990). *Perspectives on positive political economy*. Cambridge, (England) -- New York: Cambridge University Press.
- BRICEÑO, J. (2003). *Las teorías de la integración regional*. Mérida: Universidad de los Andes - Ediciones del Vicerrectorado Académico.
- BONCHEK, M. S & SHEPSLE, K.A. (1997). *Analyzing politics: rationality, behaviour and institutions*. New York: W.W. Norton.
- BOTERO, F. y ABITBOL, P. (2005). Teoría de elección racional. *Revista Colombia Internacional*, (62), 132-147.
- CÁRDENAS, M. E. (2004, Coord.). *El futuro de la integración andina*. Bogotá: CE.
- FRANCO, A. y ROBLES, F. (1995). Integración un marco teórico. *Colombia Internacional*, (30), 16-22
- GRANATO, L. (2004). Aportes para la protección y defensa del inversor extranjero en el Mercosur. Recuperado el 19 de noviembre de 2006, de: <http://www.eumed.net/libros/2006b/lg/1d.htm>.
- HINICH, M. J. & MUNGER, M. C. (2003). *Teoría analítica de la política*. Barcelona: Gedisa.
- LUNA CAMPO, A. (1974). *Elementos de derecho comunitario*. Panorámica de la ALALC y del Pacto andino. Bogotá: Pax.
- ELSTER, J (1986). *Rational Choice*. Blackwell: Oxford.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE INTEGRACIÓN. (2004, Comp.) *Informe sobre el estado de la integración 2003: situación de los procesos de integración en América Latina: avances y desafíos*. La Paz: Convenio Andrés Bello.
- KEOHANE, R. (1995). *Local Commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*. California: SAGE Publications.
- LOSADA, R. y CASAS, A. (2006). *Manual de enfoques para el análisis político* (En elaboración).
- MALDONADO LIRA, H. (1999). *30 años de integración andina. Balance y perspectivas*. Lima: Comunidad Andina.
- MARISCAL, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.

- MONCAYO, E. (2003). *Geografía económica de la Comunidad Andina: Regiones: nuevos actores de la integración*. Lima: Comunidad Andina.
- MONCAYO, E. *Desafíos y alternativas para la integración andina en el nuevo siglo*.
- OLSON, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Noriega.
- OSTROM, E. (1992). *Diseño de instituciones para sistemas de riego auto--gestionarios*. San Francisco, California.
- OSTROM, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- OSTROM, E. et al. (2005). *The Samaritan 's Dilemma. The political economy of development aid*. Oxford.
- RODRÍGUEZ, J. P. (1998, Comp.) *Comunidad Andina y Mercosur: desafíos pendientes de la integración en América Latina*. Seminario-taller internacional Comunidad Andina-Mercosur en perspectiva comparada. Santa Fe de Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- SANÍN, JJ. (2004, Edit.). *Alternativas para la Comunidad Andina Frente al ALCA y a Mercosur*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- TANGARIFE, M. (2002). *Derecho de la integración en la Comunidad Andina*. Bogotá: Baker & McKenzie.
- VIEIRA, E. (2001). Conflictos entre Colombia y Venezuela por incumplimientos de los mandatos de integración. *Revista Javeriana*, 137, (676), 79 - 490.
- VIEIRA, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*, (18), 235 - 290.
- VIEIRA, E. (2004). Escenarios alternativos para la integración andina. En: Sanín, Javier (edit.). *Alternativas para la Comunidad Andina. Frente al ALCA y a MERCOSUR*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2 p. 48-49