

# Por un sistema de interpretación de los procesos de regionalización e integración andina desde el análisis de políticas públicas

CATALINA TORO PÉREZ

Profesora del Departamento de Ciencia Política de la  
Universidad Nacional de Colombia

OTRAS INVESTIGACIONES

## Resumen

Este artículo pretende abordar la historia reciente de los estudios sobre integración y regionalización andina, desde el campo de análisis de las políticas públicas. Frente a una tradición analítica amparada por el debate entre intergubernamentalistas y neo-funcionalistas, los estudios de la “regionalización” coinciden con la consolidación del campo de las políticas públicas y su expansión hacia otras sub-disciplinas de la ciencia política con útiles metodológicos, como el análisis multinivel de la nueva gobernanza, los análisis cognitivos y la acción colectiva, así como los estudios sobre la inserción de redes epistémicas en los procesos de toma de decisión global. Frente esta enorme influencia en el ámbito académico centroeuropeo y anglosajón, América Latina posee una rica e importante tradición analítica a partir de los análisis sobre las transformaciones del rol del Estado y de sus estructuras de poder. A partir de la economía política crítica aporta no solamente una dimensión histórica a los estudios de los procesos de integración actual, sino también una dimensión socio-económica y geopolítica de su contexto en el cambiante sistema capitalista mundial. Desde esta perspectiva, las instituciones regionales andinas, como la CAN, no estarían ausentes de una visión de orden mundial hegemónica, que se expresaría en formas históricas y simbólicas de dominación. Frente a las tendencias de regionalismo abierto y libre comercio y con ellas la emergencia de nuevas coaliciones de actores, asociados a los Estados capitalistas centrales se plantea entonces una perspectiva crítica que permita una construcción alternativa a las propuestas de integración subordinadas a los sistemas de representaciones del “orden mundial”.

*Palabras clave:* Integración andina, regionalización, enfoques de política pública.

## Abstract

This article addresses the recent history of integration and regionalization studies on the Andean region. Heritage of an analytical debate between intergouvernementalistes and neo-functionalists, the emergence of studies of “integration” and “regionalization”, meets an emergent field of research from the central European and Anglo-Saxon academic world: The Public Policy analysis, and its expansion into other sub-disciplines of political science with useful methodological tools as multilevel governance, cognitive and collective action analysis, and the studies of epistemic networks in the making of global decisions. Facing this enormous influence from the academic world, Latin America has much to contribute in the analysis of the changing role of states and thus, their structures of power. From its rich tradition from political economy it provides a critical historical dimension, a socio-economic dimension and a geopolitical dimension to regional integration studies, in the context of the evolving capitalist world system. From this perspective, the Andean regional institutions, such as the CAN, are not absent from a hegemonic world order vision, which would be expressed as a symbolic and historical form of domination. Faced to new a free trade and open regionalism tendencies associating new *actors* networking with central capitalist states, it raises a critical perspective that allows the development of alternatives to the hegemonic integration system of thinking.

*Key Words:* Andean integration, regionalization, public policy approaches.

## Introducción

En Colombia son muy recientes los estudios de investigación sobre el proceso de integración andina y latinoamericana (Ramírez, 1997; Cárdenas, 2004) en tiempos cuando sus relaciones internacionales oscilan entre una inserción subordinada a Estados Unidos y un aislamiento regional e internacional en su solitaria cruzada por el restablecimiento del mito de la seguridad nacional, la autoridad y el orden de una sociedad que parece, al mismo tiempo, fragmentarse internamente. Mientras el proceso de integración de la comunidad andina languidece, se abre paso un nuevo tipo de regionalización política suramericana, impulsado por movimientos sociales y gobiernos alternativos de Ecuador, Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, que comienzan a constituir un frente común contra las políticas de regionalización impuestas por Estados Unidos en materia de seguridad, defensa y comercio en el área andina. La crisis de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se profundiza con el proceso de negociación del TLC entre Estados Unidos y los países andinos (2004-2006), y se revela en su clara confrontación de visiones de mundo frente a la negociación. El veto a los gobiernos de Bolivia y Venezuela, liderado por el gobierno colombiano en abril de 2006, para modificar la normatividad andina, a fin de ajustarla al texto de los TLC firmados por Colombia y Perú, es una manifestación real de la crisis. En enero de 2007 el nuevo presidente ecuatoriano Rafael Correa anunció sus reservas frente a “la burocracia de la Comunidad Andina” y planteó nuevas condiciones para continuar unido al bloque tras la salida de Venezuela (*El Tiempo*, 2006).

En ese contexto de desintegración andina y de fractura social interna, ¿cómo abordar la historia de los procesos de integración andina, sus conflictos y sus alternativas de construcción de políticas comunes? En primer lugar, es necesario plantear la diversidad de significados asociados a la integración. En la línea de un regionalismo abierto<sup>1</sup> promovido por la Cepal, que buscaba la liberalización comercial y avanzar en los acuerdos preferenciales entre países (Mujica y Pardo, 1997), se ha producido una gran variedad de literatura procedente de los organismos oficiales (Ministerio de Comercio) y banca multilateral (BID, 2000; IDB, 2004) sobre los beneficios de los acuerdos de regionalización hemisférica como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los tratados de libre comercio regionales y bilaterales en América Latina. Pero la

---

1. Hace referencia “al proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general” (Cepal, citado por Mujica y Pardo, 96).

mayoría de estos análisis *top Down* de regionalización de las Américas, o mejor de panamericanización (Suárez, 1995), empieza a ser confrontadas por el resurgimiento de unos marcos de interpretación divergentes del modelo de integración regional hemisférico para América Latina y el Caribe, desde la teoría crítica. Acompañando las movilizaciones sociales que se resisten a esta nueva gobernabilidad comercial impulsada desde Washington, con el ALCA se fortalece una nueva propuesta, alimentada de abundantes debates desde Seattle hasta los Foros Sociales Mundiales y las recientes Cumbre de los Pueblos (Estay, 2005; Gambina, 2005; Ceceña, 2004; Barreda, 2004). Con propuestas como la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), promovida inicialmente por los presidentes de Cuba y Venezuela, y la reconfiguración de MERCOSUR, emergen nuevas coaliciones subregionales que modifican el sistema político regional.

Recientemente se ha promovido en Colombia y los países andinos una serie de encuentros sobre el futuro de la integración andina, cuyos primeros resultados arrojan nuevas preguntas sobre la cuestión de la integración. Para algunos, el nuevo regionalismo, funcional a la estrategia de inserción en la economía global hacia la liberalización de los mercados, implica un desafío para la Comunidad Andina de Naciones, la cual debería encaminarse hacia el fortalecimiento de un gran mercado común que le permitiera insertarse con ciertas ventajas (Moncayo, 2004). Para otros, el problema del esquema de la integración andina, calcado de la experiencia europea, radica en su déficit democrático (Parlamento Andino, 2004, 57) ya que refleja más la integración de los intereses de burocracias nacionales y regionales que una articulación de agendas coherentes con los problemas de los pobladores de los países de la región (Cárdenas, 2004, 217). Recientemente el presidente ecuatoriano, mientras solicitaba las sanciones a Colombia por los efectos nefastos de la política de fumigaciones aéreas en las fronteras, declaraba: “Cuántas décadas tiene la CAN y cuánto hemos avanzado, lo que hemos hecho es alimentar una burocracia en Lima y rimbombantes declaraciones que no sirven para nada” (*El Tiempo*, 2007).

A pesar de la importantísima literatura elaborada en América Latina, en especial desde la economía política y la macroeconomía, sobre los impactos de las políticas económicas y sociales emanadas de Washington desde los años ochenta, no se ha abordado aún el problema de la integración desde el análisis de las políticas públicas, un campo relativamente reciente de la ciencia política. El problema de la acción pública, y con ella un análisis de las ideas en confrontación, visiones de mundo, instrumentos de acción pública, valores normativos, modelos de

acción e instituciones comunes, no parece abordarse en el proceso de análisis de la construcción de otros mundos posibles.

Parece que el terreno de las políticas públicas continúa asociado a los problemas gubernamentales, dispositivos administrativos relacionados con la puesta en marcha de un programa de acción sectorial y territorial, y a la planeación en la esfera de lo estatal, que emergió con fuerza desde los años sesenta.

Al ser el Estado un fenómeno político dominante en el siglo XX como expresión de un movimiento lento de expansión de estructuras y formas de organización que emergen del paso del feudalismo a la modernidad, poco a poco se constituye en una forma de “ley de monopolio” alrededor del aparato burocrático encargado de misiones cada vez más complejas de regulación social. El objeto “Estado” se transforma profundamente a través de los análisis de Hegel, Marx o Weber, entendido como “la razón de la historia”, “el brazo armado de la burguesía” o el detentor de la “violencia legítima”. Si bien el Estado es desde el análisis de políticas públicas visto a través de su acción, estudiar la acción pública no consiste sólo en reflexionar acerca de la legitimidad del Estado como forma política abstracta, sino también en comprender las lógicas de la puesta en marcha de formas de intervención de la sociedad –por tanto formas de control y dominación–, identificar las formas de relación entre Estados, diversos grupos sociales, actores públicos y privados, y entender cómo la acción pública recubre dinámicas contradictorias y evolutivas de la frontera entre Estado y sociedad.

Desde un enfoque de sociología política, la integración regional puede entenderse como el proceso por el cual la regularidad y la intensidad de las interacciones entre ciertos Estados y ciertas sociedades crece, permitiendo la constitución de una comunidad con una identidad compartida, una interdependencia económica en un área geográfica particular, que puede llegar a desarrollar acciones colectivas institucionalizadas en un sistema político (Smouts, 2006). Así, puede abordarse como un conjunto de ajuste estratégico, normativo e institucional de procesos de ajuste inducidos por la historia de la construcción andina.

Con el análisis de las políticas globalizadas, se complejiza el campo de las políticas públicas en el sentido de entender los procesos de construcción social como elemento de lucha política en un campo de fuerzas. ¿Se puede hablar de sistema de políticas públicas convergentes en un ámbito regional? ¿Se puede hablar de un espacio político latinoamericano? ¿Cómo podrían afectarse los sistemas políticos y la construcción de un espacio político común? ¿Cuáles son los desafíos de la integración andina?

Con el fin de aportar a la construcción de un marco de interpretación de los procesos de regionalización e integración andino-latinoamericana desde el análisis de políticas públicas, se estudiará la contribución de los investigadores en ciencia política, específicamente desde la sociología de la acción pública, quienes, dada la experiencia comunitaria europea, han avanzado en los análisis de los procesos (de europeización para algunos o bien de integración para otros) de las políticas públicas europeas. Luego se recogerán los aportes de diversas disciplinas en América Latina sobre los procesos de integración para arrojar una primera propuesta de análisis.

### **Políticas públicas: de lo local a lo global**

Recientemente, Yves Surel (2006) en Francia, en compañía de varios investigadores asociados al Centro de Investigación en Política Pública del Instituto de Estudios Políticos de París, recogió las experiencias emanadas del Seminario de Estudios Doctorales en torno al estado del arte de la investigación sobre los procesos de “europeización” de las políticas públicas. En varias publicaciones, desde finales de los noventa, ya se empezaba a plantear los análisis del impacto de la globalización y de los procesos de conformación de la Unión Europea en los estudios sobre políticas públicas desde la ciencia política.

Muller (2000), en su artículo sobre la construcción de una sociología política de la acción pública, planteaba el desplazamiento de los lugares donde se definían los marcos de interpretación del mundo. La política no se definía ya por el monopolio de la violencia legítima, sino en el lugar donde las sociedades se piensan a través de la acción que ejercen sobre sí mismas. En ese sentido el Estado no era el lugar de lo global de la sociedades, debilitándose en la medida en que los nuevos marcos de interpretación del mundo se situaban más allá del ámbito estatal. No significaba esto que los procesos de mundialización (Amin, 2004) no habían comenzado con los cambios en la economía internacional desde los años setenta. De hecho, desde el siglo XIX las sociedades capitalistas habían conocido periodos de mundialización seguidos de periodos de cerramiento de sus economías.

Sin embargo, podría decirse que en estos periodos el Estado nación se constituye en el escenario de lo global, puesto que en el nivel de las sociedades nacionales se efectúan las transacciones entre visiones globales y pequeños subuniversos de sentido que corresponde a diversos sectores y dominios de la política pública (Muller, 2000, 204). Como si en un contexto internacional o sistema mundo (Wallerstein, 2005) cada sociedad construye su matriz propia en el seno de la cual diferentes actores

nacionales articulan diferentes sectores. Con la gramática asociada a la globalización, los marcos de interpretación del mundo parecen tender a escapar de lo nacional para transformar los referentes del sistema político mundial. Esto significa una nueva forma de disociación entre las funciones de construcción de sentido de una sociedad más global y las funciones de cohesión social sobre el cual reposan los sistemas políticos modernos. Con la emergencia de nuevos actores que participan en la construcción de matrices cognitivas globales, su estatus estatal parece debilitarse (Hassenteuil, 2005; Colonomos, 1998): redes de empresas financieras, instituciones internacionales como la banca mundial, la OMC, el FMI. Redes de la sociedad civil (iglesias de todas las corrientes, ONG globales, redes científicas transnacionales) constituyen foros de construcción de ideas globales que, a partir de ahora, proclaman y confrontan ideas y paradigmas de política transnacional. Jobert (1998) logra distinguir los impactos del nuevo referencial del mercado en los Estados, los cuales deberán ejercer el rol de asumir, traducir o confrontar estos paradigmas de política (Hall, 1993) a un espacio territorial cada vez más cuestionado desde el punto de vista de sus fronteras, y garantizar la reproducción de cierto pacto social y político existente.

Los enfoques sobre el descentramiento del Estado en los últimos años invitan a la evolución de formas de entender la acción pública a partir de nuevos instrumentos que superen la dimensión puramente institucional y administrativa de su análisis. Por una parte, los Estados-nación aparecen cada vez más sometidos a la presión de los procesos de regionalización (Unión Europea, MERCOSUR, ALCA), y, por otra, a procesos de autonomización creciente de sus autonomías locales. Así mismo, la forma Estado se ve afectada por lógicas económicas sociales y políticas como la globalización, que buscan superar el marco de la frontera de lo nacional.

### **La evolución de los estudios sobre integración europea a la europeización**

Aun con la maduración del proceso de construcción comunitaria europea simbolizada por lógicas de profundización (sucesión de tratados, directivas, transferencias de competencias, textos constitucionales), así como su proceso de inclusión de los países de la Europa central y oriental en los últimos diez años, hoy se empieza a cuestionar la idea según la cual el mundo asiste a una irreversible soberanía global de los Estados anteriormente nacionales. Como las dinámicas de integración tienen efectos sobre las configuraciones institucionales, los actores y los esquemas normativos continúan asociados a los contextos nacionales. Sólo que estos se transforman con la idea de “europeización” en sus sistemas políticos nacionales todavía existentes.

Numerosos estudios de caso se han llevado a cabo sobre diversos campos en transformación como la enseñanza superior (Bologna), la justicia, la defensa, el medio ambiente, así como sobre las políticas sociales y culturales de la Unión Europea, en los que se analizan, por ejemplo, los procesos de participación de actores no gubernamentales en la producción de políticas comunes y nuevos instrumentos de acción.

Dos corrientes analíticas animan el debate desde la ciencia política en torno a una dinámica política sin equivalente. De la controversia entre intergubernamentalistas y neofuncionalistas (Lequesne) resulta la noción de europeización, más asociada a los procesos de regionalización, que pone en cuestión el significado de la integración interestatal. Podría decirse que este concepto se sitúa en una cronología singular de cuestiones teóricas y metodológicas en torno a la evolución de un objeto de investigación.

Esta cronología (Surel, 2006) comprende tres periodos principales: en el primero se explican los procesos de integración a partir del debate entre intergubernamentalistas y neofuncionalistas; en el segundo se desarrollan las políticas públicas europeas; en el tercero, Europa se convierte en un objeto de estudio transversal de la ciencia política

### **De la integración a la regionalización**

El primer periodo, paralelo a los inicios de los procesos de integración después de la Segunda Guerra Mundial (Haas, 1958), está dominado por los trabajos de relaciones internacionales que señalan la originalidad de los procesos de integración respecto de las dinámicas político-institucionales tradicionales. Este análisis está ligado al contexto de la guerra fría y su objetivo es examinar los procesos de mantenimiento de la paz y la restauración de las potencias europeas en la escena internacional. Los elementos de integración quedan centrados en objetivos económicos en torno a la construcción de un mercado común. Por esta razón algunas disciplinas, como la economía, reclaman la legitimidad para abordar los análisis de los procesos de integración actual, sin dejar espacio para los estudios políticos. Para dar un ejemplo concreto, ¿quién apoya hoy un análisis político sobre los acuerdos regionales y bilaterales y sus impactos en los sistemas políticos de Colombia y Estados Unidos?

Desde esta perspectiva, orientada por las relaciones internacionales y la controversia entre intergubernamentalistas, quienes plantean que el proceso de integración no tiene nada de original y no afecta los Estados-nación, y los neofuncionalistas, que insisten en el carácter único y transformador de estas dinámicas de integración que tienden a eliminar las soberanías clásicas atadas a la forma Estado. Los primeros defienden

el rol de los actores nacionales públicos y privados, mientras que los segundos privilegian un análisis mecanicista y determinista de un movimiento de constitución de una serie de Estados federados en torno a una expansión gradual de competencias del nivel nacional al nivel europeo. En el primer caso, la integración europea refiere a un proceso de colaboración interestatal clásico, como sucede en los procesos de integración andina actuales, que se diferencia de otros modos de cooperación transnacional o internacional. En el segundo, emerge una forma política nueva que no depende de los Estados, sino de un proceso institucional inédito (Surel, 2006, 5). Con la noción de europeización se plantea que estas dos posiciones analíticas son complementarias, puesto que miran, en el primer caso, los efectos de la estructura estatal (realismo y neorrealismo) y, en el segundo, los juegos de interés en un enfoque clásico de *rational choice* que privilegia el análisis de actores y una focalización sobre las lógicas institucionales (neoinstitucionalismo). La noción de europeización aparece entonces ligada a la resolución de esta controversia, articulando así diferentes variables explicativas para comprender la naturaleza y los efectos de la integración europea.

### Los procesos de análisis de políticas públicas regionalizadas

El segundo periodo de análisis de los procesos de europeización corresponde a los procesos de toma de decisiones europeas y la construcción de las políticas públicas. Entre los años de ochenta y noventa, con la consolidación de un campo de investigación (las políticas públicas), la evolución del objeto integración condiciona la mirada analítica. Es un momento en que se desarrollan las instituciones comunitarias y sus formas de intervención. El análisis de sus ritmos y sus características, así como sus consecuencias, son abordadas por autores como Majone (1996), quien plantea la idea de un Estado regulador europeo, o Scharpf, que propone una distinción entre integración positiva e integración negativa. Aparecen nuevos útiles metodológicos como el análisis multinivel de la nueva gobernanza (Hooghe, 2001; Marks, 2001). La emergencia de un sistema político administrativo de la Unión Europea conlleva también análisis sobre las relaciones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, así como la nueva Corte de Justicia de las Comunidades Europeas y sus límites institucionales restringidos respecto de la definición de normas jurídicas coercitivas para los actores públicos y privados de los Estados miembro. Esto, además de producir un nuevo campo jurídico y una nueva jerarquía en el seno de la integración europea, también modifica las lógicas institucionales y los modos de formulación de políticas públicas.

Estos cambios muestran problemas como la doble legitimidad de aquellos elegidos al Parlamento Europeo, vistos desde el marco de las democracias nacionales y de sus actuaciones en un escenario común con impactos en varios niveles. Por una parte, la Unión Europea empieza a afectar profundamente las políticas nacionales en campos como lo ambiental, la defensa, la agricultura y las políticas económicas; por otra, el margen de maniobra de las élites político-administrativas se debilita en razón de la emergencia de una nueva gobernabilidad multinivel donde participan numerosos actores subnacionales y multinacionales. Surge entonces la idea de una “integración negativa” en el sentido de la supresión de las diferencias nacionales, lo que pone en cuestión los estilos de política pública nacional en torno a una integración positiva, sinónimo de emergencia de un modelo europeo integrado y de una convergencia institucional de política pública.

### **La normalización de un objeto de estudio: la europeización**

El tercer periodo de análisis de la integración europea, ahora europeización, corresponde a un momento de normalización del objeto de estudio en los estudios políticos. Esto significa una nueva extensión del análisis de la integración europea hacia otras subdisciplinas de la ciencia política en coherencia con las transformaciones mismas del proceso de integración desde los tratados de Maastricht (1992), donde se modifica la noción de Comunidad Económica Europea por el de Comunidad Europea, creando una nueva estructura con tres pilares de naturaleza económica y política, hasta los tratados de Niza (2001), donde se reforman las instituciones para que la Comunidad pueda ampliarse a 25 Estados de la Europa central y oriental. Empiezan a aparecer trabajos sobre la cuestión de los grupos de interés y la acción colectiva (Mazey), mientras otros intentan examinar la influencia de los sistemas político-administrativos europeos en la construcción de nuevas clientelas, así como la inserción de redes científicas de soporte de procesos de toma de decisión (Saurigger). Aparecen también los análisis de las tensiones asociadas a los problemas de inmigración intraeuropeos, los impactos de la integración en los sistemas políticos nacionales y la emergencia de nuevos partidos y movimientos autónomos a escala europea.

La normalización de la Unión Europea como objeto de estudio corresponde a una evolución de la mirada desde las relaciones internacionales hacia el análisis de las políticas públicas en un campo de estudio más integral sobre la acción pública no sólo desde el punto de vista de las decisiones políticas, sino de las cuestiones relativas a la identidad política y a la legitimación del poder. Esto significa que los conceptos y métodos

“clásicos” de la ciencia política soportan la mayoría de los trabajos de análisis de la acción colectiva (recursos, repertorios, estructuras de oportunidad política), lo cual permite el desarrollo de trabajos empíricos que ayudan a caracterizar las evoluciones inducidas por la construcción europea y sus impactos en las sociedades domésticas. Otros estudios, que superan la frontera de la ciencia política, plantean pensar el proceso en función de nuevas variables en torno a la construcción de ideas, creencias y representaciones sociales desde análisis constructivistas de la integración europea (*Journal of European Public Policy*).

Las cuestiones teóricas asociadas a las herramientas metodológicas y a los marcos de interpretación de la noción misma de europeización corresponde a la permanente construcción sucesiva de un objeto de análisis. Hassenteufel y Surel identifican tres formas de abordar la política pública europea, que constituyen en lo esencial una herencia de diferentes periodos de análisis relativos a la toma de decisión, las formas de interacción entre niveles europeos y nacionales, y los impactos de la acción pública en los sistemas políticos nacionales.

La primera de estas perspectivas analiza los procesos de decisión a escala comunitaria, asociando las tres principales instituciones del sistema político europeo: la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, así como la Corte de Justicia, los actores públicos y privados que pesan en la agenda comunitaria y en la puesta en marcha de las políticas públicas (Stone, Dehousse, Weiler). La segunda forma de aproximación examina, desde una óptica comparativa, los impactos diferenciados de la integración en los estilos nacionales de política pública. Desde esta perspectiva, la Unión Europea corresponde a un dato, a una variable independiente a los análisis de las transformaciones internas. En algunos casos, ésta no tiene sino un impacto marginal en dichas transformaciones, respecto de los impactos de la globalización de los mercados y las presiones de los nuevos paradigmas tecnológicos (Thatcher, Mark). Por ejemplo, en el campo de las telecomunicaciones, la toma de decisiones está más relacionada con dinámicas financieras y mercantiles globales que con procesos regionales. En otros casos, como el de la creación de la moneda única, las reformas en el terreno institucional europeo afectan profundamente los sistemas monetarios de los países. Una tercera perspectiva de análisis de la europeización considera las interacciones entre los dos niveles, el europeo y el nacional, caracterizando no sólo grupos de interés y coaliciones de actores, sino también los gobiernos que participan. Se estudian no sólo los procesos de ajuste institucional, estratégico y formativo en el interior de los países, sino también, como en un sistema de *feed back*, los actores nacionales que influyen en la decisión comunitaria a través de sus recursos.

Analizando los procesos más que los resultados en los niveles de decisión, esta perspectiva “interaccionista” identifica los cambios de las políticas asociados a los desarrollos políticos a largo plazo, producidos directa o indirectamente por la europeización, lo cual significa entenderla como

[...] procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de política, estilos, formas de hacer las cosas y percepciones compartidas definidas y consolidadas en los procesos de construcción de las políticas públicas y de la política en la Unión Europea, incorporadas en la lógica de discursos domésticos, nuevas identidades, estructuras políticas y políticas públicas (Radaelli).

Esto significa no sólo entender las dinámicas descendentes, sino también las ascendentes, que comprenden el estudio de las lógicas de lobby, así como los efectos de traducción que se producen en los distintos niveles de gobierno.

Una de las cuestiones centrales por analizar es la convergencia entre debates, instituciones y políticas nacionales y sus efectos en las normas colectivas que se deciden en el nivel europeo, teniendo en cuenta que la autoridad de sus instituciones, como la Corte de Justicia o el Parlamento Europeo, tiende a imponer a los actores nacionales una convergencia de sus políticas públicas por la vía de las normas. Esto no significa uniformidad de los procesos, ya que las políticas públicas son el producto de una historia específica entre Estado, sociedad y mercado. No es lo mismo el enraizamiento liberal del sentido común anglosajón que la noción de servicio público francesa. La tradición asociativa en torno a una cultura ambiental alemana no converge con la mirada corporatista sectorial francesa. A pesar de la fuerza englobante de la Unión Europea, las políticas públicas continúan siendo objetos fragmentados en cada territorio nacional, donde la Unión Europea no significa el final de la historia (Lequesne, 1998, 127).

### **Integración, teoría democrática y economía política internacional**

Otro punto que interesa en esta revisión de los procesos de construcción de un objeto de análisis de política pública es la reformulación de la relación entre teoría democrática e integración europea. Más que reflexionar sobre el problema de la dispersión creciente de poderes en múltiples arenas y entre muchos actores, parece válido continuar cuestionando la legitimidad del Parlamento Europeo, el carácter tecnocrático de la Comisión y su orientación comercial, base para el rechazo ciudadano

en Francia y Holanda en el pasado referéndum de 2004 del texto de la posible Constitución Europea. La cuestión de la responsabilidad y la legitimidad en el momento de la construcción de una política pública europea en una configuración política policéntrica remite al problema clásico de la representación política en Estados federados y en la experiencia de la descentralización (Lequesne). Este tema es fundamental abordarlo desde la ciencia política.

Continuar con el debate entre intergubernamentalistas y neofuncionalistas muestra la incapacidad de superar una visión racional del actor, sea el Estado o las élites dominantes. Los estudios sobre la nueva gobernabilidad y las políticas públicas tienen mucho futuro siempre y cuando no se reduzcan al análisis transaccional y procedimental de los actores. En vez de continuar debatiendo si el nivel micro o el macro del análisis es el más adecuado, conviene superar un análisis esencialmente positivista en torno a los presupuestos, los resultados, los procedimientos y los indicadores de resultados de la política pública, para mostrar también que se construye gracias a imágenes, símbolos y representaciones sociales, y al poder simbólico de la política (Bourdieu, 1991) presente en las luchas nacionalistas o regionalistas, que siempre son las más visibles para los politólogos.

Desde el neoinstitucionalismo, algunos autores han examinado la importancia de las ideas en las relaciones internacionales (Santiso, 1998, 234). Hall, desde el neoinstitucionalismo histórico, o Keohane (1993), desde el institucionalismo racionalista, reincorporan las ideas y paradigmas de política como variables explicativas. Las ideas se convierten en cartas de ruta organizadas en torno a creencias y a diversas visiones de mundo. Participan en la definición y puesta en marcha de políticas extranjeras sacando a la luz el rol de las ideas en la difusión de temas como los derechos del hombre, en la difusión del keynesianismo después de la Segunda Guerra Mundial, o la misma construcción europea. Existen trabajos sobre la adopción de modelos económicos en Brasil y Argentina a partir de las ideas defendidas por distintos grupos de interés (Sikkink en Santiso). Sikkink plantea que la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (Cepal) en Chile es importante para la difusión de la estrategia de desarrollo para la sustitución de importaciones en América Latina; Hall explica el paso de las ideas del keynesianismo al monetarismo, a partir de la crisis y abandono de un paradigma hacia otro en Gran Bretaña, debido a las dinámicas de los grupos y el aprendizaje social.

Hirschman (Santiso) afirma que los mecanismos de difusión ideológica acerca del desarrollo económico en América Latina constituyen un conjunto de creencias, rasgos distintivos y principios transmitidos por

uno o varios grupos cuya posición y función en el seno de las instituciones nacionales o internacionales les asegura la capacidad de propagación. Así podría explicarse no sólo la difusión del keynesianismo desde Estados Unidos, superpotencia después de la Segunda Guerra Mundial, sino también del cepalismo desde un organismo con una gran visibilidad internacional que produce efectos de persuasión, adopción y cooptación. Esta institución, que en los años cincuenta fue uno de los más importantes baluartes del análisis crítico de las principales teorías económicas precedentes de Estados Unidos, está convertida en una instancia de divulgación y traducción de los paradigmas de política económica oficial.

Podría decirse lo mismo de los paradigmas de política defendidos desde el llamado Consenso de Washington y su propagación a través de la banca internacional (BID, BM), cuyas élites difunden valores, saberes y conceptos del neoliberalismo, seleccionados y compartidos por individuos que conforman una u otra comunidad epistémica. Las ideas pueden ser diseminadas y adoptadas como nuevas respuestas a los cambios internos a través de las élites gubernamentales, convirtiéndose en un consenso. Como en el caso de Chile y Colombia. Estos estudios muestran que ideas, actores e instituciones (las tres i: ideas, intereses, instituciones) son las principales variables de las dinámicas de difusión ideológica.

En los anteriores marcos de interpretación expuestos falta otra de las perspectivas más importantes, fundamental para el análisis de los procesos de integración en América Latina. Se trata del aporte de la economía política internacional al análisis de las políticas públicas, que no está alejado del análisis de las ideas. La mayoría de los análisis de política pública en Europa y Estados Unidos acepta las nuevas narrativas del mundo con sus relaciones de poder predominantes y las instituciones que las reflejan sin cuestionarlas, en términos de las transformaciones de la geopolítica mundial y sus hegemonías correspondientes, puesto que se orientan en torno a la resolución de problemas particulares asociados a áreas especializadas de acción.

Dado que la economía política internacional es el estudio de las interacciones de la economía y de la política en la arena mundial, no puede estar ausente de los análisis de política pública en las interacciones entre lo nacional y lo global (Smouts, 1998, 253-254). La economía política internacional fue durante mucho tiempo un objeto de reflexión económica que buscaba reforzar la potencia de los Estados en el aumento de los tesoros de guerra y la emergencia de una industria nacional. La rivalidad entre Estados justificaba el proteccionismo y la búsqueda de un excedente comercial. Desde la escuela clásica, las relaciones internacionales fueron consideradas un juego de suma positiva (teoría del equilibrio

de la balanza comercial y teoría de las ventajas comparativas). Así, los clásicos lograron autonomizar la economía respecto del social. Luego, las doctrinas que en el siglo XIX se oponían al liberalismo reforzaron el aspecto político de la economía política, rehabilitando al Estado, la nación, el nacionalismo y la existencia de los conflictos económicos internacionales. Con el arribo de una perspectiva crítica, las relaciones internacionales aparecen conflictivas porque expresan la prolongación de las pugnas internas de redistribución de recursos a través de las estrategias de dominación económica, visibilizan las interacciones entre potencia estatal y dominación económica (Perroux, 1969) y plantean nuevas visiones sobre la integración regional (Myrdal, 1958), denunciando los efectos de la dependencia (Cardoso, 1969) y estudiando la dinámica sociopolítica de la expansión del sistema mundial (Wallerstein, 2006).

### **América Latina, geopolítica y regionalización de las políticas públicas: aportes desde la economía política**

La región latinoamericana tiende a constituirse en una red de instituciones políticas que, a nombre de imperativos políticos en torno a la seguridad y el crecimiento económico, y la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, se concentran en políticas hemisféricas de seguridad regional orientadas por Estados Unidos.

Es indudable la emergencia de nuevos aportes que, desde una perspectiva crítica, realizan diversos investigadores latinoamericanos y grupos de investigación (Caputo, Estay, Gambina) en torno al problema de imposición de las políticas públicas en América Latina desde los años de setenta, así como de la expansión de nuevas hegemonías y la aparición de nuevas emancipaciones (Ceceña). Numerosos trabajos acompañan en la última década a los nuevos movimientos sociales que confrontan las propuestas de integración hemisféricas propuestas desde Washington –como NAFTA, ALCA y los TLC– y las iniciativas de regionalización –como la Iniciativa Regional Andina (IRA) y el IIRSA–, gestando nuevas formas de integración alternativa en torno a nuevas agendas de análisis político, económico y social más acordes con la realidad latinoamericana.

En América Latina, los debates propuestos desde la economía política reciente sobre el proyecto de regionalización se concentran en el estudio de la expansión mundial de las relaciones capitalistas para examinar qué ocurre en las economías domésticas en su relación con el sistema mundial. El análisis crítico de los contenidos de los acuerdos de libre comercio para las Américas (ALCA) en el contexto de integración contemporáneos incluye el estudio meticuloso de los diversos acuerdos y negociaciones que los anteceden, como el NAFTA y la Organización Mun-

dial del Comercio, sus antecedentes, el contexto en el que se desarrolla y sus consecuencias para las economías latinoamericanas. En varios trabajos comparativos (Estay, 2004) se analizan sus impactos en países y ámbitos específicos de la región latinoamericana, como en la economía campesina y en las relaciones laborales y comerciales.

Para los analistas, desde la economía política crítica, el proyecto de integración regional en América Latina es antiguo y remite a las luchas de independencia del siglo XIX. Frente a las tendencias liberalizadoras impuestas por el nuevo orden mundial y la emergencia de nuevos actores, como las corporaciones transnacionales asociadas a los Estados capitalistas, se postula construir un proyecto alternativo a las propuestas ofrecidas por las fuerzas hegemónicas. Se propone que es el momento de pensar la integración regional en términos de relaciones soberanas que logren la segunda independencia; esta vez de Estados Unidos. Por tanto se pregunta qué tipo de integración puede implantarse en América Latina para conseguir liberarse de la dominación capitalista.

Experiencias como ALADI y ALALC, ligadas al sistema internacional de los setenta, no lograron potenciar la región en el sistema mundial. Con el nuevo paradigma de “liberalización de la economía mundial”, los mecanismos de integración regional cultural, social y político planteados en el ALCA, el MERCOSUR y CAN buscaban una nueva regionalización, pero generando mayor dependencia de los centros económicos y políticos globales.

[...] el MERCOSUR es el modelo que se impuso en los 90. Es el modelo de “integración” acorde con la corriente principal del pensamiento económico en el sistema mundial y con las políticas económicas hegemónicas, cuyo programa más nítido se presentaba en el Consenso de Washington (CW) [...]. La construcción de una nueva institucionalidad es una de las banderas sostenidas por el poder mundial en estos tiempos neoliberales. La aspiración por un “buen gobierno” alude a instituciones que promuevan la apertura y la liberalización de los mercados, la orientación de las políticas económicas para favorecer la iniciativa privada y la mercantilización de las relaciones sociales. La constitución del MERCOSUR se produce por lo tanto en un momento específico de construcción del sistema mundial (Gambina, 2006).

Otro enfoque que empieza a desarrollarse en América Latina, y que complementa esta perspectiva, está relacionado con los procesos de integración y la geopolítica de los recursos naturales. Dado que la geopolítica es el estudio del Estado como un organismo geográfico, o como un fenómeno espacial, asociado a un territorio, un espacio o,

más exactamente, un país, ofrece un complemento para el análisis de la relación entre espacio y política (Smouts, 2006, 248). En varios encuentros internacionales y locales se ha señalado la necesidad de incorporar análisis geopolíticos del contexto regional que permitan comprender las relaciones del ámbito físico-natural con la transformación del sistema-mundo contemporáneo en el campo de mundialización de la economía y de competencia económica, política y diplomática por la hegemonía mundial o regional. También implica el estudio de la emergencia de identidades colectivas y entidades supraestatales y subestatales, y el rol de los actores sociales y políticos. La crisis energética afecta a todo el planeta en momentos de expansión de la producción mundial de Estados Unidos y China. Cada vez es más claro el rol de los países latinoamericanos en la producción de energías renovables y no renovables, recursos naturales y biodiversidad, y el de su población trabajadora en la ampliación de una fuerza laboral en un marco de deterioro general de sus ingresos.

Investigadores y organizaciones sociales de Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia vienen realizando experiencias de investigación-acción a partir de una reflexión detallada, con estudios de caso localizados, sobre los vínculos entre las propuestas de integración energética, la problemática de la explotación de carburos y las redes de infraestructura, en sus interacciones con las relaciones de poder a nivel global, regional y local (Barreda, 14-15). Teniendo como marco el Plan Puebla Panamá (PPP) y la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Andina (IIRSA), se establece que la economía de mercado busca controlar tres tipos de corredores centrales en América Latina: transporte, biológicos y los que sin enlazar ciudades ni centros maquiladores permiten la sustracción de materias primas.

Con el análisis de una nueva geografía del poder se presenta una idea de flujos asociados a la constitución de “fábricas globales” que garantizan la producción y reproducción del nuevo trabajador social: el “autómata global”. En éstas se tejen todas las redes de infraestructura que permiten la circulación de bienes y personas (redes de comunicaciones, transporte, redes energéticas, redes de agua) que no se habían logrado interconectar por tierra.

### **El análisis de la integración andina y las aproximaciones a los procesos de creación de la unidad latinoamericana**

En el debate actual sobre las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, la integración andina parece tener cada vez menos importancia en el ámbito de las nuevas relaciones internacionales, así como en los análisis políticos (Cárdenas, 2004). Podría decirse que,

salvo unas pocas excepciones, se constituye en un objeto de investigación inexistente para el pensamiento crítico latinoamericano. Sin embargo, algunos investigadores andinos y europeos, como Wolf Grabbendorf (2004), se han interesado en los fenómenos de integración andina, sobre todo en lo relativo a la agenda de seguridad hemisférica, uno de los referentes más importantes para el análisis de las recientes políticas de integración propuestas por Estados Unidos para el área andina (Iniciativa Regional Andina).

Sin embargo, como en el caso de la europeización, las políticas públicas de la integración andina están asociadas a la construcción social de su objeto con el contexto. El tratado constitutivo de la comunidad andina tiene ya más de 35 años de vigencia, durante los cuales ha habido etapas de auge y crisis en las políticas de cada uno de sus miembros y en el contexto internacional (Wagner, 2004, 1).

### *De la integración comercial al ajuste estructural*

La etapa de integración va desde 1969, suscripción del Acuerdo de Integración Subregional Andino, más conocido como Acuerdo de Cartagena, hasta finales de los ochenta, en la cual los análisis se orientaron a la promoción de un comercio subregional en búsqueda de una política industrial común. La visión intergubernamentalista quería unir políticas nacionales de integración común, lo cual impidió la expansión sostenida.

La segunda etapa corresponde al momento en que los países, por la crisis de la deuda, se ven abocados a aplicar las políticas de ajuste estructural. Al estar los países a merced de las orientaciones de Washington, disminuyeron las posibilidades de crear al menos un comercio intracomunitario. Cada país se relaciona directamente y de manera prioritaria con Washington. Es el momento de la conformación del Grupo de Países Andinos que llevaría al Pacto Andino.

En esta época se crearon, a la luz de los modelos europeos, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión Andina, la Secretaría General, el Tribunal Andino de Justicia, el Parlamento Andino de la actual Comunidad Andina (1979). En 1984 el Parlamento Andino creó la Universidad Andina, que se constituyó en la institución duradera del sistema.

### *Regionalismo abierto. Apertura y crisis*

A partir de los noventa, con el “regionalismo abierto”, se inicia una nueva etapa de apertura comercial, a tono con los procesos de liberalización económica que se imponían en cada país. Desde esta perspectiva, se vislumbra de nuevo la posibilidad del proceso integrador. También se

establece una plataforma para la inserción de los países miembro en el mundo, al amparo de ciertas condiciones imperantes en las Américas, como la agenda del ALCA, lo cual privilegia los intercambios con las grandes potencias por sobre las alianzas productivas de los países miembros.

Sin embargo, la CAN entra en crisis cuando el diseño intergubernamental se quiebra para asistir a la no convergencia de los Estados en el regionalismo abierto propuesto por las hegemonías existentes. Desde conceptos como “la reinención del territorio”, se asume que empresas y nuevos gobiernos regionales se pueden adaptar mejor a las nuevas conveniencias del mercado, ya que pueden desempeñar más competitivamente las funciones de los Estados nación. Así se debilita el poder del Estado en una nueva apreciación del territorio y la soberanía (Policy Paper, 2004b).

### **El problema parlamentario y el déficit democrático**

Algunos autores han estudiado el problema del déficit democrático de la integración andina (Parlamento Andino, 2004). Ésta, desde un lente político, constituye un proceso estructurado a través de la creación de instituciones supranacionales que conforman un tejido institucional cuyo objetivo debería ser el trabajo multisectorial. Al igual que en el caso europeo, se encuentran entidades que regulan y manejan la comunidad por medio de competencias jurídicas o trasladadas a los Estados miembro, así como otras estructuras supranacionales de apoyo a la función de dichos entes.

La integración es un proceso. Según Tokatlian,

[...] un proceso amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones, que implica una vinculación e interpretación social, política, económica y cultural, científica, diplomática e incluso militar de enormes proporciones [...]. Esta dimensión hace necesaria la vinculación y participación no solo de actores estatales, sino de actores no estatales.

¿Cómo participan los actores políticos y la sociedad civil en una instancia supranacional? ¿Se puede hablar de un espacio político andino? En un artículo reciente del Parlamento Andino (2004, 64) se menciona el déficit democrático inherente a los dos modelos de integración más comunes. El primero refiere al modelo europeo, en el que se trasladan competencias del ámbito estatal a una instancia de decisión supranacional. Esta delegación acrecentaría el déficit democrático cuando se ceden instancias de decisión local y nacional. El segundo refiere al modelo anglosajón de integración comercial, en el que se congelan las competencias nacionales; por tanto se inhabilitan las ramas del poder público. Sin control parlamentario, los ejecutivos las administran a su parecer, lo cual

acentúa el déficit democrático. Aunque los dos modelos tienen limitaciones, es evidente un debilitamiento de la democracia representativa en pro del fortalecimiento de un ejecutivo supranacional sobre el cual no se ejercería ningún control político.

### **El Pacto de Quito y la emergencia de las políticas públicas andinas**

¿Se puede hablar de sistema de políticas públicas convergentes en un ámbito regional?

Una mirada crítica frente a una integración institucional, burocrática y tecnocrática, incoherente respecto de las realidades latinoamericanas que se expresan en la pérdida de competitividad en el comercio global, el aumento de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, así como su débil gravitación en la geopolítica global, exige repensar el proceso.

A partir de 2004, con el Pacto de Quito, se inauguran nuevas dimensiones de cooperación hacia las políticas públicas en una nueva fase de la regionalización andina, de donde emergen nuevas agendas distintas al problema del comercio y las aduanas. Se observa la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo propio centrado en las potencialidades de los pueblos andinos, incluidos los conceptos de desarrollo sostenible, fortalecimiento de la cohesión social y equidad en las relaciones internacionales (Wagner, 26). Pero sobre todo se consolidan los lineamientos de una política de seguridad externa común que intente reducir los gastos militares y desarrolle una concepción democrática y no ofensiva, al estilo de la propuesta por la UE. Se profundiza en temas estratégicos como la energía, las comunicaciones, el medio ambiente y la biodiversidad. También se propone incorporar la dimensión social, haciendo énfasis en el sector de las pequeñas empresas de desarrollo rural y fortalecer el desarrollo agrícola. Seguridad y agricultura, dos temas centrales de las políticas europeas, son propuestas también en la nueva agenda para pensar el futuro de la Comunidad Andina.

Aunque con el Pacto de Quito, la CAN avanzó en una agenda multidimensional, la convergencia política en torno a la conformación de un bloque autónomo incompatible con los acuerdos comerciales propuestos por Estados Unidos no fue una de las características de los últimos dos años. El “eje monroista” (Ramírez y Vieira, 2006), conformado por Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, se dividió cuando emergieron los gobiernos de Correa, Morales y Chávez, quienes plantean concepciones claramente adversas al proyecto de hegemonía regional norteamericano. Perú tambalea y Colombia continúa solitaria siguiendo las cada vez más cuestionadas políticas de integración comercial unilaterales. Las tensiones

entre la CAN y el renovado MERCOSUR se profundizan amenazando con la desintegración del proyecto común.

### **Conclusión: ¿instituciones políticas sin sistemas políticos?**

Es indudable la influencia de la experiencia de la Unión Europea en los análisis y puesta en marcha de la Comunidad Andina de Naciones, sobre todo en lo referente a los procesos de traducción e implantación de sus instituciones políticas en situaciones históricas particulares no necesariamente semejantes entre sí. La Unión Europea nació de la necesidad de desarrollar un sistema de cooperación que permitiera la reconstrucción de los países europeos, devastados por la Segunda Guerra Mundial, mientras que la idea de la integración latinoamericana, que ya había aparecido en el imaginario bolivariano en el siglo XIX, planteaba la necesidad de construir un frente común de resistencia frente al imperio español. Las instituciones de la CAN (Parlamento, Comisión, Junta y Tribuna) son copias exactas del modelo europeo, que acude a esta representación común latinoamericana, pero sin un proceso de acuerdo entre las diversas sociedades que la componen en torno a sus necesidades y horizontes políticos. Además las políticas públicas establecidas, y que han dividido a los países, se han orientado más por los dictados de Washington que por la construcción de agendas coherentes con sus realidades. Y no es precisamente para resistir a su influencia que se consolida. La CAN es más una integración de élites y burocracias que la expresión de una integración de sus sociedades (Cárdenas, 2004, 219).

Existen muchas diferencias de fondo entre los dos procesos. La CAN es un territorio extremadamente dispar: elevado número de población por debajo de la línea de pobreza, un conflicto armado cada vez más regionalizado, y una gran ausencia de infraestructura, ferroviaria, vial y energética que impide una mínima integración física a través de sus fronteras. La Unión Europea, en cambio, compuesta por Estados fuertes organizados a través de sus estructuras institucionales y sociales, cuenta con una gran legitimidad de sus instituciones políticas

Para estudiar la CAN y proyectarla, es necesario conocer y comprender las diferentes perspectivas de análisis construidas desde el mundo anglosajón y europeo para dar cuenta de estos fenómenos de reconfiguración del mundo. Así se pueden desarrollar análisis comparativos.

La corriente neoinstitucionalista, variante *rational choice*, ha incidido en los pocos marcos analíticos de los procesos de integración que se manejan en las instituciones públicas en América Latina y en el interior de la CAN. El rol de los grupos de interés, las variables culturales y los análisis de impacto se plantean hoy en la literatura de las nuevas

UE	CAN
Planes integrales de reconstrucción (1950)	De la integración comercial al ajuste estructural (1970)
De la integración a la regionalización (1958)	Regionalismo abierto y apertura (1990)
Los procesos de análisis de políticas públicas regionalizadas (1990)	Primeras propuestas de las políticas Públicas andinas (2004)
La normalización de un objeto de estudio: la europeización (2000)	Crisis actual (2006)

relaciones internacionales, cuya influencia en los análisis de la integración andina y del hemisferio es cada vez más evidente en términos de los procesos de “reinención del territorio”, de “producción flexible y “republicanismo cívico” (Policy Paper, 2004b, 1-8).

Desde el mundo europeo, en algunos casos, los elementos analíticos se centran en las características intrínsecas del proceso, es decir, en los diversos momentos históricos de la elaboración de las políticas y de la construcción de las instituciones políticas y normativas en distintos países, así como en los procesos verticales que caracterizan la articulación de varios niveles de gobierno en el camino de la integración. Aunque analizan los ajustes y las interacciones de las políticas públicas asociadas a ella, no dicen nada sobre los cambios domésticos reales que las transformaciones de los sistemas políticos ni sobre que este proceso de integración está sujeto a varios tipos de presión, derivados de nuevas hegemonías en el proceso de globalización. Se asiste así a una coyuntura de enfoques de los análisis sistémicos positivistas, que conciben la ciencia social como un problema de interacción entre actores individuales, los cuales comparten una racionalidad en torno a sus propios intereses: actores poderosos cuyas instituciones no pueden ser pensadas en términos de sustancias cambiantes, sino como una continua creación de nuevas formas.

Los historicistas afirman que las instituciones humanas están hechas por grupos sociales, no necesariamente actores individuales, que responden en colectividad a problemáticas colectivas y producen determinadas prácticas. Estas instituciones y prácticas se convierten en respuestas colectivas al mundo, cuyo marco social material está determinado por las redes de relaciones sociales en las que ocurre una acción histórica. En consecuencia, la conexión entre los esquemas de representaciones sociales que conciben un grupo social y su mundo material afecta la manera de concebir y actuar en éste. Este enfoque no se puede desarrollar con base en leyes generales, explicadas por teorías aplicadas universalmente. Puesto que se asume que las estructuras del mundo

cambian (Cox, 1986, 244), la historia de los cambios se vuelve esencial, así como sus particulares estructuras inherentes a momentos particulares.

Existen entonces dos enfoques para examinar las políticas públicas de la integración andina. O se adopta el punto de vista de la “resolución de problemas”, asumiendo la permanencia de las estructuras existentes, o se aplica una perspectiva crítica de las posibilidades de las transformaciones estructurales, lo que significa la tarea de desarrollar un enfoque acorde con una situación particular. Algunos autores postulan que para estudiar las transformaciones internacionales se deben considerar las estructuras de cambio de los Estados en relación con las formas de producción en el marco de las estructuras mundiales (Cox, 1986; Wallerstein, 2006).

Por esta vía, la internacionalización de los Estados presupone el análisis de la estructura de poder, donde agencias y gobiernos se sitúan en posiciones dominantes que pueden, en ciertos momentos, determinar un aparente consenso como el de Washington o el ALCA (Arceo, 2006). De esta manera, el análisis de políticas públicas debe tener en cuenta la existencia de instituciones estatales, claves en los procesos de ajuste de la política nacional e internacional: ministerios de Hacienda, ministerios de Desarrollo y Comercio, y oficinas de planeación, las cuales representan un rol de subordinación frente a los órganos centrales de la política internacional (el BID y el Banco Mundial).

A medida que las economías se integran cada vez más a la economía mundial, las empresas más avanzadas tecnológicamente se adaptan mejor a las nuevas oportunidades y se convierten en un actor importante en la reconfiguración productiva y comercial de nuestros países. De esta manera, la influencia de una nueva estructura corporativa sobre los órganos de decisión estatal refleja el dominio de un sector, orientado hacia la economía mundial, sobre otro más orientado hacia la economía nacional, como ocurre en los tratados de libre comercio y la propuesta del ALCA. Sin embargo, esto no obsta para que una coalición de fuerzas conservadoras implemente en estos países las políticas dictadas por los grupos dominantes en Estados Unidos y Europa.

Entonces, las fuerzas emergentes de los procesos de productivos en transformación constituyen el punto de partida del análisis. Estas fuerzas pueden combinarse en diferentes configuraciones que pueden conducir hacia una estructura global de poder hegemónica que enfatiza en la estabilización de la economía sobre las demandas sociales internas de los países, hacia una estructura entre centros de poder que protegen la generación de capital industrial en coherencia con una organización para el trabajo, subordinadas al mismo tiempo a los centros capitalistas, o

quizás hacia una coalición del tercer mundo, como las que se proponen con el ALBA y el nuevo MERCOSUR, contra la dominación de los centros y su relación de dependencia. Esto significa la apuesta de un punto de vista coherente con un orden alternativo del mundo soportado en una adecuada coalición de poder que pueda detener la rapacidad de los países más ricos y posibilitar interacciones más dignas. Ello dependerá del desarrollo futuro de las estructuras estatales en América Latina y el tercer mundo. En este momento existe una coyuntura política favorable.

Sin embargo, las fuerzas controladoras en nuestros países, consideradas la “clase política”, expresan una combinación entre partidos, burocracias, mafias y organizaciones militares no institucionalizadas, así como los líderes disciplinados de los sindicatos y clases medias, quienes controlan el aparato estatal y a través de él buscan ganar mayor control sobre el aparato productivo del país.

Esta clase corresponde a la respuesta local de fuerzas generadas en los procesos de internacionalización de la economía y que de alguna manera buscan ganar mayor control. Su orientación es indeterminada, puede ser conservadora o radical, ambas susceptibles de incorporarse en el sistema mundo hegemónico y conservar las estructuras corporativas del Estado como contrapartida para el capital internacional, como sucede en el nivel nacional y en el nivel distrital en Colombia. Si esta clase política fuera reestructurada y estuviera soportada desde abajo por una fuerza social que supere el populismo manipulador de algunos líderes políticos que se presentan como progresistas o de los oportunistas del centro, se podría pensar en una alternativa radical a las formas de regionalización hegemónicas que se imponen desde el capital internacional, así como a sus representaciones mentales en el tercer mundo. Ello significaría una particular estructura estatal y una nueva visión del mundo.

La influencia de instituciones económicas como el Banco Mundial en las ciencias sociales ha logrado que los derechos ciudadanos básicos, como la educación y la salud, hayan sido considerados una mercancía y que se privaticen en América Latina, donde estaban protegidos por más de un siglo. Nuevos lenguajes en el marco de las nuevas relaciones internacionales empiezan a remplazar la palabra “ciudadano” por “cliente” en el marco de la necesidad de reformar los Estados. Otras palabras, como “agentes”, intentan remplazar la noción de clase, así como la palabra nación. Ahora somos “mercados emergentes”. Igualmente ocurre a la noción de “ideología”, que viene a ser remplazada por “fenómenos de opinión pública”.

América Latina ha contribuido de manera especial al pensamien-

to universal y vale la pena repensar en sus aportes para analizar el mundo de hoy. En el terreno de las ciencias sociales, la producción es muy relevante (Clacso): por ejemplo, cabe mencionar la obra de Milton Santos sobre la geografía en el terreno internacional, así como los aportes de José Martí, José Carlos Mariategui y Víctor Haya de la Torre.

Se trata de recuperar sus trascendentales interrogantes más que sus comprobaciones puntuales, y proyectar todo este aparato teórico como fuente de inspiración para una renovada interpretación del presente y contribuir a la creación de nuevas síntesis teóricas (Borón, 2005).

Para contribuir a la construcción de un marco de análisis de los procesos de integración política, es fundamental recuperar el pensamiento crítico latinoamericano y reconstruir marcos de análisis que consideren las nuevas formas de relación entre fuerzas sociales, Estados y nuevas configuraciones mundiales, considerando sus diversas visiones de mundo, los recursos con que cuentan, los instrumentos de acción política, las arenas políticas, sus foros de negociación, sus conflictos, y seguir de manera sistemática la forma de construcción del espacio de las políticas públicas andinas y latinoamericanas en varios niveles.

## Bibliografía

- Amin, S. y F. Houtart. *La mundialización de las resistencias*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo.
- Barreda, A. “Análisis geopolítico del contexto regional”, en *Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en América Latina*, Foro Boliviano de Desarrollo y Medio Ambiente, La Paz, 2004.
- BID. *Geografía y desarrollo en América Latina. Informe económico y social 2000*, Washington, BID, 2000.
- Cárdenas, M. E. *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 2004.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto. *Dependance et développement en Amerique Latine*, París, PUF, 1969.
- Ceceña, A. E. (comp.). *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, Buenos Aires, Clacso.
- Colonomos, A. *Sociologie des réseaux trans nationaux: Communautés, entreprises et individus: lien social et système international*, Presses de Sciences, París, 1998.
- Cox W. R., “Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en R. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University, 1986.
- El Tiempo*, “Ecuador seguirá en la CAN, pero con condiciones”, Bogotá, enero 10 de 2006.

- Estay, J. y G. Sánchez. *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2005.
- Gambina, J., *El MERCOSUR en los avatares de la lucha entre la liberalización y la liberación*, Reggem, 2005.
- Hall, P., "The political power of economic ideas", en *Comparative Politics*, vol. 25, No. 3, abril de 1993, pp. 275-296; *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, No. 1.
- Hassenteufel P., "De la comparaison internationale a la comparaison transnationale en politiques publiques", en *RVSP*, pp. 113-133.
- Hooghe, L. y G. Marks. *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.
- Inter-American Development Bank (IDB). *Integración y comercio en América: una estimación preliminar del comercio 2002*, Washington, IDB, 2000.
- Jobert, B., *Le tournant neoliberal en France*, París.
- Lequesne, C., "¿Comment penser l'Union Européenne?", en *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et Théories*, París, Presses de Sciences Pol, 1998.
- Moncayo, E., "Hacia una renovación de los contenidos de la integración andina", en M. E. Cárdenas, *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 2004.
- "El desarrollo de las regiones, el relanzamiento de la integración andina", en *Policy Paper 7*, Grupo de Trabajo Integración, S. Ramírez y E. Vieira, (coord.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Fescol y otros, 2004b.
- Mujica, M. E. y D. Pardo. "Integración y cooperación en el sur, Grupo Andino, MERCOSUR y medio ambiente", en S. Ramírez y L. A. Restrepo, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, 1997.
- Muller P. "Vers une sociologie de l'action publique", en *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 50, No. 2, 2000.
- Myrdal, G. *Une économie internationale*, París, PUF, 1958.
- Parlamento Andino. "El futuro de la integración andina: el punto de vista parlamentario para la democratización del proceso", en M. E. Cárdenas, *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 2004.
- Perroux. *L'économie du XXe siècle*, París, PUF, 1958.
- Ramírez, S., y L. A. Restrepo. *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, 1997.
- y E. Vieira (coord.). "La relación colombo-venezolana tras el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina", *Policy Paper 22*, Grupo de Trabajo Integración, Universidad Nacional de Colombia, Fescol y otros, Bogotá, 2000.
- Smouts, M. C., D. Battistella y P. Vennesson. *Dictionnaire des relations internationales*, París, Dalloz.

• *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, París, Presses de Sciences Pol.

Suárez Salazar, L. “Nuevo ‘orden’ mundial, integración y derechos humanos en el Caribe: apuntes para una reconceptualización”, en *Globalización, integración y Derechos Humanos en el Caribe*, Bogotá, ILSA, 1995.

Wagner Tizón, A. “35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico”, en *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Cerec, Fescol, 2004.

Wallerstein, I. “Changing Geopolitics of the World System”, en *1945-2025*, Clacso, 2006.