Globethics Repository



Treinta años de integración andina [Thirty years of Andean integration]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Sánchez Avendaño, Gabriel
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-14 12:46:28
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219234

Treinta años de integración andina

GABRIEL SÁNCHEZ AVENDAÑO

Este artículo intenta recorrer de manera crítica algunos de los ejes prioritarios de la futura evolución de la Comunidad Andina. Para empezar analiza rápidamente el proceso de integración económica resaltando algunas de las dificultades que hasta ahora han aparecido. Luego retoma la reforma institucional en la que se destacan algunos aspectos, identifica la búsqueda de una política exterior común como un proyecto excesivamente ambicioso, y señala que el problema social se debe en parte a que hasta el momento el esfuerzo ha estado mal dirigido.

En mayo de 1999 la Comunidad Andina (CAN) celebra en Cartagena de Indias su trigésimo aniversario de existencia. Es una ocasión ideal para resaltar los avances logrados hasta ahora, pero sobre todo para analizar la actual estrategia de la Comunidad a fin de insertarse en un mundo globalizado con cara al siglo XXI. Empezaremos con un rápido recuento del proceso de integración económica, y luego nos dedicaremos a analizar los tres aspectos que actualmente se consideran prioritarios para la futura evolución de la CAN: la reforma de las instituciones, la proyección hacia el exterior y el aspecto social.

La integración económica

El proceso de integración andino se ha enfocado casi exclusivamente hasta ahora en el aspecto económico. Por lo tanto se esperaría que en este ámbito los resultados concuerden con las expectativas. Pero el proceso se ha destacado por su retraso respecto de los plazos previstos y su lenta evolución. En menos de 10 años el Mercosur ha obtenido mejores resultados que la Comunidad Andina en 30.

GABRIEL SÁNCHEZ AVENDAÑO: abogado, maestría en Diplomacia y Organismos Internacionales, director de la Especialización en Integración en el Sistema Internacional, Universidad Javeriana, Bogotá; asesor en integración y derecho internacional de entidades públicas y privadas.

Palabras clave: Comunidad Andina de Naciones, integración, Pacto Andino.

Sin embargo existen factores que justifican esta situación. En primer lugar la dinámica de un proceso de integración depende en gran medida de sus miembros, es decir los países que lo conforman. En ese sentido no se puede comparar la situación económica de Brasil o Argentina, con la de los países andinos[1]. Por otro lado dicho proceso tuvo que enfrentar la crisis de la deuda externa y la década perdida de América Latina, mientras que el Mercosur sólo ha actuado en una coyuntura de fomento al libre comercio y la integración, como es la de la década de los 90. No obstante existe una realidad innegable y es la de la consolidación de un mercado ampliado. La armonización de políticas y las normas comunitarias han permitido obtener importantes avances en muchos aspectos. Está por ejemplo el caso de la propiedad intelectual, en el que existe una muy importante normativa. Pero este ejemplo también ilustra otra realidad: gran parte de la normativa andina está concentrada en la propiedad intelectual, lo que supone carencias en otros sectores. Y ni siquiera estamos planteando el problema que genera el creer que las normas son la solución a todo problema. Otro aspecto interesante es el del crecimiento de las exportaciones intra-andinas. Entre 1991 y 1997 pasaron de 1.200 a 5.800 millones de dólares, lo que corresponde a un crecimiento anual de 28%, con un 80% de productos manufacturados[2]. Es una cifra muy alentadora pero que también esconde otra realidad. Los productos manufacturados andinos son competitivos en la región latinoamericana, pero sólo penetran en los mercados norteamericano, japonés o europeo las exportaciones de materias primas. En alguna medida ello significa que la CAN se ha convertido en un fuerte que protege las manufacturas locales, desincentivando la necesidad de adaptar nuestra estrategia de promoción de las exportaciones hacia un mundo globalizado.

La zona de libre comercio ha sido un elemento promotor de las relaciones comerciales intra-andinas, mas desafortunadamente su éxito se ha visto opacado por la posición peruana, que durante cinco años se estableció al margen de la zona, sin contar con todo el esfuerzo que demandó volver a vincular plenamente a dicho país. En el ámbito de la armonización de políticas macroeconómicas existe una serie de inconvenientes que no permiten avanzar. En particular, el hecho de que al interior de los países no hay una verdadera concertación entre las diferentes instancias nacionales. Los ministerios de Comercio y las cancillerías deberían trabajar bajo un esquema de coordinación mucho más eficaz, y sobre todo se debería ampliar el tema de la integración a nivel nacional incorporando a los ministerios de Hacienda y los bancos centrales, que hasta el momento han estado prácticamente excluidos. En cuanto al Arancel Externo Común (AEC), la CAN sigue siendo una unión aduanera imperfecta. Ningún país respeta a cabalidad las condiciones, pero existe un alto cumplimiento por parte de Colombia y Venezuela, y en alguna medida Ecuador. Una vez más se destaca el caso de Perú en cuanto a posiciones particulares se refiere.

1. A pesar del *boom* petrolero venezolano.
2. Fuente: Ministerio de Comercio Exterior Colombia.

En la actualidad todo parece indicar que se está trabajando sobre la búsqueda de convergencias para establecer un mercado común. La pregunta es cómo lograr una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, cuando aún existen obstáculos en temas como la zona de libre comercio, la unión aduanera y las armonizaciones macroeconómicas. Antes de dar un paso es necesario tener certeza sobre el suelo que se está pisando.

El marco institucional de la Comunidad Andina

La columna vertebral del proceso de integración andino es el Acuerdo de Cartagena (26 de mayo de 1969) que crea el Pacto Andino. Sin embargo con el paso de los años esta norma máxima tuvo que adaptarse a la evolución del proceso de integración. Las primeras modificaciones vinieron a raíz de los cambios en cuanto a países miembros se refiere. Venezuela adhirió al Pacto Andino gracias al Instrumento Adicional de Lima (13/12/1973). Ese mismo año se produjo un golpe de Estado en Chile y a través del Protocolo Adicional de Lima (5/10/1976) este país se retiró.

Al principio el proceso funcionó relativamente bien, pero luego vino entre mediados de los años 70 y mediados de los 80, una serie de protocolos destinados a resolver los repetidos incumplimientos de los plazos previstos. Es por ello que los protocolos adicionales de Lima (30/10/1976), de Arequipa (21/4/1978) y de Quito (12/5/1987) amplían los plazos previstos para el programa de liberación, para el AEC y para la programación industrial. Sin embargo, el de Quito más que un protocolo adicional es considerado un protocolo modificatorio: se pone a tono con la última serie de protocolos que intentan modificar la estructura institucional del Pacto Andino. El Protocolo Modificatorio de Quito actualiza el ordenamiento jurídico del Pacto Andino con el fin de adaptar el proceso a los problemas de los años 80, incorporando al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, al Parlamento Andino, y a los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. Por último el Protocolo Modificatorio de Trujillo (10/3/1996) crea la CAN y el Sistema Andino de Integración (SAI), implantando tal vez la reforma más ambiciosa desde el origen del grupo andino, dándole de paso un importante impulso.

Vale la pena recordar que el proceso fue víctima entre 1975 y 1987 de la falta de voluntad política de los países miembros, factor que se refleja en los repetidos incumplimientos de los plazos y que en parte se debe a la crisis de la deuda externa y a los problemas de la balanza de pagos en América Latina. Al llegar los años 90 el proceso conoce un notable repunte político, pero esta vez el aparente entusiasmo se debe más a la coyuntura de los acontecimientos internacionales que a una real iniciativa propia.

El protocolo de Trujillo y la nueva institucionalidad de la CAN. A finales de los años 80, la caída del muro de Berlín y el fracaso de las políticas de los organismos internacionales económicos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, favorecen la aplicación de nuevas tendencias dán-

dole una especial fuerza al libre comercio y a la integración. Después de algunos tropiezos[3] el Pacto Andino pone en marcha a partir de 1995 una de las reformas más importantes desde su creación. Es así como en agosto de 1997 entra en vigor la transformación más ambiciosa del proceso de integración andino. La CAN reemplaza al Pacto Andino, y se crea la Secretaría General, que asume entre otras las funciones administrativas de la ya inexistente Junta del Acuerdo de Cartagena. Asimismo se personifica al proceso a través de la figura de su secretario general y se le da una personería jurídica internacional a la CAN. También se institucionaliza todo este tejido de instancias a través del SAI. Actualmente la CAN está compuesta por los siguientes órganos (con poder de decisión política) e instituciones (con carácter asesor):

Organos. El Consejo Presidencial Andino (CPA) es el máximo órgano andino. Emite directrices de orientación general. Está compuesto por los cinco presidentes andinos, quienes se turnan anualmente para presidir el Consejo. Se reúnen una vez al año.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Camre): es el órgano de la dirección política que se encarga del cumplimiento de los objetivos. También formula y ejecuta la política exterior andina y suscribe acuerdos con terceros. Está compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores de los países andinos y el presidente del Consejo es el ministro de la misma nacionalidad del presidente del CPA. El Consejo también ejerce la secretaría *pro-tempore* del CPA. Se reúne dos veces al año. Emite por consenso declaraciones o decisiones. Las primeras no tienen un carácter vinculante, mientras que las segundas son normas jurídicas según el Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. También existen reuniones ampliadas del Camre en donde participan además de los ministros de Relaciones Exteriores, los representantes de la Comisión.

La Comisión de la Comunidad Andina (CCA): es el órgano normativo y comparte las decisiones con el Camre. Está compuesta por un representante plenipotenciario de cada país miembro. El presidente también es de la misma nacionalidad que el presidente del CPA. La CCA representa a la Comunidad y aprueba o enmienda las propuestas de los países o la Secretaría General. Coordina la posición conjunta de los países andinos en los foros internacionales. También adopta medidas para lograr los objetivos del Acuerdo de Cartagena y las directrices del CPA. Es el órgano que formula la política de comercio e inversiones. Se reúne tres veces al año y las decisiones se toman en principio por mayoría absoluta y en casos excepcionales por mayoría calificada o ausencia de voto negativo.

La Secretaría General (SG): es desde agosto de 1997 el órgano ejecutivo permanente de la CAN. Es dirigida por un secretario general elegido en reunión

3. La asociación de Bolivia con el Mercosur y la poco clara posición del Perú ante el grupo andino, entre otros.

ampliada del Camre por consenso. Administra el proceso de integración, representa la secretaría de la SAI y resuelve los asuntos que se le ponen a consideración. Vela por el cumplimiento de los compromisos y es el vínculo entre los países miembros y con los órganos del SAI. El Parlamento Andino (PA): es el órgano deliberante. Está compuesto por representantes de los congresos de los países miembros según sus propias reglamentaciones nacionales y la del PA. Emite sugerencias de normativa para armonizar las legislaciones, relaciona a los parlamentos nacionales y se compone de cinco titulares y diez suplentes por cada país. El PA sufre una reforma con el Protocolo adicional aprobado por el Camre en 1997 en Sucre. De este modo, a partir de ahora el Parlamento estará compuesto por representantes elegidos directa y universalmente por los ciudadanos de cada país andino. El primero en hacerlo fue Venezuela en diciembre de 1998.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA): es el órgano judicial. Existe desde mayo de 1983. Tiene como principal objetivo consagrar la unificación y la autonomía del ordenamiento jurídico andino con respecto a los países miembros. Para ello dispone de una serie de mecanismos entre los que se destacan: el control de la legalidad de las normas a través de la acción en nulidad, el control prejudicial de la aplicación de las normas y la resolución de controversias de incumplimiento que puedan surgir entre los países miembros. Con el impulso de los años 90, el Tribunal se reforma con la firma del Protocolo Modificatorio de Cochabamba (18/5/1996). De este modo se le atribuyen nuevas competencias como el arbitraje de controversias entre los órganos de la CAN y los particulares, la resolución de los recursos de omisión o inactividad por parte del Camre, de la Comisión o de la Secretaría General que presenten los países, y la resolución de conflictos laborales dentro y ante los órganos e instituciones del SAI. Asimismo se consagran principios como la aplicabilidad directa de las decisiones de la Comisión en el ordenamiento jurídico de los países miembros sin tener que pasar por un extenso proceso de ratificación, que adquieren validez con la simple publicación de éstas en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina, o como prioridad de las normas andinas sobre las normas nacionales. También se favorece la armonización de las legislaciones nacionales y la unificación de la interpretación de las normas andinas gracias a las decisiones del Tribunal.

Instituciones. Los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos: están compuestos por delegados del más alto nivel, elegidos por sus respectivas organizaciones representativas. Emiten opiniones ante el Camre, la CA, la Secretaría General, y son convocados para participar en grupos de trabajo sobre los temas de su interés.

La Corporación Andina de Fomento (CAF): es la institución financiera que apoya a los países accionistas en proyectos específicos, y presta servicios financieros. Está compuesta por los cinco países andinos, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Panamá, Jamaica y 22 bancos privados de la región andina. Posee un capital de 2.500 millones de dólares.

El Fondo LatinoAmericano de Reservas (FLAR): reemplaza al antiguo Fondo Andino de Reservas, y apoya a los países miembros en el reequilibrio de sus balanzas de pago a través de créditos, garantizando préstamos de terceros, o armonizando las políticas cambiarias, monetarias y financieras. También ayuda a mejorar las condiciones para la inversión de las reservas internacionales de estos países. Tiene un capital de 1.000 millones de dólares.

Convenios: son organismos internacionales cuyo objetivo es promocionar la integración en un aspecto puntual, concretando la participación de los ministerios nacionales relacionados con el tema. Trabajan en la armonización de normas y la coordinación de políticas de su sector respectivo. Se destacan el convenio Simón Rodríguez en el campo socio-laboral a nivel andino, el convenio Hipólito Unanue en el sector de la salud, y el convenio Andrés Bello para la cultura.

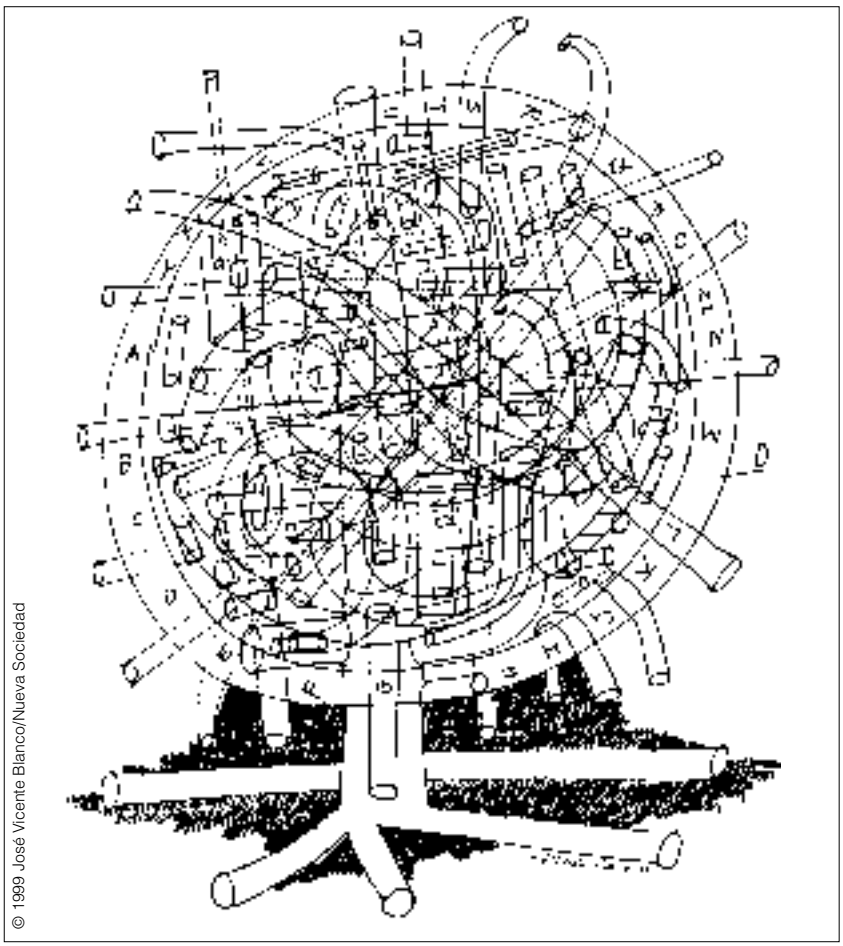
La Universidad Andina Simón Bolívar: es la institución encargada de promocionar y facilitar la integración a nivel de la educación superior.

De la institucionalidad. En realidad, el Protocolo de Trujillo no realiza cambios fundamentales, sino que institucionaliza oficialmente a través del SAI, las instancias andinas ya existentes. La transformación del Pacto Andino en Comunidad Andina de Naciones también oficializa la personería jurídica internacional del proceso andino de integración, que en la práctica ya era de alguna manera reconocida. Tal vez el único cambio que a mediano plazo comenzaría a mostrar resultados sería el de la figura de la Secretaría. Ya no solo posee un papel administrativo (como la Junta del Acuerdo de Cartagena) sino que además empieza a tener un rol cada vez más importante a nivel político. Desde un punto de vista simbólico, la creación de la figura del secretario general es muy importante pues en alguna medida personifica a la CAN. Cabe esperar que a largo plazo la Secretaría se convierta en un verdadero órgano supranacional que defienda los intereses de la Comunidad ante los Estados miembros.

El órgano máximo, el Consejo Presidencial, no es responsable ante ningún otro organismo. No hay control y por lo tanto todo sigue dependiendo de la voluntad política de los poderes ejecutivos de los Estados miembros. Asimismo, en los principales órganos las presidencias se concentran en una misma nacionalidad. Bajo circunstancias particulares podría haber peligro de monopolización del poder andino por parte de un país. Hay que reconocer que la decisión por mayoría en la Comisión evita la obstaculización de una minoría en el proceso, pero el Consejo de Ministros sí tiene ese problema ya que decide por consenso. De todas formas no hay que ser tan exigente, pues en un proceso tan adelantado como el de la Unión Europea existe el mismo problema. En cuanto a la reforma del Parlamento, si bien ésta nace de una buena intención democrática, no tiene sentido mientras los ciudadanos no participen de manera conciente en las elecciones. Las consultas pasaron desapercibidas en Venezuela. Es más, la reforma en sí no es efectiva ya que

suponiendo que las elecciones se hagan debidamente, los parlamentarios elegidos no tendrían una real incidencia en la toma de decisiones de la CAN. Es de esperar que la democratización del Parlamento le permita obtener mayores atribuciones a largo plazo. La existencia del Tribunal mejora la integración andina, más aún, es un órgano envidiable para otros procesos de integración. Sin embargo de qué sirve un buen tribunal si el mecanismo está viciado desde la base. Las normas andinas son el resultado de una tecnocracia y están elaboradas ante la total ausencia del ciudadano. El Tribunal tiene las manos atadas: es un buen órgano pero su herramienta de trabajo está alterada. Por otro lado, con la actual reforma no queda claro tampoco qué tan disponible está el Tribunal para los particulares de los países miembros.

A pesar de todo existe una pregunta que inevitablemente debe hacerse: qué utilidad tiene tanta institucionalidad. Los detractores de las instituciones dirán que lo único que se logra con tantas instancias es burocratizar el pro-



© 1999 José Vicente Blanco/Nueva Sociedad

ceso y obstaculizar los avances de la integración. Que es preferible trabajar en términos informales que propongan un esquema ágil y flexible para adaptarse a la evolución de las necesidades. En parte tienen razón. Pero por otro lado las instituciones sí son indispensables para fortalecer el proceso. De lo contrario sin verdaderas instituciones intergubernamentales o supranacionales los procesos de integración quedarían a merced de la voluntad de sus Estados y de la capacidad de negociación de éstos para imponer sus intereses sobre los de los demás. Se requieren para la estabilidad del proceso instancias que no dependan de los Estados sino que estén por encima de ellos, y eso se logra creando órganos dedicados sólo al proceso de integración. El problema está en que en tiempos de prosperidad no se ve su necesidad ya que como todo marcha bien es fácil ponerse de acuerdo, pero cuando llegan los tiempos de crisis cada cual tiende a salvar sus intereses y es entonces cuando aparecen más marcadamente las diferencias. Es en esos momentos en que si no existen instancias para la integración que faciliten el entendimiento, las desigualdades pueden poner en riesgo el mismísimo proceso de integración. Basta con referirse al Mercosur. El proceso de integración del Cono Sur se caracteriza por su poca institucionalidad y se ha venido manejando básicamente por dos gobiernos: el brasileño y el argentino. Mientras las cosas marchaban bien no había problemas. Es más, todo el mundo le reconoce al Mercosur el dinamismo del proceso y la velocidad con que se han alcanzado las metas. Pero las primeras señales de alerta se dieron con las últimas elecciones en Brasil. El presidente Menem anunció que la llegada al poder del PT en el vecino país podría poner en tela de juicio al Mercosur. Pero a pesar de que ganó el presidente Cardoso, la crisis que ha afectado a Brasil, ha obligado a ese país a tomar ciertas medidas que no son bien recibidas por los argentinos, lo que perjudica la cohesión del grupo. Por último, es sorprendente la similitud que existe entre las instancias andinas y las europeas. El proyecto de reforma se impulsa en un momento en que la UE también lo hace, principalmente en una coyuntura en la que el viejo continente busca nuevas instancias de interlocución. Podría pensarse que la reforma institucional andina tiene en la UE uno de sus mayores promotores. En realidad la consolidación institucional interna obedece a una muy anhelada proyección externa, más que todo para el necesario y estratégico acercamiento con el Mercosur, la mejor interlocución con su guía y hermano mayor, la UE, y la necesidad de cumplir con las exigencias de la agenda internacional.

La proyección externa de la Comunidad Andina

En definitiva la proyección externa de la CAN no se puede desvincular del fortalecimiento institucional interno. Más aún, en cierta medida están íntimamente ligadas. No es posible esperar una proyección hacia el exterior si no se ha consolidado una unificación interna. Pero la gran pregunta sería entonces saber si la reforma institucional unifica la situación interna, lo que al parecer no es el caso. En realidad, pretender solucionar de manera institucional problemas estructurales no tiene sentido. Las dificultades de cada país andino van más allá de lo institucional para armonizar posiciones en

ese ámbito, y peor aún ni siquiera han asegurado algunos aspectos a nivel nacional. Por consiguiente si no se tiene resuelto el problema interno, querer establecer una política exterior común es excesivamente ambicioso. Cómo se puede estar pensando en ello, si no somos capaces de respetar el AEC. Para referirnos una vez más al caso europeo, en 1992 el tratado de Maastricht creó la PESC, Política Exterior y de Seguridad Común, y si bien el proceso de integración económica ha tenido importantes avances, en materia de política exterior los logros han sido mínimos. La PESC sigue siendo un instrumento de cooperación y no de integración. El caso más claro del fracaso europeo es el conflicto en los Balcanes. No han logrado ponerse de acuerdo sobre un problema situado en el corazón de Europa y ese papel lo ha tenido que asumir la OTAN.

En ese sentido, vale la pena preguntarse por qué existe tanta urgencia para consolidar una política exterior común en la región andina. Curiosamente si hacemos un recuento cronológico de las relaciones externas de la CAN, aparece una relación privilegiada con la UE. Una vez más cabría preguntarse quién es el más interesado en la búsqueda de una política exterior común andina, sobre todo si se tiene en cuenta que la UE persigue penetrar en Suramérica, ya que un proceso como el ALCA podría debilitar su presencia en esta región. Inclusive cuando Perú se reincorporó a la CAN, surgió el rumor en algunas altas instancias de que esto se debía a una negativa de la UE de aceptar tener relaciones bilaterales con dicho país[4], sino más bien de manera multilateral, en el ámbito de la CAN. Tal vez sea importante destacar que no es lo mismo hablar de política exterior común que de política comercial exterior común. La segunda es un componente de la primera, es un tema más puntual y que tiene mayores posibilidades de realizarse teniendo en cuenta que en ese ámbito la armonización ha avanzado un poco. Sería tal vez más realista enfocarlo por ese lado. Sin embargo, pese a que querer establecer una política exterior común andina parece prematuro, vale la pena comentar los avances en materia de relaciones externas, y lo proyectado por la CAN en ese aspecto.

Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Las relaciones externas en la CAN se han venido manejando en función de los intereses de los países andinos. Por ejemplo las relaciones con Asia se deben principalmente a intereses peruanos, y en una segunda medida los de un proyecto conjunto de Colombia, Ecuador y Panamá.

En el continente americano países como Colombia y Venezuela miran más hacia la región del Caribe, y hasta hace poco incluso tenían esperanzas de integrar el Tlcan[5], pero los efectos sobre México y la eterna espera de Chile por el «Fast Track» del Congreso norteamericano han diluido estas posibilidades. Por su parte Bolivia, con mejores relaciones comerciales hacia el Cono

4. Tal como sí lo hace por ejemplo con Chile o México.
5. El Grupo de los tres se constituyó como una antesala a esa posibilidad.

Sur, busca acercarse al Mercosur[6] mientras que Perú intenta imitar a Chile actuando como rueda suelta. Por fortuna existen factores externos que han obligado a los países andinos a unificar posiciones y actualmente parece haber consenso para considerar al Mercosur como una prioridad. Esto se debe en parte a los efectos de la globalización y al proyecto del ALCA en donde se busca contrarrestar la importancia del Tlcan sobre el Tlcas[7]. Menos clara aún está la búsqueda de una identidad latina de la integración a través de la CLAN[8] frente al proyecto anglosajón del ALCA.

En cuanto al viejo continente, las relaciones con la Comunidad Económica Europea (CEE) existen casi desde la creación del Pacto Andino, ya que estamos frente a dos de los procesos de integración más antiguos. En una primera etapa, las relaciones se enfocaron en la ayuda de la CEE a fomentar el desarrollo y a fortalecer los valores democráticos en nuestra región. A partir de 1995 con la realización del Consejo Europeo de Madrid, se establece una nueva agenda en donde se institucionalizan las relaciones, incentivando con ello un refuerzo en el caso andino. En el aspecto comercial, la UE reconoce las asimetrías e implementa un SGP general[9], y otro SGP andino para cooperar en la lucha contra el narcotráfico. Con respecto a Estados Unidos, es interesante ver cómo se nos reconocen ciertos beneficios en materia de comercio e inversión, pero el gobierno norteamericano intenta evadir el proyecto andino ya que apoyarlo abiertamente fortalecería la posición de nuestra región, y por ende debilitaría la norteamericana; EEUU prefiere seguir manejando las relaciones de manera bilateral. A nuestra propuesta andina de «la unión hace la fuerza», responde con «divide y reinarás».

El proyecto de política exterior común andina. Como primera medida se establece un plan de acción 1999-2000, en donde se enumeran de forma esquemática las agendas y los objetivos de las relaciones externas con los diferentes países, regiones u organismos internacionales en los ámbitos político, económico y socio-cultural. En segundo lugar se fijan unos lineamientos generales en esos tres ámbitos con el fin de dar algunas directivas a las acciones de la CAN. En lo político, se buscará incentivar la unión regional, profundizar las relaciones extrarregionales, fortalecer los valores democráticos y los derechos humanos, promover la mejor utilización de los instrumentos multilaterales, y mejorar los instrumentos de cooperación para mantener un desarrollo sostenible, una posición conjunta ante el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de armas. Pero tal vez el punto más innovador es el que establece un esquema de seguridad adoptando medidas que mantengan la confianza en las zonas de frontera, las concepciones regionales de seguridad democrática y el fomento de una cultura de paz. En el aspecto económico se buscarán las convergencias hacia la construcción de un

6. Hoy en día ya es un asociado.
7. Tratado de Libre Comercio de América del Sur.
8. Comunidad Latino Americana de Naciones.
9. Sistema Generalizado de Preferencias.

mercado común andino. Se seguirá estimulando el libre comercio y continuarán en agenda temas como propiedad intelectual, comercio, inversiones extranjeras, servicios, financiación internacional o cooperación internacional. Se destaca la promoción por mantener acceso preferencial a otras regiones para los productos andinos. Es una posición que va en contra de la globalización, en la que los productos no deben seguir buscando ventajas en el subdesarrollo sino que tienen que hallar cómo convertirse en competitivos a nivel mundial sin beneficiar ningún tipo de asimetría comercial. Pero el aspecto más interesante es el de los lineamientos socio-culturales. Por primera vez se habla de buscar una entidad andina. En este sentido, se propone un mayor desarrollo social, una protección del patrimonio cultural a través de medidas de cooperación como por ejemplo evitar el contrabando del patrimonio arqueológico andino.

El aspecto social

Otro de los aspectos que es considerado de vital importancia es el social, pero en realidad no se tiene muy claro lo que se entiende por ello. En algunos foros parece concebirse como todo lo relacionado con el aspecto empresarial y/o laboral, dejando excluidos al resto de los temas. En cierta medida es comprensible, ya que durante mucho tiempo los sectores sociales que más vinculados estuvieron al proceso de integración fueron el empresarial y el laboral, pero esta visión debe cambiar y hoy en día es urgente incluir un concepto de lo social más extenso. Tal como se ha manejado, la integración económica mal que bien ha funcionado, pero ya se empiezan a sentir sus limitaciones y si no se le introduce una fuerte dosis de factores políticos y sociales podría verse muy pronto estancada. A pesar de que en el aspecto social aún falta mucho por recorrer, vale la pena destacar lo que hasta ahora se ha logrado tanto desde lo institucional, como desde la iniciativa privada.

Los incentivos institucionales. La creación del Parlamento Andino es uno de los primeros intentos de vincular al ciudadano en el proceso de integración, y como ya se dijo, durante mucho tiempo sus integrantes eran personas designadas por los congresos nacionales dejando al ciudadano excluido del proceso. El ciudadano elegía a sus representantes a nivel nacional y no a nivel supranacional. Afortunadamente la reforma del Parlamento permite ahora elegir parlamentarios de manera directa. Pero a pesar de todo, los ciudadanos aún no están preparados para dicho proceso ni realmente concientes del objetivo de esas elecciones. Y aunque así fuera, en la actualidad los márgenes de maniobra del Parlamento son tan estrechos que la intervención del ciudadano queda reducida a nada. También están los consejos consultivos laboral y empresarial. Una vez más es una buena iniciativa, pero presenta dos inconvenientes. Estos dos consejos, como su nombre lo indica, son consultivos y por lo tanto no tienen una real incidencia en las esferas de poder de la CAN. Por otro lado sólo participan los dos sectores que precisamente han estrechado más vínculos con el proceso. En ese sentido se podría decir que los demás sectores sociales quedan aún más excluidos.

Asimismo existe un ejercicio interesante que se puso en marcha en 1998. Por primera vez se celebró un foro de empresarios y ciudades andinas. Este evento permitió crear un punto de encuentro para dialogar, en donde los empresarios andinos y los representantes de ciudades andinas podían intercambiar ideas y promover proyectos. Si bien se realizará periódicamente, en el primer encuentro estuvieron presentes los grandes empresarios y las cinco ciudades más importantes de cada país andino. De nuevo el evento se concentró en aquellos que han estado más involucrados. Incluso, no solo se dejaron de lado otros sectores sino que de los mismos sectores empresarial y de ciudades hubo muy pocos representantes de las pequeñas y medianas empresas y de las ciudades intermedias o de las zonas regionales, rurales o de fronteras, que son las franjas más afectadas. Por último, se han realizado dos cumbres sociales que han suscrito una serie de declaraciones que en la práctica no han logrado la incidencia esperada. La responsabilidad es compartida. Por un lado las instancias oficiales no han sido realmente receptivas, pero por el otro las propuestas no son del todo concretas.

Las iniciativas individuales. De lo anterior queda claro que el esfuerzo institucional está mal dirigido. En cierta medida es comprensible dado que el aparato institucional sólo tiene un diálogo establecido con aquellos que se sienten comprometidos con el proceso. Pero precisamente esto tiene que cambiar. No se puede seguir dejando excluidos a sectores bajo el pretexto de que no están relacionados. La CAN debe hacer un esfuerzo por llegar a aquellos que están más alejados, si bien en una primera etapa no se les puede pedir que participen de forma plena (justamente por lo que no están familiarizados), se debería más bien promover programas de información, capacitación y divulgación con la esperanza de que a largo plazo estos actores se adapten y empiecen a intervenir activamente en el tema. Mientras tanto las sociedades civiles de Perú, Venezuela o Colombia han venido elaborando proyectos dirigidos a fomentar su contribución en los procesos de integración. En el caso de Perú se constituyó la asociación Unión Andina que busca «una activa participación ciudadana y un amplio respaldo popular». La asociación está compuesta por personalidades del sector cultural, político, académico y económico del Perú. En el caso colombiano se escogió dialogar con el ministerio de Comercio Exterior, que es la institución que centraliza el manejo de los procesos de integración. Esto tiene sus ventajas y desventajas. El aspecto favorable es que la incidencia en la toma de poder puede ser mayor pues diga lo que se diga, todo proceso de integración avanza dependiendo de la voluntad política de los países. El inconveniente es que al actuar así, se está sujeto al gobierno de turno, y cada vez que se celebran elecciones se tiene que volver a hacer el esfuerzo. Si bien en un principio la base del grupo fue muy extensa[10], hoy en día se ha reducido y sus intenciones son las de actuar como la «caja de resonancia» de la sociedad civil colombiana.

10. Participaron representantes de los sectores empresarial, cultural, laboral, académico, de las regiones, de las fronteras, de las comunidades indígenas, de las comunidades negras, del medio ambiente, educación, etc...

Conclusión

En términos generales la integración andina presenta, 30 años después, un mercado ampliado con un indiscutible crecimiento de las relaciones comerciales intra-andinas. Sin embargo estas relaciones son en un 80% de productos manufacturados, los mismos que tienen dificultades para penetrar en mercados de mayor competitividad. Habría que evitar que el mercado ampliado se convierta en una especie de «acampadero», ya que nuestros productos necesitan adaptarse a los tiempos de la globalización. En cuanto a las innovaciones, la institucionalidad, si bien aumenta el peso burocrático, asegura una cierta estabilidad en tiempos de crisis, la política exterior común se presenta como un mecanismo prematuro, y el esfuerzo social ha sido mal dirigido. La integración andina tiene defectos. No se trata de negar un proceso que hoy en día ya es irreversible, sino más bien de mejorar los parámetros en la medida de lo posible. Si se quiere consolidar el proceso, es necesario crear mecanismos que estimulen reales intereses internos en el proceso de integración. Aquí juega un papel fundamental todo lo que esté dirigido hacia la concientización, el fomento, la educación y la divulgación de la integración hacia el eje de la sociedad: el individuo. No se puede seguir pensando en una integración exclusivamente económica ya que poco a poco surgen limitaciones que hacen cada vez más evidente la necesidad de afianzar aspectos como el político, y sobre todo, el social.

Bibliografía

Boletín informativo andino, «Sistema Andino de Integración», Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 9/1997.

Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: «Plan de acción 1999-2000 y lineamientos para una Política Exterior Común», Cartagena, 5/1999.

Parlamento Andino: «Cumbre social andina», Bogotá, 1995.

Ramírez, Martha Lucía, *30 años de integración andina*, Ministerio de Comercio Exterior, Bogotá, 1999.

Sánchez Avendaño, Gabriel: «Los desafíos de la integración europea a finales del siglo xx» en *Papel Político*, 11/1997, Bogotá.

Sánchez Avendaño, Gabriel: «Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina» en *Revista Colombia Internacional* (Uniandes), 7/1998, Bogotá.

Sánchez Avendaño, Gabriel: «El marco legal e institucional de la integración en la Comunidad Andina» en *Revista Javeriana*, 5/1999, Bogotá.

Sánchez Avendaño, Gabriel: «Entrevista al embajador Sebastián Alegrett: La búsqueda de las convergencias para construir el mercado común andino», Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1999.

Secretaría General de la Comunidad Andina: «Acuerdo de Cartagena: texto oficial codificado», Lima, 8/1997.

Secretaría General de la Comunidad Andina: «28 años de integración andina: un recuento histórico», Lima, 11/1997.

Secretaría General de la Comunidad Andina: «Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial 1989-1997», Lima, 3/1998.

Secretaría General de la Comunidad Andina: «Constituyen Asociación Civil», Lima, 14/5/1999.

Vieira Posada, Edgar: «Negociaciones conjuntas de la Comunidad Andina con terceros» en *Revista Javeriana*, 5/1999, Bogotá.

http://www.comunidadandina.org