



El problema de la integración latinoamericana: ¿Por qué no se cumplen los objetivos? Un análisis de la Comunidad Andina de Naciones

The Problem of Latin American Integration: Why Are the Objectives Not Being Fulfilled? An Analysis of the Andean Community

Gabriel Cantos¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.6>

Recibido: 15 de abril de 2021 | Revisado: 1 de septiembre de 2024 | Aceptado: 15 de octubre de 2024

Resumen

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es uno de los organismos internacionales más antiguos de la región, y ha centrado sus objetivos principalmente en el desarrollo económico de los países miembros del bloque. Sin embargo, y a pesar de los constantes esfuerzos, la CAN parece que estuviera destinada a funcionar a la mitad de sus capacidades. El presente ensayo se plantea estudiar por qué la CAN no logra cumplir con los objetivos trazados. Se intentará desvelar esta interrogante a través de un análisis histórico del proceso de integración en América Latina, del proceso de integración de la CAN y, finalmente, de los factores que llevan a que no logre su cometido. Se llega entonces a comprender que las principales razones por las que el proyecto fracasa son la falta de voluntad de los Estados miembros, las ideologías diametralmente opuestas entre ellos, y la carencia de liderazgos fuertes en el proceso de integración.

Palabras clave: integración regional, mercado común, Comunidad Andina, integración económica, organización regional, desarrollo económico, cooperación regional

-
- 1 Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Ecuador. Miembro del Servicio Exterior del Ecuador. Artículo ganador del tercer lugar en el Primer Concurso de Ensayos Académicos Diego Cordovez. ge.cantos@gmail.com. Para citar este artículo: Cantos, Gabriel. "El problema de la integración latinoamericana: ¿Por qué no se cumplen los objetivos? Un análisis de la CAN". *Comentario Internacional* 22 (2024): 119-37.



Abstract

The Andean Community is one of the oldest international organizations in the region, which has focused its objectives, mainly on the economic development of the bloc's member countries. However, and in spite of the bloc's constant efforts to meet all of its behind-the-scenes objectives, the CAN appears to be destined to function at half its capabilities and to fail in achieving its objectives. In this sense, this essay aims to study why CAN objectives are not being fulfilled. Based on this, the article will try to unveil this question through a historical analysis of the integration process in Latin America. Later, it will study the CAN integration process, and finally it will analyze the factors that lead to the integration process does not manage to meet the objectives that have been set. In this sense, it is understood that the main reasons why the project fails are: 1. due to the lack of will of the Member States; 2. a cause of ideological disputes that are diametrically opposed between members; and 3. due to the lack of strong leadership in the integration process.

Keywords: regional integration, common market, Andean Community, economic integration, regional organization, economic development, regional cooperation

Introducción

La idea de una integración en América Latina no es un tema reciente. Desde la época poscolonial, los nacientes Estados del subcontinente buscaron consolidar alianzas y bloques que les permitieran ser más competitivos y menos dependientes de las grandes potencias de la época. En 1812, con el Manifiesto de Cartagena, y posteriormente en 1815, con la Carta de Jamaica, Simón Bolívar planteó su visión de la Patria Grande, que abandonaría el modelo de las nacientes *repúblicas* en favor de una gran estructura de carácter *supranacional*.² Esta idea, a pesar de sus grandes defensores, nunca sería concretada, ni mucho menos puesta en práctica por las grandes diferencias en la región y los pocos canales comerciales con que se contaba en la época.

Con el inicio de la globalización y el *boom* del desarrollo económico internacional, se dio inicio a la primera ola de integración en América Latina en la década de 1950.³ La búsqueda de competitividad y desarrollo económico de las naciones y de la región fue (y es) el principal eje en todos los procesos de integración suscitados hasta la fecha. No sorprende que, desde las posturas *cepalistas* de Raúl Prebisch hasta la fecha, América Latina haya vivido va-

2 Luis Herrera, "Proceso de integración de América Latina y El Caribe", *Revista de Ciencias Sociales* (Cr) 4, n.º 158 (2017), <https://tinyurl.com/2s4h7649>.

3 Andrés Malamud, "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and The Latin American Experiences", documento de trabajo, Robert Schuman Centre for Advances Studies (RSCAS), marzo de 2013, <https://tinyurl.com/yx4wn9ww>.

rios y complejos procesos de integración, desde un regionalismo cerrado hasta una integración *antihegemónica*, pasando en el camino por una integración abierta. Durante este período, organismos como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), por nombrar algunos, irrumpieron en la arena internacional y moldearon la agenda política, económica y social de la región.

Lo curioso es que todos los organismos nombrados, así como los que no lo han sido, más allá del camino o el modelo utilizado, buscaron en principio el desarrollo económico de las naciones que los integraron. Sin embargo, también comparten un mismo problema: hasta el día de hoy no han podido cumplir con los objetivos que se trazaron durante su proceso de constitución. Es más, pareciera que, hoy, todos los procesos de integración en la región estuvieran destinados a funcionar a la mitad de sus capacidades:

Si bien el resultado hasta ahora obtenido del esfuerzo integracionista no se traduce en un fracaso, toda vez que ha servido como instrumento para aumentar de manera considerable el comercio intrarregional, tampoco puede ser considerado exitoso, pues en ningún caso ha alcanzado los objetivos propuestos, quedando en el tránsito entre una zona de libre comercio y lo que pretende ser una unión aduanera, resultando en cualquier caso un esquema imperfecto.⁴

En este sentido, uno de los casos más emblemáticos es el de la CAN. Desde la década de 1990 hasta la actualidad, la CAN ha tenido que afrontar un proceso de estancamiento económico y político marcado por el abandono de Venezuela en 2006, la disputa interna entre los países miembros y el fracaso del acuerdo como bloque con la Unión Europea. Estas mismas dificultades, así como la emergencia de nuevos mercados más atractivos, han impedido el cumplimiento de los objetivos trazados por la CAN y —en palabras de algunos expertos— la han dejado en una lucha por sobrevivir.

En tal aspecto, el siguiente ensayo busca responder cuál o cuáles son los problemas de la integración de la CAN y por qué no se han cumplido los ob-

4 Ángela Gómez Jutinico, “Dificultades de la integración económica en América Latina: La armonización de impuestos indirectos, el mayor desafío en la CAN”, *Prolegómenos. Derechos y Valores* 13, n.º 25 (2010): 53, <https://tinyurl.com/4peabhhj>.

jetivos trazados. En primer lugar se hará una breve revisión del enfoque de la integración en la región, luego se analizará el proceso de integración de la CAN, en tercer lugar se estudiarán los ejes de las problemáticas encontradas y, finalmente, se cerrará con unas breves impresiones sobre el tema.

El enfoque de la integración en América Latina

Dejando de lado las posturas poscolonialistas, desde el inicio de los intentos al respecto en la década de 1950, el rasgo más distintivo de la integración latinoamericana —a diferencia de la europea— fue que la región nunca se planteó superar el Estado-nación, a tal punto que se evitó cualquier modelo que significara una cesación de la soberanía nacional en pos de una supranacionalidad; aunque la CAN lo intentó en algún momento, la medida nunca prosperó.⁵ La realidad de la integración en la región, como ya se comentó, siempre estuvo sujeta a la búsqueda de una mejor posición dentro del mercado internacional, al desarrollo de las economías de los países y al aumento en la competitividad económica y comercial de la región en contra de las grandes potencias, sin la necesidad de abandonar la soberanía de cada uno de los países.

En este sentido, en los años 50 del siglo XX se buscó establecer en América Latina un mercado común que ayudaría a los países de la región a mejorar competitivamente dentro del mercado internacional. A tal efecto, aparece la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) —a cargo de Raúl Prebisch—,⁶ que permitiría un desarrollo económico duradero y ayudaría a superar las brechas entre el centro y la periferia. Prebisch consideraba que lo mejor para solucionar los problemas de América Latina era la industrialización, pues era sostenible en el tiempo, a diferencia del intercambio comercial (el cual mostraba deterioro con los años).⁷

Este primer proceso de integración, denominado “viejo regionalismo”, se caracterizaba por una relación cerrada entre los actores, objetivos específicos en lo institucional, defensa del Estado-nación y un férreo proteccionismo en

5 José Briceño, “Times of Change in Latin American Regionalism”, *Contexto Internacional* 40, n.º 3 (2018), <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400300008>.

6 Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Santiago de Chile: CEPAL, 2012), <https://tinyurl.com/55m2tpp6>.

7 Raúl Prebisch, “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, *American Economic Review* 49, n.º 2 (1959), <https://tinyurl.com/mpuftrsn>.

lo económico,⁸ “así como [por] la búsqueda de la transformación productiva de la región a través de la ISI [industrialización por sustitución de importaciones]”.⁹ En general, se buscaba que los países de Latinoamérica dejaran de producir solo materias primas y que, paulatinamente, ampliaran sus mercados nacionales:

El objetivo central de los acuerdos fue apoyar el modelo de desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones, impulsado por el Estado. Este modelo expresaba el pesimismo en materia de exportaciones, el escepticismo respecto de los mercados privados y una gran preocupación en relación con la presencia y la dependencia de empresas extranjeras. El objetivo era industrializar mediante la sustitución de las importaciones amparándose en elevados niveles de protección nacional (la protección efectiva podría ser del 150 al 200 %) con planificación estatal y la intervención directa del sector público en los mercados.¹⁰

Como resultado, el viejo regionalismo traería consigo la creación de organismos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960, la Asociación Caribeña de Libre Comercio (ALC) en 1965 —que sería posteriormente sustituida por la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973— y el Pacto Andino en 1969, que posteriormente se constituiría en la CAN. Estos nuevos organismos se trazaron la formación de un mercado común, la mejora de las capacidades de cada país y el aumento de la industrialización de la región a través del establecimiento de zonas de libre comercio que debían perfeccionarse mediante la eliminación de gravámenes y restricciones comerciales.¹¹

Sin embargo, las realidades comerciales y económicas de los países latinoamericanos obligaron a una sobreprotección de la industria local, lo cual —añadido a la necesidad del ingreso de capital extranjero, los problemas inflacionarios de la región, problemas con la balanza de pago, la crisis del petróleo de los años 70, así como el fin de la Guerra Fría, el inicio de la globalización y

8 Björn Hettne, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, *Comercio Exterior* 52, n.º 11 (2002): 955, <https://tinyurl.com/nhkrc97w>.

9 José Briceño, *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia / Centro de Pensamiento Global, 2018), 45, <https://doi.org/10.16925/9789587601015>.

10 Robert Devlin y Antoni Estevadeordal, *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* (Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo [BID] / Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe [INTAL], 2001), 3.

11 Florabel Quispe, “Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina”, *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional* 16 (2010), <https://tinyurl.com/yeyscysz>.

la entrada en vigor del paradigma neoliberal—obligó que el proceso de integración tuviera que ser reformulado a finales de los años 80 e inicios de los 90.¹²

Esta nueva revisión de los modelos de integración sería conocida como “integración abierta” o “regionalismo abierto”, y se caracterizó por ser compatible con la apertura comercial y la latente interdependencia de los Estados. Además, el proceso se volvió más voluntarioso entre las regiones y los actores nacientes, que veían en la necesidad de unirse y cooperar una vía para el desarrollo,¹³ lo cual permitió una mejor relación Norte-Sur en la firma de tratados de libre comercio (TLC).¹⁴

El nuevo regionalismo buscó promover el desarrollo social y económico de la región, a través de un equilibrio armónico del proceso de integración en la firma de acuerdos y tratados constituidos. En este sentido, en 1980, tras la firma del Tratado de Montevideo, se creó (como reemplazo de la ALALC) la ALADI, que también se planteó establecer un mercado común.

La ALADI no siguió adelante con los grandes objetivos de los años 60 en favor de acuerdos limitados referidos al acceso al mercado por la vía del intercambio de preferencias totales o parciales sobre el comercio de productos específicos, con sus correspondientes normas de uso de salvaguardias, reglas de origen, etc.¹⁵

Este nuevo proceso de integración inspiraría la firma de “acuerdos de complementación económica” en la región entre finales de los años 80 y principios de los 90. En 1991 se formarían el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el MERCOSUR y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); en 1994, la Asociación de Estados del Caribe (AEC); y en 1996 se firmaría el tratado constitutivo para el cambio del Pacto Andino a la CAN.

En tal razón, el nuevo regionalismo se mostraba como un proceso más abierto a la liberación comercial. El arancel externo en la región se redujo en los años 90, lo que permitió la reducción de los obstáculos del comercio regional y un mayor y mejor acceso a los mercados internacionales.¹⁶ Sin embargo, este modelo de integración

12 Anne Marie Hoffmann, *Regional Governance and Policy-Making in South America* (Cham, CH: Springer, 2019), 68, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98068-3>.

13 Hettne, “El nuevo regionalismo”, 955.

14 José Briceño, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales* 45, n.º 175 (2013), <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>.

15 Devlin y Esteveadoral, *¿Qué hay de nuevo?*, 5.

16 *Ibid.*, 7.

se enfrentó a distintos escenarios y problemas: políticas neoliberales, el consenso de Washington que promueve en los Estados privatizaciones, la reducción del sector público y en las inversiones sociales, la globalización, las crisis políticas, corrupción, desigualdad social, inseguridad, pobreza y la violación de derechos humanos. Las desigualdades sociales y las asimetrías entre los países en los distintos sistemas han sido [...] elementos disonantes para que los resultados puedan impactar de la misma forma los mercados y la economía de los países.¹⁷

Las discrepancias que presentaría el modelo neoliberal a finales de los 90 e inicio de los 2000 abriría las puertas para dos nuevos modelos de integración en la región. Por un lado, el conocido como “modelo revisionista”, una respuesta al fallido modelo neoliberal y abierto a políticas más redistributivas y hacia otras áreas no tenidas en cuenta tradicionalmente en la agenda de integración latinoamericana, como la salud, la vivienda o la alimentación, lo que lo asemeja más a un Estado de bienestar.¹⁸ Por otro lado, con la llegada de regímenes de corte progresista, se daría inicio al modelo de integración “antihegemónico” o “antisistémico”, fundamentado en el establecimiento de una agenda que le permite alejarse de las potencias y regresar a la tradicional cooperación Sur-Sur.¹⁹ Además, al igual que el modelo revisionista, la integración antihegemónica abre su campo de acción a otras áreas más allá de la economía.

El enfoque de la integración en la Comunidad Andina de Naciones

La CAN fue fundada por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú tras la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, bajo el nombre de Pacto Andino o Grupo Andino, con el objetivo de armonizar las políticas económicas en la región andina.²⁰ El Acuerdo de Cartagena tenía como prioridad promover el desarrollo equilibrado de los países miembros a través de una condición equitativa que permitiera la cooperación e integración eco-

17 Herrera, “Proceso de integración”, 169.

18 Briceño, “Ejes y modelos”.

19 José Briceño, “¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”, *Cuadernos Americanos: Nueva Época* 3, n.º 161 (2017), <https://tinyurl.com/3txxf7r>.

20 Consuelo Aguirre, “La CAN, un organismo agotado en globalización: El fracaso del arancel externo común” (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO] Ecuador, 2012), 31, <https://tinyurl.com/4xejrz38>.

nómicas y que gradualmente ayudara a la formación de un mercado común en la región.²¹

El Pacto Andino inmediatamente se trazó mejorar el nivel de vida de los habitantes del bloque, mediante el respeto de los valores democráticos y sociales y de los derechos humanos. De igual forma, se estableció una integración comercial que, por un lado, mejorara la posición de los países miembros en el panorama internacional y, por otro, disminuyera la vulnerabilidad de estos frente a factores externos, a través del establecimiento de una zona de libre comercio y un arancel externo común que permitiera el fortalecimiento de la solidaridad subregional y el desarrollo igual entre los miembros.²²

El modelo andino de integración se distinguía por su enfoque planificado, mediante el cual se esperaba poder avanzar rápidamente hacia la constitución de una unión aduanera. Con este objeto, el Grupo Andino contemplaba el establecimiento de un arancel externo común, que se sumaría a un programa de liberación automático e irrevocable de los aranceles para el comercio intrasubregional. El instrumental se complementó con un régimen de programas sectoriales de desarrollo industrial y otro de tratamiento común al capital extranjero (decisión n.º 24 de 1970), más el compromiso de armonizar las políticas macroeconómicas.²³

De esta forma, durante sus primeros años, el Pacto Andino conseguiría un crecimiento internacional sustancioso. Tal es así que en la década de los 70 se empezó a conformar su estructura institucional, la cual no solo buscó legitimar al bloque, sino también, aunque de forma paulatina, su integración completa y la progresiva unión de otros países (como el caso de Venezuela, que se uniría en 1973).²⁴

Lamentablemente, las ambiciones del bloque se verían rápidamente frenadas, por un lado, por el abandono de Chile en 1976, debido a incompatibilidades con la política subregional. El Gobierno de Pinochet alegó que la política de Chile no coincidía con el modelo de la CEPAL, que pretendía estabilizar las empresas nacionales.²⁵ Por otro lado, la falta de compromiso de

21 Quispe, "Problemas y perspectivas", 269.

22 Ibid.

23 Renato Baumann et al., *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: Avances, retrocesos y temas pendientes* (Santiago de Chile: CEPAL, 2002), 29.

24 Andrés Casas y María Elvira Correa, "¿Qué pasa con la Comunidad Andina?", *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 595, <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.

25 Gómez Jutinico, "Dificultades de la integración económica", 54.

los Estados terminó retrasando el cumplimiento del programa de liberación y del arancel externo mínimo común.

La primera prórroga se realizó en 1976 tras el Pacto de Lima, aunque este también ayudó a la creación de programas de desarrollo industrial. La segunda ocurrió en 1978 en Arequipa, donde se ampliaron los plazos establecidos previamente.²⁶ Esto, añadido a la elevada deuda exterior que afrontaron los Estados a finales de los años 80, tuvo como consecuencia la pérdida de credibilidad del sector productivo y de los mismos Estados miembros del bloque.²⁷

Lo anterior llevó al bloque a plantearse una reestructuración a finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990. En este sentido, el Protocolo de Quito (1987) iniciaría una serie de reuniones que buscarían la consolidación de la reestructuración del bloque en pos del modelo neoliberal. Aunque en Quito nuevamente se prorrogó el cumplimiento del programa de liberación y del arancel externo mínimo común, el nuevo protocolo consiguió la creación de una estructura legislativa que, además de fortalecer la integración, también marcaría una autonomía con relación a la ALADI.

Entre los principales cambios efectuados al Pacto Andino están la constitución de una zona de libre comercio en 1992 (que excluyó a Perú por decisión propia); la adopción del principio de supranacionalidad y la entrada en vigor de la unión aduanera en 1995; y en 1996 el Protocolo de Trujillo, que presentó reformas institucionales y de objetivos comerciales que buscaban armonizar un sistema institucional supranacional sin la necesidad de problemas con la legislación interna de los Estados: con él se crearon la CAN y el Sistema Andino de Integración (SIA).²⁸ Finalmente, en 1997, en la ciudad de Sucre, se terminaron de moldear las últimas piezas del acuerdo iniciado en Quito para mejorar la integración:

La consolidación de una institucionalidad con más capacidad obligante, así como otras a nivel de los cuerpos específicos de gobierno de la CAN, como lo son el Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se pensó crearía suficiente peso propio para superar, según algunos, la falta de capacidad de acción o, según otros, lograr superar las limitaciones que

26 Ibid.

27 Casas y Correa, "¿Qué pasa con la Comunidad Andina?", 595-6.

28 Horacio Godoy y Roberto González Arana, "La crisis de la CAN: El caso de los actores internos", *Investigación y Desarrollo* 17, n.º 2 (2009): 356-7, <https://tinyurl.com/4d85vrzy>.

desde los mismos Estados se venía haciendo en defensa de intereses sectoriales o ideológicos.²⁹

Sin embargo, y a pesar de las reformas planteadas y la voluntad de constituir el mercado común antes de 2005, el bloque no logró consolidar los objetivos. Esto, principalmente, por la decisión unilateral de muchas de las instituciones, así como por la falta de voluntad de los Estados para continuar con el proceso de integración regional. Ante este panorama, a mediados de la primera década de los 2000 se intentó aplicar un modelo revisionista. En 2005, la CAN incorporó en la Agenda Andina la intención de integrarse con Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. Además, buscó establecer avances en temas de telecomunicaciones, transporte, justicia, etc.

No obstante, la firma del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos mostró que estos países estaban alejados del proyecto de la CAN, lo cual terminó sirviendo de excusa para la salida de Venezuela en 2006.³⁰ Adicionalmente, la búsqueda de algunos miembros de la CAN por anexionarse al MERCOSUR, la falta de rumbo dentro del bloque y el fallido acuerdo interregional entre la CAN y la Unión Europea terminaron dejando una crisis institucional que mantiene al bloque al borde de la desaparición.³¹

¿Por qué no se consiguen los objetivos de la integración?

En función de lo expuesto anteriormente, parecería que el principal motivo por el que la CAN no consigue los objetivos planteados es la falta de voluntad de los Estados hacia una supranacionalidad, y en parte es correcto. Desde sus inicios en 1969, con la firma del Acuerdo de Cartagena, la CAN ha buscado promover un mercado común que armonizara las políticas económicas y comerciales de sus miembros. Sin embargo, este proyecto ambicioso ha chocado con la renuencia de los Estados a ceder parte de su soberanía, lo cual es crucial para una integración regional más profunda.

29 Ibid., 357.

30 Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina?”.

31 Héctor Rojas, “La crisis de la Comunidad Andina”, *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales* 28 (2019), <https://tinyurl.com/mr3cfhf4>.

En el contexto de América Latina, el Estado-nación ha permanecido como el principal actor de las decisiones económicas y políticas, lo que ha impedido la formación de instituciones supranacionales efectivas que puedan regular y coordinar los esfuerzos regionales de manera independiente. A diferencia de la Unión Europea, donde los Estados miembros han delegado competencias significativas a organismos supranacionales como el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los países andinos han sido reacios a adoptar mecanismos que impliquen una cesión de poder. Este rechazo es esencialmente un reflejo de las prioridades nacionales: la soberanía y el control sobre las políticas internas prevalecen sobre los compromisos internacionales.

El concepto de *spill-over* es crucial en los procesos de integración. Según esta lógica, el éxito en un área de cooperación, como la creación de un mercado común, debería llevar automáticamente a una mayor integración en otras áreas, como la política monetaria o fiscal. Sin embargo, en el caso de la CAN, este efecto no se ha dado debido a la resistencia de los Estados a avanzar más allá de la cooperación económica superficial. Los Gobiernos han preferido mantener sus competencias nacionales intactas, lo que ha resultado en una estructura regional debilitada que no puede responder eficazmente a los desafíos internos y externos.³²

La salida de Venezuela de la CAN en 2006 es un ejemplo evidente de cómo la falta de voluntad política puede debilitar el proceso de integración. Venezuela abandonó el bloque como reacción a los TLC que otros miembros, como Colombia y Perú, firmaban con Estados Unidos, lo cual refleja las tensiones entre los intereses nacionales y los objetivos de integración regional.

Además, la falta de vinculación efectiva con los organismos internacionales ha impedido la consolidación de una agenda coherente de integración. Los Estados no están dispuestos a establecer compromisos vinculantes con instituciones regionales que podrían restringir su libertad de acción en el ámbito internacional. En este sentido, la armonización de normativas y políticas entre los Estados miembros y la CAN es deficiente, lo que afecta la efectividad de las iniciativas comunes. Por ejemplo, la aplicación de un arancel externo común, una de las metas clave del Acuerdo de Cartagena, nunca se implementó de manera eficaz.

32 Briceño, *Las teorías de la integración regional*.

Tabla 1
Resultados de los tratados de la CAN

Objetivo del tratado constitutivo (1969)	Eventos más importantes hasta 2006
Crear un mercado común regional	Establecimiento de una zona de libre comercio (1992), aunque sin consolidar una unión aduanera sólida.
Armonizar políticas económicas	Falta de coordinación en temas de comercio exterior; Venezuela abandona la CAN (2006).
Fortalecer la cohesión regional	Divisiones ideológicas impiden la firma de acuerdos comerciales conjuntos (por ejemplo, con la Unión Europea).

Elaboración propia.

En este sentido, el Estado se transforma en la principal variable que condiciona el cumplimiento de los objetivos de la CAN. Sin embargo, existen tres variables adicionales: el factor institucional, el factor ideológico y el factor de liderazgo.

El primero nace de la falta de armonización entre el Estado y el organismo, en primer lugar, por la falta de interés en la adecuación de mecanismos y en la armonización de las instituciones locales y regionales. Este problema ha sido uno de los factores estructurales que han obstaculizado el éxito del proceso de integración. Aunque la CAN cuenta con una de las estructuras institucionales más completas y avanzadas en América Latina, este potencial institucional no se ha traducido en resultados concretos debido a la falta de compromiso y voluntad política de los Estados miembros. La poca armonización se refleja en la desconexión entre las instituciones locales y las instituciones regionales, lo que crea una brecha significativa en la implementación de políticas comunes.

Uno de los puntos más paradójicos de la CAN es precisamente que, a pesar de contar con una sólida estructura institucional, los Gobiernos nacionales no han demostrado un interés real en alinear sus políticas e instituciones con las del bloque regional. Esta desconexión, sumada al desconocimiento de las normativas por parte de los Ejecutivos de los Estados miembros, ha generado un contexto en el que las decisiones tomadas a nivel regional no se implementan adecuadamente en el ámbito nacional, lo que provoca deficiencias operativas en todo el proceso de integración.³³

33 Rojas, "La crisis de la Comunidad Andina", 9-13.

Para que procesos de integración regional como los de la CAN tengan éxito, es esencial que las relaciones entre los Estados miembros y el organismo se basen en la efectividad de las instituciones creadas. Estas instituciones deben actuar como mediadores entre los intereses nacionales y los objetivos comunes, y su efectividad dependerá de su capacidad para aplicar y hacer cumplir las normas y los acuerdos previamente establecidos. Sin embargo, en el caso de la CAN, el cumplimiento y la aplicación de estas normas ha sido irregular, lo que ha afectado negativamente la consecución de los objetivos del bloque.

Un ejemplo claro de la falta de efectividad en la implementación de políticas comunes es la inexistencia de mecanismos armonizados en áreas clave como la política comercial o los estándares regulatorios entre los países miembros. Esto genera un alto grado de desconfianza entre los Estados, lo que reduce la cooperación y debilita el papel de la CAN como un verdadero actor supranacional.

La percepción negativa que tienen algunos Estados miembros y ciudadanos de la región sobre las instituciones de la CAN también ha influido en el limitado progreso del bloque. Un caso emblemático es el Tribunal Andino de Justicia (TAJ), que, a pesar de ser una de las cortes internacionales más eficaces del mundo, ha sido subestimado por los Gobiernos y ha enfrentado limitaciones debido a la falta de recursos y apoyo político.

A lo largo de su existencia, el TAJ ha emitido decisiones importantes que contribuyeron a la estabilidad del marco legal de la CAN. Sin embargo, a pesar de su relevancia, la falta de confianza en él y la ausencia de un compromiso sólido por parte de los Estados para fortalecer su capacidad han impedido que el TAJ cumpla plenamente su misión.

Esta desconexión institucional refleja un problema más profundo: la CAN carece de un marco político-jurídico consolidado que permita a sus instituciones operar con la fuerza y autonomía necesarias para hacer cumplir las normas. Sin un apoyo decidido por parte de los Estados, incluso las instituciones mejor desarrolladas, como el TAJ, no pueden ejercer su rol de manera efectiva.³⁴

El siguiente punto es el factor ideológico, uno de los elementos más complejos y dinámicos que afectan los procesos de integración en la CAN. A di-

34 Karen Alter y Laurence Helfer, *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2017), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680788.001.0001>.

ferencia de la falta de voluntad política o de armonización institucional, que dependen de decisiones concretas de los Estados miembros, las tensiones ideológicas suelen ser más impredecibles, pues están profundamente arraigadas en las posturas políticas de los Gobiernos de turno. Estas diferencias ideológicas no solo influyen en las políticas internas de los países, sino también en la manera en que los Estados abordan la integración regional.

Un ejemplo claro de la influencia de las líneas ideológicas es la salida de Venezuela de la CAN en 2006. Bajo el liderazgo de Hugo Chávez, Venezuela adoptó una postura ideológica radicalmente distinta a las políticas más liberales de otros miembros. La decisión de Venezuela de abandonar el bloque estuvo motivada no solo por diferencias en cuanto a la integración económica, sino también por un choque profundo entre las agendas políticas y sociales de los Gobiernos. Para Venezuela, unirse al MERCOSUR presentaba un enfoque ideológico más cercano a sus políticas internas, ya que este bloque era percibido como más compatible con los principios de soberanía económica y resistencia al neoliberalismo.

Este tipo de decisiones pone de manifiesto cómo la divergencia ideológica puede fragmentar los esfuerzos de integración regional. El factor ideológico obliga a los Estados miembros de la CAN a lidiar con una integración multidimensional que no solo involucra cuestiones de soberanía, sino también la alineación de las decisiones del bloque con las políticas internas y los planteamientos ideológicos de cada país.³⁵ Las políticas de libre comercio, por ejemplo, han sido un punto de discordia, como se vio en la falta de apoyo de Ecuador y Bolivia a la firma del TLC entre la CAN y la Unión Europea. Estos países, bajo Gobiernos de izquierda, no compartían la visión liberal de sus vecinos Colombia y Perú.

En este contexto, la integración en la CAN no puede analizarse únicamente desde el prisma económico, sino que debe considerarse la dimensión política e ideológica. Los Gobiernos latinoamericanos tienden a tomar decisiones basadas en su alineación política y en cómo las políticas del bloque encajan o no con sus agendas internas. Esto conduce a un fenómeno de desintegración ideológica en el que los Estados, en lugar de fomentar la alineación regional, buscan alternativas en otros bloques que compartan sus valores.

La consecuencia de estas diferencias ideológicas es que los Estados miembros de la CAN comienzan a redefinir sus intereses y a explorar la posibili-

35 Briceño, *Las teorías de la integración regional*.

dad de unirse a otros procesos de integración más acordes con sus posturas políticas y comerciales. Un caso emblemático fue el de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa, cuando el país exploró la posibilidad de unirse al MERCOSUR. La motivación de esta posible adhesión no era necesariamente económica sino ideológica, ya que Correa consideraba que el MERCOSUR ofrecía una plataforma más adecuada para promover las políticas progresistas y antihegemónicas de su Gobierno.

Por su parte, Bolivia siguió un camino similar. Bajo el liderazgo de Evo Morales, comenzó el proceso de adhesión como miembro permanente del MERCOSUR, que ofrecía una estructura más cercana a su visión de cooperación regional, enfocada en políticas de redistribución social y en el rechazo de los enfoques neoliberales que caracterizaban a otras agrupaciones como la CAN.

En contraste, Colombia y Perú optaron por priorizar su participación en la Alianza del Pacífico, un bloque centrado en la promoción del libre comercio y en la integración económica con mercados globales, especialmente con el Sudeste Asiático. La Alianza del Pacífico demostró un crecimiento impresionante, al atraer a países como México y Chile en una alianza que busca competir en la economía global. Este enfoque liberal está en sintonía con las políticas de apertura de mercado de Colombia y Perú, y los aleja de las tensiones ideológicas que han caracterizado a la CAN.

La divergencia ideológica dentro de este bloque ha tenido varias consecuencias. En primer lugar, lo ha fragmentado y ha debilitado su capacidad para actuar de manera cohesiva en el ámbito internacional. En lugar de trabajar como un bloque unido, los miembros de la CAN han optado por seguir caminos divergentes, uniéndose a otros grupos regionales que se alinean más con sus agendas nacionales. Esto ha reducido la capacidad de la CAN para negociar acuerdos comerciales o implementar políticas comunes de manera efectiva.

La última variable que ha frenado la consecución de objetivos en el proceso de integración de la CAN es la de liderazgo. En un contexto ideal, los procesos de integración deberían ser gestionados de manera conjunta, con cada país aportando en igualdad de condiciones para avanzar hacia objetivos comunes. Sin embargo, en la práctica, muchos bloques regionales en Latinoamérica han dependido de liderazgos fuertes que impulsaran el proceso de integración y lo guiaran en momentos críticos.³⁶

36 Hoffmann, *Regional Governance*.

La importancia de un liderazgo claro en los procesos de integración puede observarse en otros bloques regionales de América Latina. En el caso del MERCOSUR, Brasil ha ejercido un papel dominante como potencia económica y política, lo que le ha permitido guiar al bloque en momentos de crisis y fortalecer su integración. A pesar de las diferencias ideológicas que puedan existir entre los Gobiernos, Brasil ha sido capaz de mantener una visión unificada del proceso de integración, lo que ha sido clave para la estabilidad del bloque.

Por otro lado, el liderazgo de Chávez desempeñó un papel central en la creación y consolidación del ALBA. A través de un liderazgo fuerte y una visión ideológica clara, fue capaz de atraer a países afines y establecer una agenda política común basada en la cooperación y la resistencia al neoliberalismo. Aunque el ALBA no es un bloque económico tan relevante como el MERCOSUR, su capacidad de mantenerse unido en torno a una agenda común se debió en gran parte al liderazgo de Venezuela.

A lo largo de su historia, la CAN ha carecido del liderazgo necesario para guiar al bloque hacia una integración más profunda. Esta ausencia ha tenido varias consecuencias negativas. En primer lugar, ha impedido un impulso claro para coordinar las políticas regionales. Esto ha generado una situación de inercia en la cual los Estados miembros no han tenido incentivos para comprometerse plenamente con la agenda del bloque, lo que ha debilitado su capacidad para cumplir con sus objetivos originales, como la creación de un mercado común. Esta falta de liderazgo ha sido evidente en momentos clave, como la crisis institucional de la primera década de los 2000, cuando la CAN trató de implementar una “agenda andina” más ambiciosa para revitalizar el proceso de integración.

En segundo lugar, la falta de liderazgo ha permitido que las divisiones ideológicas entre los Estados miembros se amplifiquen y fragmenten aún más el bloque. Sin un liderazgo claro que promueva la cohesión y la unidad, los Estados han optado por seguir agendas particulares, lo que ha debilitado la capacidad de la CAN para actuar como un actor cohesionado en la región. La salida de Venezuela en 2006 y el creciente acercamiento de Bolivia al MERCOSUR son ejemplos claros.

Por otro lado, el cambio de foco de países como Colombia y Perú, que han optado por priorizar su participación en la Alianza del Pacífico, demuestra cómo la CAN ha dejado de ser un espacio atractivo para la cooperación regional. La Alianza del Pacífico, que ha tenido un crecimiento significativo gracias a su enfoque en el libre comercio y la apertura hacia los mercados asiá-

ticos, ha sido vista como una mejor opción por estos países, que buscan integrarse en redes económicas globales más competitivas.

La fragmentación interna dentro de la CAN ha sido un proceso en el que ningún Estado ha estado dispuesto a ceder lo suficiente para cumplir los objetivos regionales. Esto ha creado un vacío de poder, lo que ha debilitado la capacidad del bloque para tomar decisiones estratégicas o ejecutar políticas conjuntas con una visión a largo plazo.

Conclusiones

En los últimos años, el proceso de integración de la CAN ha estado en duda, por un lado, debido al fracaso en los modelos de integración aplicados en el bloque y, por otro, debido a los cambios extremos de Gobierno, que han pasado de derecha a izquierda y de izquierda a derecha en el espectro político. Esto ha tenido como consecuencia un cambio en las políticas internacionales y en el enfoque de integración, así como la carencia de un rumbo definido.

La realidad es que, a pesar de que desde 2013 la CAN ha intentado reorganizar el proceso de integración del bloque mediante el establecimiento de su protocolo de reingeniería —lo que ha permitido la entrada en vigor de varios planes instrumentales para la región—, sigue sin solventar los clivajes estructurales que afronta. La falta de objetivos claros y de soluciones ante los desafíos y las oportunidades que representan los nuevos bloques terminan mostrando una falta de visión.

En este punto, la CAN se enfrenta a un desafío mayor que la consecución de la integración plena: su extinción como bloque, especialmente, en primer lugar, por la ausencia de actores fuertes que guíen los procesos de integración, como sucedió en décadas pasadas. De igual forma, no han existido dinámicas de integración claras y agendas de integración homogéneas que unifiquen a los actores que están dispersos y con rumbos separados. Por ejemplo, Colombia, Ecuador y Perú buscan su ingreso a la Alianza del Pacífico, mientras que Bolivia está cada vez más lejos del bloque y más cerca del MERCOSUR. El fracaso de este modelo de integración y los continuos cambios de Gobierno, con tendencias diametralmente opuestas, han dejado un panorama mucho menos claro para la CAN.³⁷

37 Briceño, “¿Un nuevo ciclo regionalista?”.

Bibliografía

- Aguirre, Consuelo. “La CAN, un organismo agotado en globalización: El fracaso del arancel externo común”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, 2012. <https://tinyurl.com/4xejr38>.
- Alter, Karen, y Laurence Helfer. *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680788.001.0001>.
- Baumann, Renato, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Esteban Pérez. *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: Avances, retrocesos y temas pendientes*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- Briceño, José. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales* 45, n.º 175 (2013): 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>.
- . *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia / Centro de Pensamiento Global, 2018. <https://doi.org/10.16925/9789587601015>.
- . “Times of Change in Latin American Regionalism”. *Contexto Internacional* 40, n.º 3 (2018). <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400300008>.
- . “¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”. *Cuadernos Americanos: Nueva Época* 3, n.º 161 (2017): 15-45. <https://tinyurl.com/3txxf7r>.
- Casas, Andrés, y María Elvira Correa. “¿Qué pasa con la Comunidad Andina?”. *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 591-632. <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.
- Devlin, Robert, y Antoni Estevadeordal. *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* Buenos Aires: BID / INTAL, 2001.
- Godoy, Horacio, y Roberto González Arana. “La crisis de la CAN: El caso de los actores internos”. *Investigación y Desarrollo* 17, n.º 2 (2009): 350-67. <https://tinyurl.com/4d85vrzy>.
- Gómez Jutinico, Ángela. “Dificultades de la integración económica en América Latina: La armonización de impuestos indirectos, el mayor desafío en la CAN”. *Prolegómenos. Derechos y Valores* 13, n.º 25 (2010): 53-73. <https://tinyurl.com/4peabbhj>.
- Herrera, Luis. “Proceso de integración de América Latina y El Caribe”. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)* 4, n.º 158 (2017): 167-83. <https://tinyurl.com/2s4h7649>.
- Hettne, Björn. “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”. *Comercio Exterior* 52, n.º 11 (2002): 954-65. <https://tinyurl.com/nhkrc97w>.
- Hoffmann, Anne Marie. *Regional Governance and Policy-Making in South America*. Cham, CH: Springer, 2019. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98068-3>.
- Malamud, Andrés. “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and The Latin American Experiences”. Documento de trabajo, RSCAS. Marzo de 2013. <https://tinyurl.com/yx4wn9ww>.

- Prebisch, Raúl. "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries". *American Economic Review* 49, n.º 2 (1959): 251-73. <https://tinyurl.com/mpufrtsn>.
- . *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012. <https://tinyurl.com/55m2ttp6>.
- Quispe, Florabel. "Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina". *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional* 16 (2010). <https://tinyurl.com/yeyscyzs>.
- Rojas, Héctor. "La crisis de la Comunidad Andina". *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales* 28 (2019): 7-18. <https://tinyurl.com/mr3cfhf4>.