



Desafíos

ISSN: 0124-4035

ISSN: 2145-5112

revistadesafios@urosario.edu.co

Universidad del Rosario

Colombia

Vargas-Alzate, Luis Fernando

Análisis del factor decisional en la política exterior  
colombiana: el ingreso de Colombia a la Alianza del Pacífico

Desafíos, vol. 34, núm. 2, 2022, Julio-Diciembre

Universidad del Rosario

Bogotá, Colombia

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11848>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359671890012>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Análisis del factor decisional en la política exterior colombiana: el ingreso de Colombia a la Alianza del Pacífico

Luis Fernando Vargas-Alzate  Universidad EAFIT, Medellín, Colombia  
lvargas3@eafit.edu.co

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11848>

## RESUMEN

Este artículo profundiza un tema poco explorado en los estudios sobre Política Exterior Colombiana (PEC): los procesos de toma de decisión. Para ello, se retoman dos modelos clásicos en la materia (Putnam y Allison), los cuales se usan para analizar el proceso decisorio que llevó a Colombia a formar parte de la Alianza del Pacífico en 2012. El estudio de caso permite concluir que ciertos actores del sector privado —particularmente, los gremios económicos— tienen marcada incidencia en las actuaciones del poder ejecutivo, en relación con la toma de decisiones de la PEC. Así, el ejercicio de generar política exterior en el país se distancia de los cánones usualmente sugeridos para la concreción de políticas públicas, a la vez que se convierte en privilegio de los actores más cercanos al presidente de la República. Finalmente, el trabajo llama la atención sobre la necesidad, y diversidad de oportunidades, de trabajar el Análisis de Política Exterior (APE) para el caso colombiano.

**Palabras clave:** política exterior; Colombia; toma de decisiones; Alianza del Pacífico.

**Para citar este artículo:** Vargas-Alzate, L. F. (2022). Análisis del factor decisional en la política exterior colombiana: el ingreso de Colombia a la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 34(Especial), 1-29.  
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11848>

## The Decisional Factor in Colombian Foreign Policy: Colombia's Entry into the Pacific Alliance

### ABSTRACT

This article delves into a topic that has been little addressed in previous studies on Colombian foreign policy: decision-making processes. I rely on two classic decision-making models (Putnam and Allison's) and use them to analyze the decisional procedure that led Colombia to join the Pacific Alliance in 2012. The case study shows that certain actors in the private sector (mainly economic associations) strongly influenced the executive branch's actions regarding Colombian foreign policy. Generating such strategies in the country departs from traditional views of how public policy is generated, showing that in this particular field, it can be influenced by the privileged actors closest to the President. This research highlights the need and the various opportunities for further work on Foreign Policy Analysis (FPA) for the Colombian case.

**Keywords:** Foreign policy; Colombia; decision-making; Pacific Alliance.

## Análise do fator decisório na política externa colombiana: a entrada da Colômbia na Aliança do Pacífico

### RESUMO

Este artigo se aprofunda em um tema pouco explorado nos estudos sobre a Política Externa Colombiana (PEC): os processos decisórios. Para isso, volto a dois modelos clássicos sobre o assunto (Putnam e Allison) e os utilizo para analisar o processo decisório que levou a Colômbia a aderir à Aliança do Pacífico em 2012. O estudo de caso permite concluir que determinados atores do setor privado (em particular, os sindicatos econômicos) têm uma incidência marcante nas ações do poder executivo em relação à PEC. Assim, o exercício de gerar política externa no país distancia-se dos cânones usualmente sugeridos para a realização de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se torna privilégio dos atores mais próximos ao Presidente da República. Por fim, o trabalho chama a atenção para a necessidade e diversidade de oportunidades de se trabalhar na Análise de Política Externa (APE) para o caso colombiano.

**Palavras-chave:** política externa; Colômbia; tomada de decisão; Aliança do Pacífico.

## Introducción

Este trabajo contribuye al estudio de los procesos de toma de decisión en la Política Exterior Colombiana (PEC). A pesar de las aproximaciones narrativas y descriptivas, además de la escasez analítica sobre la toma de decisiones en dicho campo, recientemente se ha evidenciado un interés por elaborar obras más vanguardistas en términos metodológicos sobre el caso colombiano. En tal sentido, el presente artículo procura convertirse en un aporte que se aprovecha del Análisis de Política Exterior (APE) como campo de estudio.

Esta propuesta parte de los modelos planteados por Graham Allison (1971) y Robert Putnam (1988) para realizar un rastreo detallado a los pormenores que llevaron a Colombia a formar parte del esquema integrador de la Alianza del Pacífico (AP). No se trata de un trabajo sobre dicha alianza, sino de una exploración de cómo y por qué se tomó la decisión de entrar a ella. Así, la iniciativa integradora se abordará tangencialmente, mientras el foco se centrará en el papel desempeñado por el sector privado —los gremios económicos—, para incidir en las decisiones del Ejecutivo. La hipótesis central es que los gremios económicos jugaron un rol preponderante en las decisiones específicas de la PEC, en este caso particular.

Esta investigación está respaldada en un trabajo empírico que permitió al autor entender posiciones, estudiar comportamientos e identificar las motivaciones para que el presidente Juan Manuel Santos firmara el Acuerdo Marco (AM) de la AP. En la primera parte, se describen los rasgos esenciales de los modelos desarrollados por Putnam (1988) y Allison (1971), para luego avanzar en la revisión de la decisión de llevar a Colombia a formar parte del mecanismo de integración y cooperación regional, bajo la metodología de estudio de caso.

En desarrollo de la sección explicativa, es oportuno llamar la atención de los pocos autores que han profundizado en el APE para revisar el caso colombiano, a pesar de haberse propuesto desde los años sesenta del siglo pasado, como lo reseña Hudson (2008). Tickner (2002), Amaya (2009), Pastrana y Vera Piñeros (2014), Pastrana (2015) y Jaramillo y Monroy (2021) han aportado al respecto. Particularmente, Pastrana y Vera (2014) reflexionaron sobre las implicaciones de estudiar la AP como un producto de la política exterior (PE).

Su aporte, haciendo uso de la propuesta de Rosenau (1966),<sup>1</sup> es oportuno para explicar el caso nacional, todavía incipientemente abordado. El presente trabajo avanza en tal dirección, contribuyendo a través del acercamiento a los diversos actores que influyeron en la decisión.

Los hallazgos del estudio de caso permiten concluir que detrás de las decisiones de PE en Colombia hay actores con incidencia manifiesta en las actuaciones del poder ejecutivo. El artículo insiste en la necesidad de trabajar el APE en Colombia, como campo de estudio de novedosos aportes.

## Metodología

El presente estudio de caso es de carácter cualitativo. A partir del análisis de la información empírica acumulada mediante entrevistas, encuestas, trabajo de archivo y observaciones en sitio, esta obra se aproxima a la reconstrucción de la decisión del Gobierno colombiano de firmar el AM de la AP.

Para el efecto, se entrevistó a tres grupos de personas: (1) académicos que han estudiado los temas de la PEC, toma de decisiones o AP, desde la perspectiva colombiana; (2) funcionarios de Gobierno adscritos a entidades con implicación directa en el tema y que estuvieron inmersos en el proceso a partir de 2007, y (3) líderes gremiales o miembros del sector privado, que tuvieron un diálogo continuo con el Gobierno nacional sobre temas relativos a la decisión tomada. Pocas investigaciones sobre PE en Colombia se apoyan en trabajo empírico con esta particular combinación de actores. El autor también participó activamente en eventos académicos relativos al desarrollo alcanzado en el Foro Arco, los cuales contaron con participación de representantes de los Gobiernos. Es pertinente anotar que, acercarse a la comprensión del proceso de toma de decisiones solo desde afuera, además de ser inconveniente, puede generar distorsiones en el ejercicio. De ahí que, sin ser funcionario gubernamental, el autor tuvo la posibilidad de acceder a información oficial en diferentes espacios e interacciones. Así, en este trabajo se visualiza al investigador, imbuido constantemente en la realidad que ha seleccionado para intervenir (Yin, 2009).

---

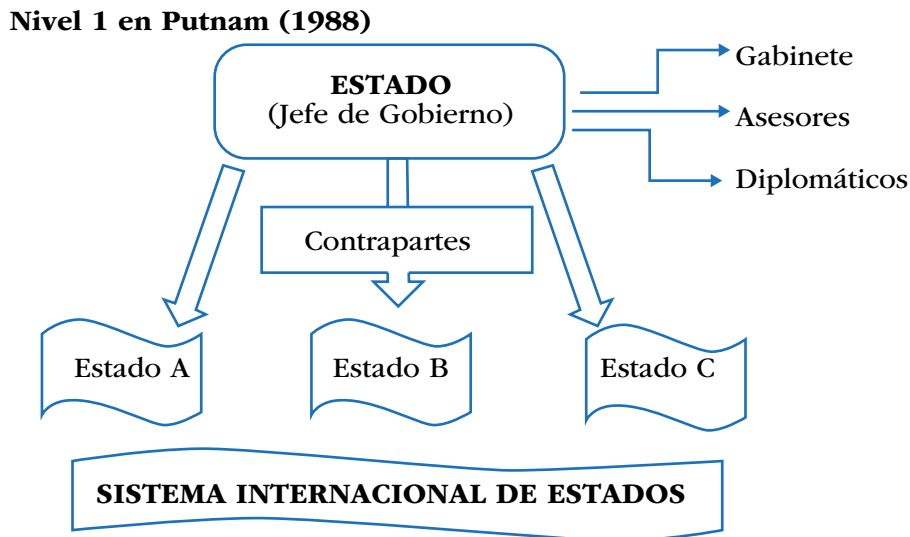
1 Aunque la fecha del trabajo de Rosenau (1966) ofrece la idea de estar ante una obra desactualizada (obsoleta), la realidad es que, en materia de APE, es un trabajo seminal que en América Latina poco se ha utilizado como referente para este tipo de estudios.

Por otra parte, se analizaron fuentes primarias, como el registro oficial formulado y publicado por la AP, disponible en su página oficial. También se consultaron pronunciamientos (revisión de prensa y fuentes periodísticas) y documentos oficiales (declaraciones) emitidos por el Gobierno nacional, a través de las entidades y ministerios involucrados en lo concerniente al ingreso del país a la AP. Además, se realizó una encuesta a 24 académicos e internacionistas en Colombia.

## Dos modelos para la toma de decisiones en PE

Como se indicó, una de las herramientas clave para el desarrollo de este estudio fue el modelo de Putnam (1988). La lógica de juegos de doble nivel surge a partir de un recorrido de su autor sobre literatura que planteaba adentrarse al análisis de los vínculos entre lo doméstico y lo internacional,<sup>2</sup> pero que no logró el alcance suficiente en materia explicativa. Putnam sugiere la existencia de un escenario dual en el que el decisor debe actuar de manera simultánea en dos “mesas” o atmósferas. Así, se encuentra un primer nivel (figura 1) en el que corresponde al jefe de Gobierno interactuar, negociar y acordar con sus pares frente a un tema determinado.

**Figura 1.** Nivel I. Escenario internacional



**Fuente:** elaboración propia.

<sup>2</sup> Ver obras de Rosenau (1980), Deutsch et al. (1957), Haas (1958), Keohane y Nye (1977), Allison (1971), Katzenstein (1978), Krasner (1972) y Gourevitch (1978), entre otros.

Para el caso estudiado, en este nivel I cobra fuerza el factor idiosincrático,<sup>3</sup> que Rosenau (1966) destacó como esencial en el estudio de la PE desde el enfoque del APE.<sup>4</sup> En un sistema presidencialista, como el colombiano —en el que la cabeza del Ejecutivo conserva el control de las decisiones finales—, prima el factor idiosincrático. Hudson y Vore (1995) también lo contemplan, construyendo tipologías sobre los estilos y perfiles del líder, a partir de sus creencias, procesos formativos y modos para ejercer la autoridad.

En este punto se percibe una paradoja, pues, para Putnam (1988) el nivel I, que obedece a un diálogo internacional entre gobernantes, se visualiza como un “diálogo entre Estados”, en el que la variable idiosincrática tiende a perder peso. Así mismo, aunque luzca contradictorio, la visualización se compadece con la “segunda imagen” de Waltz (1979), que se refiere al análisis de carácter sistémico, desde el cual es posible explicar comportamientos de política internacional. Sin embargo, lo meritorio en Putnam (1988) es que no analiza el comportamiento estatal, sino el de los negociadores (*policy-makers*) que lo representan y su vínculo con los pares de otras estructuras estatales.

De otro lado, el segundo nivel (figura 2) está caracterizado por incluir diversos actores que, de acuerdo con su posición, presentan intereses en las temáticas, problemas y decisiones que se debaten. Esta segunda categoría es diversa. Las dinámicas incluyen interacciones de variada índole, fusionando intereses y presiones de actores gubernamentales, civiles, miembros del legislativo, portavoces de agencias con interés en la decisión, partidos políticos, grupos relacionados, etc. Se trata de un entramado de actores con orientaciones diversas, y que abogan por las particularidades que les otorgan sus posiciones, antes que por el interés nacional.

3 Al plantearse el tema con los entrevistados, este se hizo relevante para el análisis. Por su perfil y oficio de tradicional diplomático comercial, el presidente Santos se identificó en materia económica y de diplomacia comercial con Sebastián Piñera (Chile), Alan García (Perú) y Felipe Calderón (México) para formalizar la AP, a partir de una similitud de criterios entre líderes regionales.

4 El APE es un subcampo de las Relaciones Internacionales que procura explicar la política exterior o, alternativamente, el comportamiento de la misma, con referencia al trasfondo teórico de los tomadores de decisión, actuando individualmente o de manera grupal. Su esencia es el estudio de la toma de decisiones (Hudson, 2008, p. 12).

**Figura 2. Nivel II. Escenario doméstico**

**Nivel 2 en Putnam (1988)**



**Fuente:** elaboración propia.

De acuerdo con Putnam (1988), este segundo nivel es la atmósfera de ratificación u oposición a la iniciativa que se acordó en el primero. En él se define el conjunto de ganancias o beneficios probables con la decisión acordada. Es, en términos de Allison y Zelikow (1999), un nivel de juegos burocráticos y puede entenderse como la puesta en escena de variadas fracciones de poder.

El *win-set*, como Putnam (1988) lo denomina, es el conjunto de logros acordados por los Gobiernos en el nivel I y que se aspira ratificar en la mesa doméstica, o nivel II. Entre más amplia sea la propuesta mayor es la probabilidad de coincidir con las de la(s) contraparte(s), lo que hace más factible el acuerdo. El tamaño del set de beneficios se establece, a partir de lo homogéneo de los grupos de interés, del funcionamiento de las instituciones políticas y de las estrategias de negociación externas. En relación con el estudio propuesto, si bien aparecen diversos actores en el proceso deliberativo, el seguimiento exhaustivo se realiza al rol de los líderes empresariales, con objeto de establecer su nivel de incidencia en la decisión de llevar al país a formar parte de la AP.

El otro modelo útil a este trabajo, propuesto por Allison y Zelikow (1999), “plantea la hipótesis de una competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones [oficiales y líderes]” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993, p. 490) y ofrece la visión de la política exterior como resultado de la negociación entre

los componentes de una burocracia (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993). Así, los individuos inmersos en las organizaciones son actores en constante competencia, pues la exclusividad de los líderes es difusa, mientras la concepción de la política se orienta hacia un “pacto entre jugadores” dentro de las jerarquías de gobierno, “a través de circuitos regularizados” (Allison & Zelikow, 1999, p. 255). Con este modelo, la investigación se refuerza al insertarse directamente en las particularidades existentes en las interacciones y negociaciones del nivel II que propone Putnam (1988).

Las decisiones de política exterior surgen de un espacio político abstracto, antes que de un proceso formal atado a una cadena estructurada de comandos (Mintz & DeRouen, 2010), como se genera en la elección racional. Las burocracias son organizaciones jerárquicas que protegen con recelo su territorio en procura de controlar la “hechura” de las políticas. Ello conlleva a la situación problemática expuesta por Renshon y Renshon (2008), en la que —previo al ofrecimiento de opciones, para que la rama ejecutiva enfrente una problemática—, las negociaciones dentro de tales jerarquías terminan excluyendo algunas que pudiesen ser oportunas al Gobierno.

El modelo de política gubernamental o burocrática caracteriza a cada individuo (jugador) como un participante de un juego competitivo en el que su habilidad para alcanzar acuerdos se pone a prueba constantemente. Dicho juego, que puede ser definido como el ejercicio político, queda representado por Allison y Zelikow (1999) como una dinámica de pactos e interacciones, dentro de la jerarquía gubernamental, a través de circuitos regularizados. Estos autores detallan la unidad de análisis (el burócrata o funcionario), sus conceptos organizadores, el patrón de inferencia dominante, las proposiciones y la evidencia. Se trata de un movimiento de jugadores que interactúan de acuerdo con diversas concepciones y perspectivas, ligadas a objetivos de carácter nacional, organizacional o personal. Todo ello es relativo a la posición que ocupan en el “juego político”.

En este modelo, el presidente tiene un poder que le otorga su carácter de jefe de Gobierno. Sin embargo, de acuerdo con sus creadores, “su autoridad solo garantiza un liderazgo global”, que debe reforzarse con la obtención de pactos ventajosos, amparado en sus poderes formales. En tales acuerdos no solo el presidente es un actor de relevancia, sino también los otros actores que se hallan en los diferentes círculos de poder.

De acuerdo con los postulados del modelo, el presidente aparece como un “súper poder” que se rodea de un primer círculo de actores con considerable capacidad de incidencia. Allí se ubican los ministros de despacho, asesores directos y algunos funcionarios que, a partir de sus facultades para insertarse en el ejercicio político, logran un acceso razonable. A la par con esta primera relación de poder, pero ya en una segunda línea, aparecen los legisladores, quienes de acuerdo con el caso que se aborde emergen con mayor o menor influencia.

En un nivel posterior, Allison y Zelikow (1999) ubican al público atento que, con posiciones divergentes, asigna una primera línea a las élites interesadas de manera directa en el problema que se discute y, detrás de ellas, a los “grupos autónomos competitivos”, que es donde se puede encuadrar al sector privado (gremios de la producción para este caso). Finalmente, los círculos se cierran con el público general que, normalmente, no se interesa por temas internacionales. El modelo se retomará en la sección explicativa del caso estudiado.

## **El sector privado, el ingreso a la AP y la conexión con la PEC**

El Estado colombiano forma parte de un mecanismo reciente en materia de cooperación e integración regional: la Alianza del Pacífico. Tal mecanismo es, de acuerdo con sus miembros —información provista por el sitio web oficial de la Alianza del Pacífico (<https://alianzapacifico.net/>)—, la iniciativa de integración regional de mayor dinamismo y eficacia en tiempos recientes. La AP tiene como antecedente la creación del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (Foro Arco) en 2007, integrado por 11 países, aunque sin mucho éxito en su ejercicio. Calafell y López (2011), de la misma manera que Roldán et al. (2011) ahondaron en estudios sobre dicho foro, sin evidenciar avances. A pesar de varias reuniones, la división política de la región hizo que los intereses de los países involucrados fueran diversos. En ese contexto, el presidente Santos contactó a sus homólogos de Perú, Chile y México, con quienes expresó una particular empatía (realzándose el factor idiosincrático).

La AP surge como una iniciativa pactada entre cuatro Estados de la región. De acuerdo con la documentación oficial (Alianza del Pacífico [AP], 2012), su objetivo general es “construir de manera participativa y consensuada un área de integración profunda” (p. 3), caracterizada por tener Estados miembros que

defienden “la vigencia del Estado de Derecho, la Democracia y los respectivos órdenes constitucionales; la separación de los poderes del Estado; y la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (AP, 2012, p. 4).

Como antecedente, el Foro Arco fue una iniciativa creada en respuesta a diversas demandas del sistema internacional en torno al diálogo político, económico y cooperativo con las naciones asiáticas. Algunos funcionarios<sup>5</sup> de la administración Uribe Vélez (2002-2010) caracterizaron ese ejercicio como relevante. En su análisis, Briceño (2010) otorgó al Foro una triple función. En primer lugar, lo valoró como bastión de defensa de las políticas liberales del regionalismo abierto. Luego, lo catalogó como innegable respuesta al proyecto de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que emergió como construcción antiimperialista y anticapitalista. Finalmente, se refirió a la posibilidad de configurar una instancia de acercamiento a los países de Asia Pacífico, específicamente con China. Sin embargo, la exaltación inicial trascendió poco, y como señala Kahhat (2011), hubo una combinación de factores político-económicos que llevó a que varios Gobiernos lo desestimaran.

En abril de 2011, se reunieron en Lima los presidentes de Colombia, México, Perú y Chile. Un año más tarde se firmó el AM de la AP en Chile. Desde ese momento, hasta la fecha, la iniciativa de cooperación e integración ha adelantado diversas cumbres; la más reciente se realizó en Bahía Málaga, Colombia, en 2022 (Stacey, 2022). Así mismo, se ha instaurado una diversidad de comités y grupos técnicos de trabajo conjunto, entre los que se destaca la participación de actores no gubernamentales, tal es el caso de los empresarios.

Previo a la firma del AM, se dieron debates en los que cada sector, con intereses en el tema de la integración con los países del Pacífico, planteó sus posturas. Tales debates permitieron observar las posiciones de los gremios de la producción frente al tema. Desde el Gobierno nacional se transmitió el mensaje de afianzar las relaciones económicas y comerciales con las naciones más cercanas, aludiendo que era un mandato constitucional innegociable.<sup>6</sup>

5 Para destacar están los casos de dos ministros de dicho Gobierno. El ministro de Exteriores (Jaime Bermúdez), entrevistado por el autor (jueves, 03 de junio de 2010), y el ministro de Comercio, Industria y Turismo (Luis Guillermo Plata), también entrevistado, más recientemente (martes, 30 de mayo de 2017).

6 Para Javier Díaz (Analdex) y Andrés Ramírez (CGN), el mensaje del presidente cada vez que se reunía con los líderes gremiales era consistente sobre la necesidad del ingreso (entrevistas realizadas el 31 de marzo y el 1 de agosto de 2017, respectivamente).

Los gremios de empresarios (industriales),<sup>7</sup> exportadores, comerciantes (importadores) y avicultores<sup>8</sup> se situaron en posición favorable al Gobierno nacional, tanto en las reuniones sostenidas en el Foro Arco, como en los primeros acercamientos que condujeron a la AP. Su postura fue utilizada por diferentes funcionarios gubernamentales para transmitir diversos aspectos positivos de llevar al país formalmente a la iniciativa integradora. Contrario a ello, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) solicitó constantemente una revisión detallada al tema, pues, de acuerdo con su presidente, se estaba ante un panorama desventajoso para Colombia.

A partir de los lineamientos de la PEC (2010-2014), expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Prosperidad para Todos”, es factible precisar que la AP fue parte integral de sus estrategias. Dentro de las seis acciones definidas para el ejercicio internacional de Colombia, la AP tuvo relación directa, por lo menos, con cuatro de ellas. Cancelado (2014) reafirma el hecho cuando declara que: “el Gobierno Santos [...] definió el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el cual [estableció] los principales objetivos y metas para los próximos cuatro años de su política exterior” (p. 390).

De acuerdo con el PND, en relación con la PEC, el diálogo entre Colombia, México, Chile y Perú se alineó con la necesidad de diversificar la agenda y llevarla más allá de lo económico (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011). Dados los resultados en el funcionamiento de la Alianza, en desarrollo de las acciones propuestas por el Gobierno nacional, Colombia ha participado de manera activa en la promoción, defensa y mejoramiento de su posición multilateral. Las dinámicas de cooperación —no solo en materia económica, sino de defensa, lucha contra el narcotráfico, educación, innovación y emprendimiento, ciencia y tecnología, y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (Chan, 2015)— han hecho de la AP un espacio de integración y cooperación regional.

7 La Asociación Nacional de Empresarios, ANDI, en ese entonces liderada por Luis Carlos Villegas, fue defensora de lo que vinculara al sistema productivo con el de otros países.

8 Analdex, Fenalco y Fenavi se situaron en posición similar a la ANDI. Particularmente, Fenavi optó por tomar una posición contraria a la de su gremio cúpula, la SAC. La posición del gremio avícola fue utilizada por el Gobierno nacional para mostrar las “bondades” de llevar al país a la AP.

## El análisis desde los niveles de Putnam

### El nivel I en el caso del ingreso a la AP

El contexto internacional (nivel I), en el que se desarrollaron los acontecimientos de la conformación de la AP, se caracterizó por la conjunción de políticas latinoamericanas en tres direcciones, susceptibles de sintetizarse —de acuerdo con Castañeda (2006), Rodríguez (2005), y Castañeda y Morales (2009)— en países de izquierda radical, izquierda progresista y centro derecha. En 2010 algunos de los Gobiernos situados en la izquierda radical, fueron Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. En la categoría de países de izquierda moderada y progresista se situó a Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay. Finalmente, en la condición de países de centro derecha, se ubicó a países como Colombia, Chile, Perú, México, Panamá, Honduras y Costa Rica.

En línea con los planteamientos de Putnam (1988), y con el respaldo del trabajo empírico, este caso de estudio revela que, cuatro Gobiernos parte del Foro Arco estuvieron motivados a impulsar la AP como mecanismo útil al equilibrio latinoamericano, frente a la dinámica expuesta por los países miembros del bloque ALBA y la constatada división política expuesta en Unasur. Los acontecimientos sucedidos en Paraguay motivaron el énfasis en la identificación de valores y principios políticos en ellos, mientras que las discusiones y debates en la Unasur se polarizaron (Cárdenas, 2012).

A partir de ese contexto, el presidente Santos se “lanzó sin dudar” (J. Díaz, comunicación personal, 31 de marzo de 2017) por la firma del Acuerdo Marco, apoyado en el favorecimiento explícito hacia un par de sectores, representados por gremios exclusivos de la producción y distinguidos empresarios del país: Analdex y la ANDI.<sup>9</sup> Así, la AP pudo representar una acción coordinada de políticas internacionales sustentada en la existencia de acuerdos previos entre los cuatro Gobiernos que determinaron formarla. Como Putnam (1988) lo sugiere, la presión externa fue una condición necesaria para tomar la decisión. También en esos juegos del nivel I deben considerarse los vínculos empresariales a nivel internacional, entre sectores de los cuatro países involucrados. Los gremios más reiterativos en los vínculos ganados con pares latinoamericanos fueron la ANDI y Analdex.

9 Incluyendo a Fenavi, estas son las asociaciones de la producción nacional colombiana que mayor participación tuvieron en el proceso. Analdex es la Asociación Nacional de Exportadores.

El modelo de juegos de doble nivel contempla la ejecución de una dinámica interactiva de relaciones de poder y vínculos políticos entre el presidente y sus asesores, funcionarios diplomáticos y gabinete ministerial. Además, el acercamiento empírico de este estudio refleja que, variados aspectos del contexto regional latinoamericano aportaron un peso mayor al de las variables domésticas. Así, los factores externos fueron fundamentales para que el presidente Santos, amparado en un tema constitucional, decidiera el ingreso de Colombia a la AP.

Entre las personas entrevistadas en este estudio, la repuesta que mejor resume esta acción, la expresó un funcionario de carrera del Servicio Exterior colombiano:

En última instancia, dadas las características de nuestra institucionalidad, el presidente tiene total discrecionalidad y, sin importar si al final hubo mucho o poco acompañamiento, mucha o poca asesoría de parte de quienes lo rodean, la decisión es de su exclusividad. Constitucionalmente así está escrito, y eso lleva a que en diversos casos las excesivas consultas sean innecesarias. (Funcionario del Servicio Exterior, comunicación personal, s. f.)

Sin embargo, Hernán Avendaño fue insistente en que todo acuerdo que involucre la participación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo,<sup>10</sup> obliga “la configuración de un comité de expertos al interior del Ministerio, que traza una ruta técnica relacionada con una agenda de negociaciones”. Para Avendaño:

La relación entre el Ministerio de Comercio y la Cancillería fue importante, porque si bien las negociaciones se adelantaron desde este Ministerio [Mincit], pues la Cancillería tiene las relaciones con los países y eso hace que en el proceso de negociaciones de la AP tuvieran que ir muy de la mano acompañando al presidente. (H. Avendaño, comunicación personal, 29 de agosto de 2017)

La etapa o el proceso de carácter internacional en el que se sitúan los juegos del primer nivel del modelo propuesto por Putnam (1988) se sintetiza en una relación cercana entre mandatarios, identificados con intereses políticos,

<sup>10</sup> Avendaño fue asesor económico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo durante los ministerios de Jorge Humberto Botero, Luis Guillermo Plata y Sergio Díaz-Granados.

económicos y comerciales. Asimismo, con principios y valores democráticos —y en un entorno político regional evidentemente agitado—, establecieron un compromiso que los situara en una posición favorable frente a los mercados internacionales.

En materia de construcción del set de ganancias (*win-set*) se presenta una coincidencia en los cuatro mandatarios que acuden a la formalización de la iniciativa AP, dada la convergencia en materia económica y de cooperación, que les facilita trazar objetivos similares. Esto tiene de positivo que, de acuerdo con el modelo, la elaboración de un set de ganancias más amplio facilita la coincidencia entre los actores involucrados y se traduce en facilidades para la aprobación o aceptación de las propuestas.

### El nivel II en el caso del ingreso a la AP

Avanzando al nivel II propuesto por el modelo de Putnam (1988), son diversas las particularidades percibidas al finalizar la etapa de trabajo empírico. Lo más destacado es notar que la mayoría de actores, a quienes pudo afectar o beneficiar la AP, se ocupó de participar en los procesos solo a partir de su concreción. A la luz de la evidencia, poco se consultó e informó antes de lograr la Declaración de Lima (2011) y esto excluyó los debates públicos.

En las negociaciones domésticas aparece una diversidad de actores, difícil de detallar en su rol,<sup>11</sup> aunque de fácil identificación. Allí se representan agencias burocráticas, grupos de interés (o relacionados), clases sociales o, incluso, la opinión pública. La figura presentada previamente refleja la variedad de actores dispuestos a interesarse en un problema. Así, de acuerdo con la propuesta de Putnam (1988), el Acuerdo Marco de la AP aparece como resultado de una fusión estratégica entre posiciones e intereses domésticos e internacionales, susceptible de abordarse, en mayor detalle, con el modelo de política burocrática de Allison (1971), cuando se entrelazan las diversas fracciones de poder.

Al abordar el análisis con el esquema de una mesa de negociación doméstica (nivel II), que permita validar lo que —en las altas esferas y en diálogo con los homólogos del presidente Santos (nivel I)— se determinó sobre la

11 Entre otros aspectos, esta es la razón fundamental para hacer uso del modelo de política gubernamental de Allison (1971), dado que, a partir de la manera como está estructurado, es posible ir más al detalle de los movimientos de los actores analizados. Es uno de los argumentos por los que metodológicamente este trabajo demanda el cruce de dos modelos sobre procesos de toma de decisión.

inclusión de Colombia en el Acuerdo Marco de la AP, resulta particular que los empresarios antioqueños, por ejemplo, desconocieran cómo se llegó a tal determinación.<sup>12</sup> Y que para los miembros del Congreso el tema solo haya sido público después de junio de 2012,<sup>13</sup> cuando les correspondió tramitar la aprobación del Acuerdo en las sesiones propias de la Comisión Segunda.

Así, la determinación tomada por el poder ejecutivo excluyó actores que, desde la perspectiva teórica de Putnam (1988), podrían lucir como necesarios a una negociación conducente a un amplio set de beneficios.<sup>14</sup> Incluso, fue un tema crítico que se extendió a los empresarios del Pacífico colombiano, según lo expresó Esteban Piedrahita, quien comparó las dinámicas de los “Cuartos de al Lado” en la negociación con Estados Unidos con lo que se vivió en el Foro Arco, concluyendo que “nada similar se propuso” para llegar a la AP; “se trata de historias muy diferentes” (E. Piedrahita, comunicación personal, 13 de agosto de 2017).

En este inciso, el caso colombiano se aparta de los postulados conceptuales trazados por Putnam (1988). Su planteamiento gira en torno a cuáles aspectos, demandas u opciones determinadas en el nivel I aparecen susceptibles de ratificación en el II. Al carecer de importancia lo internacional para la sociedad en general, por norma, la ratificación interna de lo decidido externamente, es asunto de relativa facilidad.

La mesa doméstica incluyó solo algunos actores, que consideraron estar privilegiados por el Gobierno. Tres líderes gremiales recibieron llamadas del presidente para tratar el tema y consultar su posición frente a un eventual acuerdo que involucrara a Colombia, México, Chile y Perú, y que incluyera un

12 Las entrevistas realizadas a Sergio Soto, director ejecutivo de FENALCO en Antioquia (15 de agosto de 2017); Lina Vélez, directora ejecutiva de la Cámara de Comercio de Medellín (13 de septiembre de 2017); y Jaime Echeverri, vicepresidente de planeación y desarrollo de la misma Cámara (13 de septiembre de 2017), coincidieron en señalar que desde el Gobierno central “nunca se les invitó para dialogar o desarrollar consulta alguna, ni sobre el Foro Arco, ni sobre lo que sería la AP”.

13 El acercamiento a congresistas (destacándose las conversaciones personales con tres senadores miembros de dicha comisión: Juan Lozano, Camilo Romero y Alexandra Moreno) y a la profesora Martha Ardila (2008), autora del capítulo “El Congreso y la política exterior colombiana: a propósito de la Comisión Segunda”, sirvieron para determinar las lejanías frente al tema en cuestión.

14 Los empresarios del suroccidente colombiano tampoco se enteraron de los detalles. Alejandro Éder, exdirector ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico, señala que “solo hasta ahora, posterior a la existencia de la Alianza del Pacífico, y con lo que ha representado el hecho de tener algunas cumbres del organismo en Cali, se ha evidenciado el papel que puede desempeñar el sector privado en lo relacionado con el desarrollo de la región y del país. Pero años atrás, la ausencia del sector privado fue, además de característica, inaceptable” (A. Éder, comunicación personal, 05 de septiembre de 2017).

proceso de “integración profunda” y liberalización económica y comercial.<sup>15</sup> Así, mientras la ANDI tomó el liderazgo en el acompañamiento de los diálogos con el presidente,<sup>16</sup> otros líderes representativos de los gremios de la producción ni se enteraron de lo que sucedía.<sup>17</sup> El nivel II de Putnam, cruzado con el modelo de política burocrática de Allison, permite comprender estos roles en detalle.

El funcionamiento de la mesa doméstica fue restrictivo, predeterminado y fácil de llevar. Al no tratarse de la generación de una política pública y no considerar el papel de actores diferentes a unos pocos representantes del sector privado, le fue relativamente fácil al presidente Santos adherir a Colombia a la AP. Los pocos actores “molestos” en la escena interna fueron de fácil manejo para el poder ejecutivo. Sin embargo, el proceso tuvo algunas consideraciones que se analizarán de manera más detallada con el modelo de política burocrática propuesto por Allison (1971).

En los juegos del nivel II, una situación particular sirvió al Gobierno para subsanar las diferencias existentes entre dos asociaciones gremiales. En cualquier negociación resulta difícil suponer que el gremio de los empresarios e industriales (ANDI) aparezca situado en posición similar a la que sugiere el de los agricultores (SAC).<sup>18</sup> Esta confrontación se hizo evidente en el proceso de las consultas y acercamientos de apoyo al Ejecutivo.

Si bien Putnam (1988) plantea que, cuando un Gobierno internamente aparece con divisiones de este tipo, se hace más probable alcanzar un acuerdo internacional que cuando se encuentra firmemente comprometido con una determinada política; el Gobierno colombiano se decidió por una jugada estratégica, que llevó a

15 Los presidentes de la SAC y Analdex, fueron convocados por el Gobierno para consultarles al respecto. Así mismo, Paola Buendía (funcionaria de alto nivel de la ANDI) confirmó que Luis Carlos Villegas fue la mano derecha del presidente en el proceso (P. Buendía, comunicación personal, 16 de junio de 2017).

16 Liderazgo que se planteó desde el seno del Consejo Gremial Nacional (CGN), a raíz de tener en la presidencia a Villegas. Siendo presidente de la ANDI y del CGN, este funcionario alcanzó preponderancia en las decisiones tomadas por el presidente.

17 Algunos de los entrevistados señalaron no haber sido consultados, ni convocados a las conversaciones. La relación entre el Gobierno y Fenalco, por ejemplo, fue mínima. Tanto para su presidente, Guillermo Botero, como para Eduardo Visbal y Sergio Soto, vicepresidente de comercio exterior y director ejecutivo en Antioquia, respectivamente, Fenalco fue dejada de lado en lo relacionado con la AP.

18 Dada la naturaleza de las dos asociaciones, es normal encontrar divergencias entre ellas. Valga anotar que hubo dos momentos de acuerdo, a partir de los procesos de mediación adelantados desde el seno del CGN en 2002, en la negociación del TLC con Estados Unidos (“ANDI y SAC...”, 2002), y en 2011 (“ANDI y SAC firman convenio...”, 2011), en lo concerniente a esta investigación.

que la SAC cediera en su radicalización<sup>19</sup> y determinara aceptar el ingreso a la AP, agilizándolas negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Corea del Sur. De ahí que, en octubre de 2011 acordara trabajar en unión con la ANDI, a partir de un convenio de cooperación.

Las acciones adelantadas en el nivel II permiten aplicar un sistema de compensaciones a los actores que, por diferentes razones, muestran resistencia a aceptar los acuerdos del nivel I.<sup>20</sup> Para este caso, al ser contemporáneos en la negociación los procesos de formalización de la AP y de negociación de un TLC con Corea, la movida del Ejecutivo se dirigió a sortear las dificultades con la SAC, asignando ventajas al sector. Lo que generó otras tensiones al interior del Consejo Gremial Nacional (CGN), dado que posiciones como la expuesta por el gremio de las autopartes (Asopartes), por ejemplo, se situó claramente en contra de las ventajas otorgadas a los agricultores.<sup>21</sup>

## Explicación desde el modelo de política gubernamental

Diferente a la propuesta de Putnam (1988) que establece una división en dos niveles para explicar cómo se toma una decisión en política exterior, Allison desarrolló, desde 1971, tres modelos, que fueron actualizados en 1999 junto a Philip Zelikow. Sin embargo, solo su modelo de política gubernamental o burocrática resulta útil a este trabajo. En la descripción básica del inicio se detalló su consistencia en un juego de poderes y posiciones jerárquicas denominado “política” (Allison & Zelikow, 1999). Sus autores precisaron la creación de unos círculos concéntricos en los que se pudo ubicar a los actores participantes.

No obstante, para ubicar la información relacionada con el proceso mediante el cual se tomó la decisión estudiada, se propone acá, en la figura 3, un esquema diferente, de naturaleza piramidal, en la que se hace factible evidenciar las jerarquías a través de las cuales se tejió la decisión. Así, la propuesta

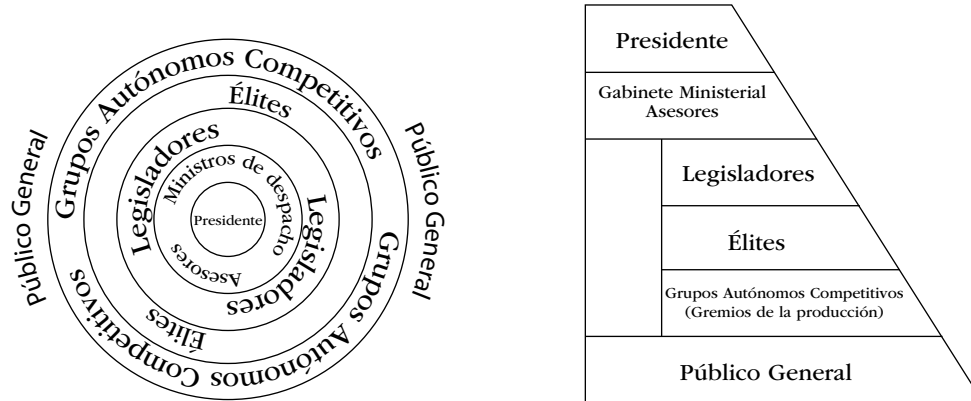
19 Las posiciones más radicales las expuso Alejandro Vélez, vicepresidente de la SAC, quien aprovechaba diferentes escenarios para cuestionar lo que el Gobierno nacional adelantaba, según él, en contra de los agricultores del país. (A. Vélez, comunicación personal, 18 de marzo de 2014).

20 Esto lo precisa Putnam (1988) cuando ejemplifica el tema de los efectos de los precios del petróleo en los empleos de la industria exportadora, a partir de un acuerdo en la mesa I, que dinamiza el juego en la mesa II y lleva a un cambio de posición (p. 447).

21 En contraposición a las ventajas claramente identificadas por la ANDI y el Consejo Gremial Nacional en las negociaciones con Chile, Perú y México (Alianza del Pacífico), la posición de este gremio (también de Acolfa) frente a la negociación con los coreanos fue de oposición (“En la firma del TLC con Corea...”, 2014).

de los círculos concéntricos se transforma para ofrecer claridad en las posiciones que ocupan los actores parte del juego, en la que sería la mesa doméstica de Putnam (nivel II).

**Figura 3.** Toma de decisiones en política exterior: Modelo de círculos concéntricos (Allison y Zelikow) y Modelo piramidal (adaptación de Vargas-Alzate)



**Fuente:** Allison y Zelikow (1999) en su tercer modelo, transformados a una figura piramidal por el autor.

Como se evidencia en la gráfica, y se reitera con lo ya planteado al hacer uso de los juegos de dos niveles de Putnam (1988), la PEC tiene en la figura del presidente, al máximo decisor.<sup>22</sup> Ubicado en la cima del ejercicio, tiene un grado de discrecionalidad, generalmente cuestionado por académicos (Borda & Tickner, 2011; Ardila et al., 2002; Buitrago, 2006; Amaya, 2011; Castillo, 2013) que han investigado sobre PEC, y, además, por funcionarios y líderes empresariales, quienes señalaron este factor como una “característica insuperable” de la PEC.

Un escalón más abajo se encuentran otros miembros del Poder Ejecutivo en el país, pero que no pueden equipararse en términos de poder formal con el presidente. Cuatro ministros son relevantes en este proceso. Por parte del Mincit, Luis Guillermo Plata y Sergio Díaz-Granados. Del lado de la Cancillería Jaime Bermúdez y María Ángela Holguín. De acuerdo con algunos funcionarios,<sup>23</sup> tanto Plata como

<sup>22</sup> No solo porque, en el trabajo empírico, los funcionarios coincidieran en que independientemente de todos “los juegos” y las “presiones” existentes, la potestad de decidir en asuntos internacionales es exclusividad del presidente de la república, sino además por el tema constitucional (Art. 189).

<sup>23</sup> Hernán Avendaño, exfuncionario del Mincit, estuvo cerca de todo lo concerniente al proceso del Foro Arco y concreción de la AP. En sus palabras, “todos los ministerios son relevantes de acuerdo con los temas o las negociaciones que se adelanten. Pero a todas luces resulta indiscutible que, para lo relacionado con la Alianza, fue más relevante el Ministerio de Comercio que la Cancillería” (H. Avendaño, comunicación personal, 29 de agosto de 2017).

Díaz-Granados fueron más influyentes que el ministro de relaciones exteriores de turno, pues al analizarse la naturaleza del acuerdo sobre el que se decidió, el tema económico y comercial cobró mayor relevancia que el político.<sup>24</sup>

Acá es pertinente tener en cuenta lo que Tokatlián (1991) describió como la manera en que el presidente actúa, en función de diferenciar las decisiones que toma. En el caso estudiado es preciso situarlo en la dimensión económica; por tanto, resulta lógico que prime el tema técnico, originado en el Mincit.

En una posición inferior del esquema piramidal se hallan los legisladores que, a causa de su bajo interés frente a lo internacional y desconocimiento en la materia (Ardila et al., 2009), se ven desplazados por las élites, conformadas por empresarios de alto nivel y líderes gremiales, interesados en las decisiones que toma el Ejecutivo.<sup>25</sup> Aunque el foco de este trabajo es el rol desempeñado por el sector privado, en este círculo también se considera la presencia de líderes sectoriales vinculados con ONG, agencias del Gobierno, partidos políticos, grupos de presión e interés (hoy grupos relacionados) de distintas áreas; en general, se trata de los posibles “grupos autónomos competitivos” que hicieron pública alguna aspiración frente al tema de la AP, para entonces Foro Arco. Cerrando el esquema jerárquico planteado aparece el público general, al que los temas de política exterior, o le interesan poco, o aparece como desconocedor de los mismos.<sup>26</sup>

La explicación sobre la decisión estudiada necesariamente gira en torno al manejo del poder y la capacidad de los diferentes actores para incidir en las decisiones del presidente Santos.<sup>27</sup> Para este caso de estudio, el círculo de asesores es trascendental, sobre todo, aquellos que se han ganado su confianza. Luis Carlos Villegas aparece como una figura especialmente importante. Esto en contraste con Rafael Mejía (SAC), Guillermo Botero (Fenalco), Lina Vélez (Cámara de Comercio de Medellín) o Esteban Piedrahita (Cámara de Comercio de Cali), quienes fueron excluidos del proceso.<sup>28</sup>

24 Sin embargo, el tema se fue equilibrando de manera gradual en la medida en que avanzó la AP hacia la concreción del Protocolo Comercial de 2014 (A. de la Cadena, comunicación personal, 2013).

25 Teóricamente, los legisladores debieran interesarse más que cualquier élite, grupo económico o de interés, en lo que el Estado colombiano traza como lineamientos de PE. Sin embargo, en la práctica los miembros de la Comisión Segunda generalmente han sido desconocedores de lo internacional y pasivos frente a ello.

26 En general hay desinterés en la opinión pública por el tema internacional (Tickner et al., 2016).

27 Para este modelo gubernamental o burocrático la personalidad de los actores circundantes al decisor y su capacidad para incidir en él es relevante. Los mapas cognitivos, no solo del decisor, sino de quienes lo rodean, son claves para explicar cómo llega Colombia a la AP.

28 La exclusión de la SAC fue decidida de manera premeditada por la misma organización. Rafael Mejía precisó que al ver la opción de “acordar” beneficios frente a la negociación con Corea, prefirió dejar

Cuando Allison y Zelikow (1999) plantearon los “conceptos organizadores” de su paradigma, analizaron los posibles jugadores, el modo de determinar su influencia relativa y las posibles combinaciones en la mesa doméstica. Claramente, a partir de ellos y de los postulados de Putnam (1988), puede precisarse que el Gobierno no es unidad indisoluble. Distinto a eso, es la sumatoria de individualidades con intereses y necesidades diversas. Así, en el caso colombiano se evidencia que en medio del conglomerado de actores se encuentran los ministros, como figuras de mayor cercanía y confianza con el presidente, pero con algunos actores casi al mismo nivel; el caso de los presidentes del CGN, la ANDI, Analdex, Asobancaria, Fenavi, Fedegán y la SAC es sobresaliente (F. Quijano,<sup>29</sup> comunicación personal, 22 de noviembre de 2017).

Para este caso, la posición específica del presidente del CGN es una ilustración de cómo un determinado canal de acción transforma la relevancia y capacidad de incidencia de un actor específico, incluso estando por fuera del Gobierno, y del segundo nivel de importancia. Tal como lo expusieron Allison y Zelikow (1999), el uso inteligente del poder refuerza la reputación de efectividad.

En este juego de intereses y roles, desplegado durante 2011 y 2012, hubo unas figuras clave para llegar a esa decisión final, esto se ve reflejado en la tabla 1 que se expone a continuación. De acuerdo con la información obtenida, tales actores fueron los de mayor actividad, cercanía al presidente y liderazgo para facilitar la firma del AM.

Finalmente, “la resultante” de los pactos establecidos entre los actores que se involucraron en todas las dinámicas del juego doméstico, denominada por Allison y Zelikow (1999) como “el patrón de inferencia dominante”, se apegó a los lineamientos de la PEC consagrados en el PND, convirtiéndose en un logro presidencial. En el modelo, las acciones que se vinculan con la política exterior son “resultantes” de los pactos determinados por los participantes que operan en el juego burocrático. Esa política que Allison y Zelikow (1999) denominan como el juego de tira a afloje entre dichos actores, en las dinámicas intrincadas mientras se desarrolla la negociación, resultó favorable a la decisión presidencial.

---

que la AP avanzara, pues de otro lado se vislumbraban favorables resultados con el país asiático (R. Mejía, comunicación personal, 01 de agosto de 2017).

29 Director del periódico La República y panelista de la mesa de trabajo del noticiero de la FM, de RCN radio.

**Tabla 1.** Posiciones más cercanas al presidente de la República en la decisión de formalizar el ingreso a la Alianza del Pacífico

Agente	Organización	Cargo
Luis Carlos Villegas	ANDI – CGN	Presidente
Luis Guillermo Plata	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministro 2007-2010
Sergio Díaz-Granados	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministro 2010-2013
Rafael Mejía	SAC	Presidente
Hernán Avendaño C.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Asesor y director técnico
Javier Díaz Molina	Analdex	Presidente
Andrés Moncada	Fenavi	Presidente
Jaime Bermúdez	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministro 2008-2010
María Ángela Holguín	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministra 2010-2017
Gabriel Duque	Ministerio de Relaciones Exteriores	Asesor – negociador
Carlos Morales	Ministerio de Relaciones Exteriores	Asesor – negociador

**Fuente:** elaboración propia.

Luis Carlos Villegas (ANDI), Javier Díaz (Analdex) y Andrés Moncada (Fenavi) fueron protagonistas. El contacto con los ministros Plata y Díaz-Granados llevó a que tuvieran acceso directo a la Casa de Nariño.<sup>30</sup> Con ese terreno ganado, estos tres gremios se situaron en posición inmejorable, avalando lo que el presidente había determinado sacar adelante en la mesa internacional (nivel I). Esto conserva una línea similar del juego gremial desplegada por Dietrich (1999) para el caso estadounidense.

Los elementos de la liberalización económica y defensa de principios frente a la economía de libre mercado expuestos por los líderes regionales, se vieron reflejados en las posiciones de los representantes de empresarios, exportadores y avicultores. El CGN se ubicó igual, a raíz de ser Villegas quien lo presidía. Esto lo ratifica Andrés Ramírez, quien precisó tener:

30 Javier Díaz, presidente de Analdex, señala que “dadas las características y la naturaleza de la Alianza del Pacífico, los exportadores e industriales éramos los llamados a dialogar con el Ejecutivo. Obviamente, hubo sectores o gremios que no vieron con buenos ojos el proceso, por eso difícilmente tuvieron el acceso que teníamos nosotros. El presidente me llamaba directamente a consultarme al respecto” (J. Díaz, comunicación personal, 31 de marzo de 2017).

Acceso directo, no solo al Gobierno, sino a los legisladores, para el evento en que se haga necesario. Podría señalar que el poder del Consejo Gremial Nacional es real, [este] tiene poder y esto se traduce en capacidad y liderazgo [Sic.]. (A. Ramírez, comunicación personal, 01 de agosto de 2017)

En términos de Allison y Zelikow (1999), ante el ejercicio de analizar quién(es) juegan y con qué elementos determinan su capacidad de incidencia, el papel del CGN es preponderante sobre cualquier actor parte del “público atento”. Para los legisladores la AP es algo que solo se conoció después de la firma del AM, las élites tenían su representación directa en el mismo CGN, igual que los grupos autónomos competitivos (asociaciones y gremios de la producción). Así, las pocas desavenencias expuestas llegaron desde el seno de la SAC que, como se indicó, el Ejecutivo manejó con cautela.<sup>31</sup> Igualmente, se constató que el público general no se ocupó de la Alianza ni de otros temas internacionales.

De esta manera, la “resultante política” (usando los términos de Allison, respaldados por Putnam) construida por los jefes de Gobierno desde el nivel I, presentó poca resistencia en el II, pues ante la ausencia de otros actores que se opusieran a que la AP surgiera con el AM, solo correspondió a la SAC intentar un movimiento que impidiera su afectación como gremio de alta relevancia. Un factor para considerar en esta “resultante” tiene que ver con la posición de la ANDI, protagonista en el ejercicio, al contar con Luis Carlos Villegas en su dirección.

Acá aparece el giro ya considerado y que se relaciona con la pertinencia de un TLC con Corea del Sur. De acuerdo con las posiciones de Analdex, la ANDI y Fenavi, el tema con la SAC se hacía cada vez más difícil. Ello hizo que —en medio del “público atento”, que reseñan Allison y Zelikow (1999), correspondiente a su vez con los juegos del nivel II de Putnam (1988)— se gestaran tensiones y se exigiera por parte del grueso de los gremios vinculados a la SAC, que los debates en torno a la relación económica y comercial del Foro Arco fuesen públicos, claros y transparentes.

31 Otro aspecto identificado fue el de un acuerdo implícito, no público, entre Villegas y Mejía para rotarse, en el periodo siguiente la posibilidad de presidir el CGN. Este acuerdo haría parte integral de la negociación para que la SAC acordara que el país se hiciera miembro de la AP sin muchas dificultades. Así, al hacer referencia a las compensaciones de Putnam (1988), esta aparecería como una más de las expuestas para que se alcanzara el proceso de validación en el nivel II.

En medio de la situación quedaban pocas opciones, pero “ellos estaban dispuestos a dar la pelea hasta el final porque con nosotros están muchos productores importantes de diversos sectores” (R. Mejía, comunicación personal, 01 de agosto de 2017). Fue el momento en que el Ejecutivo agilizó las negociaciones con Corea para acordar un TLC. Se trataba de un acuerdo beneficioso para el agro colombiano, y era la oportunidad de apaciguar los ánimos de la SAC<sup>32</sup>. Se compensó al actor molesto, de manera que la SAC y la ANDI (junto con el CGN) pactaron acompañar al Gobierno.

En la aplicación de los “conceptos organizadores” del modelo de Allison y Zelikow (1999), el juego de poderes evidencia que, una vez localizados los respectivos jugadores en posición de defensa de sus intereses, algunos de ellos tuvieron claridad sobre cómo enfrentar la situación. Al fin, como se extrae del trabajo de campo, para efectos de esta decisión los otros posibles actores fueron extremadamente pasivos. La prensa sirvió al Ejecutivo<sup>33</sup> y las organizaciones no gubernamentales se hicieron a un lado de estas discusiones.

En relación con “los canales de acción”, Allison y Zelikow (1999) señalan que estos son los que determinan cuáles jugadores cobran relevancia, de acuerdo con los temas y las posibilidades de decisión. En política exterior cada decisión tiene un canal de acción central, de acuerdo con la estructura gubernamental. En el caso colombiano, dichos canales los trazan los ministerios avalados por el presidente.

Se parte de la premisa elemental que el canal de acción central, en cualquier decisión de PE se origina en el Minrelex. Sin embargo, a partir de los hallazgos, el canal más importante para esta decisión que se estudia es el Min-cit, dada la naturaleza técnica de su ejercicio. Así, los actores más trascendentes en este juego de la mesa doméstica o nivel II, fueron los que tuvieron mayor acceso a la agenda comercial, generada por dicho ministerio desde 2004, y comprendieron que había intereses, necesidades y, sobre todo, beneficios a su

32 En este punto hay que tener en cuenta que, a partir de lo cedido ante la SAC, no solo la ANDI sino además otros importantes gremios de la producción, plantearon posiciones contra el Gobierno en la negociación con Corea, puesto que afectaba sus intereses de manera directa. La prensa lo reportó, como lo constata el artículo “tlc con Corea: llora la industria, ríe el campo” (Rojas, 2012). Así mismo, el Gobierno promocionó el acuerdo con Corea, en beneficio de los agricultores (Díaz-Granados, 2012).

33 La Alianza del Pacífico ha tenido, incluso desde antes de gestarse, un carácter mediático preponderante. Ha sido un factor del cual se benefició la iniciativa, tal como lo planteó Urrego-Sandoval (2015, p. 6).

favor. Esto explica que, con su bagaje técnico, el CGN se hubiese convertido en el actor más influyente en la decisión.

En tal sentido, la cabeza del CGN —a su vez líder de la ANDI—, contó con una identificación absoluta frente al *policymaker* central. Tal compatibilidad quedó demostrada en reiteradas oportunidades, como está plasmado en el libro del CGN, para las últimas cuatro administraciones (Junguito, et al., 2015). Además, las reglas de juego se situaron a su favor, en tanto la Constitución es la que define el juego en el nivel II, delimitando la acción de decidir, en materia internacional.

En tal caso, por ejemplo, el Legislativo solo se ocupa de intervenir cuando los acuerdos o convenios de carácter internacional pasan a su esfera de acción para ser ratificados. Así como Allison y Zelikow (1999) lo determinan, tales reglas se encargan de establecer las posiciones, el poder de los actores y los canales de acción, a la vez que estrechan notablemente el rango, tanto de las decisiones como de las acciones gubernamentales.

Finalmente, es oportuno precisar el cambio dado en la relación entre las unidades gremiales y el Gobierno nacional. A pesar de haberse identificado en la revisión de literatura que algunas debilidades (mutuas) siguen causando recelos en la relación entre los gremios y el Gobierno central, en lo que concierne a este caso que se estudia, la situación plantea otras circunstancias. A diferencia de lo planteado por Hartlyn (1985) y De Lombaerde (2000), no existe la creencia de cooptación de uno hacia el otro.

## Conclusiones

Este trabajo se convierte en un aporte desde el campo del Análisis de Política Exterior sobre el caso colombiano, a partir de la aproximación a una decisión del Gobierno nacional, identificada con dicho ámbito metodológico. Colombia hizo parte de la Alianza del Pacífico, posterior a su participación en el Foro Arco del Pacífico Latinoamericano. Sin embargo, detrás de la decisión se presentó un intrínquil susceptible de abordarse desde los modelos de Allison (1971) y Putnam (1988), para una mejor comprensión de esa realidad. Así, el trabajo desplegado validó la importancia de acudir a ambos modelos, para auscultar en los detalles explicativos sobre cómo se determinó que Colombia fuese uno de los cuatro miembros de la AP.

Debe anotarse acá que plantear la discusión en dos escenarios o mesas (como Putnam lo sugiere), abre una posibilidad interesante de detallar los vínculos entre el contexto externo y las demandas internas de los actores interesados en que se tome una decisión que les resulta favorable o, incluso, evitar que se tome una diferente, generadora de afectaciones. La combinación con el modelo de política gubernamental permite insertarse en esa “caja negra” estatal que, desde la postura del actor racional, se asume con frecuencia tomando decisiones. Contrario a ello, en esta obra se ha denotado el papel de los individuos incidiendo en las decisiones que, a la luz pública, aparecen herméticas bajo la categoría de decisiones o disposiciones estatales.

Se constata que, los canales de acción del juego propuesto a nivel doméstico definen el rol que desempeña cada jugador, así como los rangos o ubicación jerárquica, en términos de capacidad de incidencia. A partir de esa determinación resulta común para una decisión de este tipo, encontrar a los gremios de la producción ejerciendo influencia. Sin embargo, tal obviedad se desvirtúa analizando con criterio las movidas de los respectivos actores involucrados en el juego y determinando una caracterización para cada uno de ellos, de acuerdo con las personas que los lideraron y su vínculo con el Ejecutivo.

Finalmente, la conclusión más valiosa de este trabajo gira en torno a la comprensión de una necesidad que apunta a estudiar la política exterior desde el papel que desempeñan quienes la conciben, proponen y ejecutan, antes que desde las estructuras institucionales. La superación de la dicotomía agente-estructura es parte esencial en un ejercicio de este tipo, en el que los rasgos del oficial que toma decisiones trazan la ruta explicativa de sus comportamientos y actuaciones finales.

## Referencias

- Alianza del Pacífico. (2012, 06 de junio). *Acuerdo Marco*. IV Cumbre Alianza del Pacífico. Observatorio de Paranal, Antofagasta, Chile.
- Allison, G. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Harper Collins.
- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Longman.
- Amaya, R. (2009). *El actual proceso de toma de decisiones en la política exterior colombiana: una aproximación a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores*. (Tesis de maestría). Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, R. (2011). El proceso de toma de decisiones en la política exterior colombiana. *ORBIS*, 16, 6-11.

- ANDI y SAC firman convenio de cooperación. (2011, 20 de octubre). *Semana*. <https://www.semana.com/economia/articulo/andi-sac-firman-convenio-cooperacion/137947/>
- ANDI y SAC ya pasó la tormenta. (2002, 26 de octubre). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1348404>
- Ardila, M. (2008). El Congreso y la Política Exterior Colombiana. A propósito de la Comisión Segunda. En M. Ardila, L. Carvajal, J. Garay, M. Marín, J. Niño, & J. R. Puyana. *La Toma de Decisiones de la Política Exterior Colombiana*. Universidad Externado de Colombia.
- Ardila, M., Cardona, D., & Tickner, A. (Eds.). (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Friedrich Ebert Stiftung Colombia, FESCOL; Hanns Seidel-Stiftung.
- Ardila, M., Montilla, P., & Garay, L. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de los sectores académicos y empresariales*. Universidad Externado de Colombia.
- Borda, S., & Tickner, A. (Comps.). (2011). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Uniandes.
- Briceño, J. (2010, julio-agosto). La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional. *Nueva Sociedad*, (228), 44-59. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3705\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3705_1.pdf)
- Buitrago, R. (2006). La política exterior de Colombia en el siglo XX. Un breve repaso histórico a nuestra política internacional. *Suma Administrativa*, 1(1), 111-131. <https://pure.urosario.edu.co/es/publications/la-pol%C3%ADtica-exterior-de-colombia-en-el-siglo-xx-un-breve-repaso-h-2>
- Calafell, E., & López, S. (2011, 09-12 de mayo). *Mercosur y el Foro del Arco Pacífico Latinoamericano. Análisis comparado de las relaciones con las economías de Asia-Pacífico [Ponencia]*. I Congreso de la Red de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Cancelado, H. (2014). La Alianza del Pacífico y los foros multilaterales. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 383-402). Fundación Konrad Adenauer; Universidad Santiago de Cali.
- Cárdenas, E. (2012, 16 de noviembre). El caso de Paraguay genera grietas en Unasur. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-caso-de-paraguay-genera-grietas-en-unasur-nid1526198/>
- Castañeda, J. (2006, mayo-junio). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3), 28-43. <https://doi.org/10.2307/20031965>
- Castañeda, J. G., & Morales, M. A. (2009). The emergence of a new left. En A. F. Cooper, & J. Heine (Eds.), *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization* (pp. 64-78). United Nations University Press.
- Castillo, E. (2013). La toma de decisiones de la política exterior de Colombia. *Revista Global Iure*, 1, 171-183.

- Chan, J. (2015). Perú, las cadenas globales de valor y la cooperación en la Alianza del Pacífico. En A. Roldán Pérez (Ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico* (pp. 117-120). Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- De Lombaerde, P. (2000). La economía política de la política comercial en Colombia: la influencia de los gremios en la formulación de la política comercial. *Colombia Internacional*, (48), 78-110. <https://doi.org/10.7440/colombiaint48.2000.03>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Deutsch, K., Burrell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Lichterman, M., Lindgren, R. E., Loewenheim, F. L., & Van Wagenen, R. W. (1957). *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton University Press.
- Díaz-Granados, S. (2012). TLC con Corea, paso decisivo para generar riqueza y empleo para los colombianos: ministro Díaz-Granados. *Publicaciones Mincomercio*. [http://www.sice.oas.org/tpd/col\\_kor/Negotiations/VII\\_round\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/tpd/col_kor/Negotiations/VII_round_s.pdf)
- Dietrich, J. (1999). Interest groups and foreign policy: Clinton and the China MFN debates. *Presidential Studies Quarterly*, 29(2), 280-296. <https://www.jstor.org/stable/27551988>
- Dougherty, J., E. & Pfaltzgraff, R. L. (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- En la firma del TLC con Corea no hubo acuerdo alguno con la industria. (2014, 29 de diciembre). *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15034158>
- Gourevitch, P. (1978, autumn). The second image reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, 32(4), 881-912. <https://www.jstor.org/stable/2706180>
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford University Press.
- Hartlyn, J. (1985). Producer Associations, the political regime, and policy processes in contemporary Colombia. *Latin American Research Review*, 20(3), 111-138. <https://www.jstor.org/stable/2503471>
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy. Theories, actors and cases* (pp. 11-29). Oxford University Press.
- Hudson, V. M., & Vore, C. S. (1995). Foreign policy analysis, yesterday, today and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(Suplemento 2), 209-238. <https://doi.org/10.2307/222751>

- Jaramillo, F., & Monroy, M. (2021). Gendering foreign policy in Colombia's peace process with the FARC. *International Feminist Journal of Politics*, 23(3), 418-439. <https://doi.org/10.1080/14616742.2020.1864222>
- Junguito, R., Peña, A., Arbeláez, C., & Ramírez, A. (2015). *Historia del Consejo Gremial Nacional*. Fundación Empresaria.
- Kahhat, F. (2011, 29 de abril). Del "Arco del Pacífico Latinoamericano" al "Acuerdo del Pacífico". *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>
- Katzenstein, P. (Ed.). (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. University of Wisconsin Press.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. Little, Brown and Company.
- Krasner, S. (1972, summer). Are bureaucracies important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, (7), 159-179. <https://www.jstor.org/stable/1147761>
- Mintz, A., & DeRouen, K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press.
- Pastrana Buelvas, E., & Vera Piñeros, D. F. (2014). Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 29-74). Fundación Konrad Adenauer; Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana Buelvas, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Fundación Konrad Adenauer.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic policy: the logic of two-level games. *International Organizations*, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Renshon, J., & Renshon, S. (2008). The theory and practice of foreign policy decision making. *Political Psychology*, 29(4), 509-536. <https://www.jstor.org/stable/20447142>
- Rodríguez, M. (2005). La política exterior ambiental de Colombia en el ámbito global. En M. Ardila, D. Cardona, & S. Ramírez (Eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (pp. 145-213). FESCOL; Fondo Editorial CEREC.
- Rojas, J. F. (2012, 23 de junio). TLC con Corea: llora la industria y ríe el campo. *El Colombiano*. [https://www.elcolombiano.com/historico/tlc\\_con\\_corea\\_llora\\_la\\_industria\\_y\\_rie\\_el\\_campo-EVEC\\_187175](https://www.elcolombiano.com/historico/tlc_con_corea_llora_la_industria_y_rie_el_campo-EVEC_187175)
- Roldán, A., Pérez, C., & Garza, M. (2011, 23-25 de marzo). *Arco del Pacífico Latinoamericano y ASEAN: oportunidades de cooperación birregional* [Ponencia]. XIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios de Asia y África, Bogotá. <https://silo.tips/download/arco-del-pacifico-latinoamericano-y-asean-oportunidades-de-cooperacion-birregion>

- Rosenau, J. (1966). Pre-theories and Theories of Foreign Policy. En B. Farrel (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics* (pp. 27-92). Northwestern University Press.
- Rosenau, J. (1980). *The scientific study of foreign policy*. Frances Pinter; Nichols Publishing.
- Stacey, D. A. (2022, 26 de enero). *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/comenzo-la-xvi-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-con-colombia-como-pais-anfitrión-3292433>
- Tickner, A. (2002). Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. En M. Ardila, D. Cardona, & A. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 353-397). Friedrich Ebert Stiftung Colombia, FESCOL; Hanns Seidel-Stiftung.
- Tickner, A., Cepeda, C., Rouvinski, V., & Milanese, J. (2016). *Colombia, las Américas y el Mundo 2015. Opinión Pública y Política Exterior*. Uniandes.
- Tokatlián, J. G. (1991). La política exterior de Colombia hacia Estados Unidos, 1978-1990. El asunto de las drogas y su lugar entre Bogotá y Washington. En C. G. Arrieta, L. J. Orjuela, E. Sarmiento, & J. G. Tokatlián, *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Uniandes; Tercer Mundo.
- Urrego-Sandoval, C. (2015). *Alianza del Pacífico: realidad y retos para Colombia* [Serie Documentos de Trabajo del PEAP, N.º 1]. PEAP; Universidad ICESI. [https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/peap/publicaciones/WP-PEAP\\_01-Urrego.pdf](https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/peap/publicaciones/WP-PEAP_01-Urrego.pdf)
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. McGraw-Hill.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. SAGE.

