

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB.

Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia Creative Commons – Reconocimiento de créditos-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador



---

## **Integración andina y convergencia suramericana**

**Francisco Pareja Cucalón**

**2013**

Artículo publicado en: *Análisis Económico*, 25 (noviembre 2013): 349-370.

# Integración andina y convergencia suramericana

---

**Francisco Pareja Cucalón<sup>1</sup>**

## LA INTEGRACIÓN ANDINA NUEVAMENTE EN CRISIS

El 19 de septiembre de 2013 los ministros de relaciones exteriores de los cuatro países miembros de la Comunidad Andina (CAN) expidieron la Decisión 792, norma comunitaria jurídicamente vinculante, mediante la cual pusieron en marcha un proceso de “reingeniería” del Sistema Andino de Integración<sup>2</sup> (SAI). El aspecto más resaltado por la prensa fue una supuesta determinación de suprimir al Parlamento Andino, órgano deliberante del SAI. En realidad, la norma aprobada plantea su paulatina salida del Sistema, presumiblemente con miras a su migración hacia el Parlamento Suramericano por establecerse en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>3</sup>, pero también dispone evaluar la permanencia en el SAI de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el Organismo Andino de Salud. Sin subestimar la trascendencia e implicaciones de estas resoluciones que afectan a cuatro importantes instituciones comunitarias, lo que importa destacar aquí es que la Decisión 792 marca el inicio de un proceso de amplias reformas al esquema y al proceso andino de integración.

---

<sup>1</sup> Economista ecuatoriano, Coordinador de la Cátedra de Integración Germánico Salgado de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Ha sido Coordinador de la Agenda Social en la Secretaría General de la Comunidad Andina (Perú), Director Adjunto de Desarrollo de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano – SELA (Venezuela), Subsecretario de Empleo y Recursos Humanos y Viceministro de Desarrollo Sostenible del Ecuador.

<sup>2</sup> El Sistema Andino de Integración comprende los siguientes órganos e instituciones: Consejo Presidencial, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de plenipotenciarios, Secretaría General, Tribunal de Justicia, Parlamento Andino, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Andina de Fomento, Fondo Latinoamericano de Reservas, Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue y los Consejos Consultivos Empresarial, Laboral y de Pueblos Indígenas.

<sup>3</sup> El informe del Grupo de Trabajo constituido en junio de 2013 por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de los representantes titulares ante la Comisión de la CAN para formular una propuesta sobre la nueva visión, los lineamientos estratégicos y la priorización de los ámbitos de acción de la Comunidad Andina planteó a este respecto “...la migración del Parlamento Andino hacia la esfera Suramericana” (CAN: 2013c).

Esta determinación de los cuatro gobiernos andinos se volvió ineludible ante la evidencia de una profunda crisis del proceso de integración, pese a los importantes volúmenes de comercio intracomunitario alcanzados en los últimos años<sup>4</sup>, y los avances recientemente logrados en materia de cultura, migraciones, ciudadanía andina y protección consular. Producto de una sucesión de omisiones y de acciones disonantes protagonizadas en diversos momentos por uno u otro de los países miembros, la crisis no es más que un reflejo de las visiones crecientemente discordantes entre los países miembros sobre estrategias de desarrollo, modalidades de inserción en la economía global y sobre los alcances y profundidad deseados del proceso mismo de integración. Claras expresiones de esas desavenencias cismáticas fueron la decisión de Colombia y Perú de negociar sendos acuerdos de comercio con los Estados Unidos al margen de la normativa comunitaria andina, la consiguiente salida de Venezuela de la CAN, la incapacidad de los países andinos para acordar la negociación en bloque de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y, por último, la compleja adhesión de Bolivia al MERCOSUR sin abandonar la Comunidad Andina y una probable y próxima decisión similar por parte de Ecuador.

El propósito declarado de la “*reingeniería*” decretada por la Decisión 792 es adecuar la Comunidad Andina a los retos del actual contexto internacional (CAN 2013b), elusiva fórmula para evitar una referencia explícita a la raíz del problema. Esa adecuación, según se desprende de pronunciamientos del Consejo Presidencial en 2011<sup>5</sup> y de las normas comunitarias (Decisiones) expedidas en 2012 y 2013<sup>6</sup>, comprendería al menos tres ámbitos: selección de los temas a los que el proceso andino de integración deberá abocarse prioritariamente, revisión de la institucionalidad de la CAN (tanto del Sistema en su conjunto como de sus diversos componentes) y acercamiento al MERCOSUR<sup>7</sup>, UNASUR y la ALADI<sup>8</sup> con miras a la convergencia de los esquemas y procesos de integración suramericanos. El presente trabajo pretende resumir algunas ideas y plantear algunas interrogantes en torno de estos asuntos, prestando particular atención a las reformas de la institucionalidad comunitaria andina. Antes de emprender ese ejercicio, sin embargo, conviene detenerse un momento en una breve relación de los antecedentes, los objetivos y los contenidos de la “*reingeniería*” planteada.

En julio y, nuevamente, en noviembre de 2011, el Consejo Presidencial Andino emitió declaraciones en las que puso de manifiesto su resolución de “...*fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración...*” (CAN-CPA) para lo cual debía llevarse a cabo una revisión de la estructura institucional y del funcionamiento del Sistema Andino de Integración. Destaca una premisa de indudable importancia a tenerse presente

---

<sup>4</sup> En 2012 el comercio intracomunitario representó un total de U\$ 10.349 millones, con un crecimiento de 11,7% con respecto al año anterior, compuesto en un 73% por bienes manufacturados (SGCAN).

<sup>5</sup> Declaraciones de Lima (julio 2011) y Bogotá (noviembre 2011).

<sup>6</sup> Decisiones 773 (julio 2012), 791 (junio 2013) y 792 (septiembre 2013).

<sup>7</sup> Mercado Común del Sur conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<sup>8</sup> Asociación Latinoamericana de Integración de la cual son miembros diez países suramericanos (las excepciones son Guyana y Surinam) además de Cuba, México y Panamá.

en el proceso de “reingeniería”: la preservación del acervo histórico de la integración andina. Sobre la base de estas declaraciones presidenciales, en julio de 2012 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión expidió la Decisión 773 mediante la cual encarga a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Fundación Getulio Vargas del Brasil (FGV) sendos análisis con recomendaciones para la puesta en marcha de la reforma. En el primer semestre de 2013 las dos instituciones presentaron sus informes, el de la CEPAL centrado en la priorización temática del proceso de integración, y el de la FGV referido concretamente a la estructura institucional de la Comunidad Andina y a su funcionamiento.

El informe de la CEPAL sintetiza dos propuestas centrales: a) reducir la agenda temática de la integración andina y focalizar la atención y los recursos en tres ejes prioritarios: integración comercial y complementación económica; medio ambiente, recursos naturales e integración energética y física; desarrollo social y desarrollo fronterizo, y b) fortalecer a la Comunidad Andina, preservando su acervo histórico, para el proceso de convergencia suramericana.

Es significativo, por otra parte, que la CEPAL destaque como premisas para asegurar el éxito del proceso de “reingeniería” no solo la imprescindible preservación del acervo histórico de la CAN, sino también una actitud de positiva flexibilidad por parte de los países miembros para procesar sus diferencias y preservar la unidad, claro llamado de atención y advertencia para impedir que las fuerzas centrífugas que condujeron a la crisis terminen por asfixiar al proceso de integración. Un corolario de esta premisa referida a la flexibilidad es el reconocimiento de la realidad de la *multipertenencia*. En efecto, todos los países andinos son también parte de la UNASUR<sup>9</sup>, la ALADI y la CELAC<sup>10</sup>, asimismo todos son miembros asociados<sup>11</sup> del MERCOSUR, mientras que Colombia y Perú son parte de la Alianza del Pacífico<sup>12</sup> y Bolivia y Ecuador lo son de la ALBA<sup>13</sup>. Estas dos últimas organizaciones son generalmente percibidas como alternativas ideológicas y políticas mutuamente excluyentes, clara manifestación de las disensiones antes aludidas, si bien no es descartable que en el futuro algún grado de pragmatismo ilustrado logre hacerlas compatibles.

Para la Fundación Getulio Vargas es claro que el proceso andino de integración ha perdido energía y podría entrar en un estado de hibernación o fragmentarse, con el serio riesgo de perder su acervo histórico (FGV). Para la FGV el objetivo principal de la “reingeniería” debe ser preservar a la Comunidad Andina, “...porque tiene, protege y

---

<sup>9</sup> Guayana y Surinam son miembros de la UNASUR y, a la vez, lo son también de CARICOM (Comunidad del Caribe).

<sup>10</sup> Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, de la que son miembros 33 Estados, creada en 2010 para promover la integración y el desarrollo de la región.

<sup>11</sup> El estatus de “miembro asociado” que también lo tienen los Estados parte del MERCOSUR con respecto a la CAN, no entraña mayores beneficios ni obligaciones.

<sup>12</sup> Integrada además por Chile y México.

<sup>13</sup> Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América integrada por Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

*asegura una dimensión andina peculiar y característica de la región” (FGV: 57) y también porque “Solamente una Comunidad sólida y bien estructurada puede integrarse con otros espacios vecinos y amigos, estableciendo un real y fructífero intercambio.” (FGV: 60). La principal dificultad para preservar a la CAN señalada por la FGV es el desfase entre los tiempos largos de la integración, proceso que para concretarse exige el compromiso de varias generaciones, como lo demuestra la historia de la Unión Europea, y las necesidades y urgencias coyunturales de los gobiernos de turno. Por eso, en lo que se percibe como una recomendación con visos de retórica poco realista, el informe propone dotar a la CAN de una estructura institucional que contribuya a profundizar la integración entre sus miembros a la vez de permitirle a cada uno seguir sus propias políticas específicas, propuesta prácticamente imposible de cumplir en vista de los antecedentes que llevaron a la crisis del proceso.*

Con respecto al objetivo de la convergencia suramericana el informe de la FGV anota, con una dosis mayor de realismo, que una de las limitantes para lograrlo es el desfase existente entre los *ethos*, es decir, el carácter e identidad de los diversos esquemas de integración y/o de cooperación que incómodamente conviven en la región: CAN, MERCOSUR, UNASUR, ALADI, ALBA, CELAC, Alianza del Pacífico. En un plano de mayor concreción, el informe sugiere impulsar un acercamiento constructivo entre la CAN y el MERCOSUR que abarque asimismo a la UNASUR para, entre otras razones, englobar también a las tres naciones que no son parte o miembros plenos de ninguno de los dos esquemas: Chile, Guyana y Surinam.

Una vez recibidos los informes de ambas instituciones las autoridades comunitarias andinas expidieron, en junio de 2013, la Decisión 791. Esta norma constituyó un grupo de trabajo integrado por representantes de los ministerios de relaciones exteriores y de los miembros de la Comisión para que, con base en los informes de la CEPAL y la FGV, prepare un documento de síntesis “...sobre la nueva visión, los lineamientos estratégicos y la priorización de los ámbitos de acción de la Comunidad Andina...” (CAN 2013a). En lo medular el informe presentado el 12 de julio por este grupo de trabajo, base para la expedición de la Decisión 792 antes comentada, propone reestructurar el Sistema Andino de Integración, priorizar los aspectos sociales de la integración, profundizar la integración comercial y la interconexión eléctrica entre los países andinos, y avanzar en la gradual articulación, complementación y convergencia con el MERCOSUR y la UNASUR (CAN 2013c).

### SOBERANÍA, REINGENIERÍA E INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

Ante todo es importante advertir que la crisis es, casi por definición, el estado natural de un proceso de integración regional, entre otras razones porque éste supone problematizar el concepto y el ejercicio de soberanía de los Estados nacionales. No es posible concretar la integración regional sin algún grado de cesión a instituciones supranacionales o, al menos, de carácter intergubernamental, de las competencias y

atribuciones de los Estados nacionales que voluntariamente acuerdan integrarse. Esta cesión de soberanía, que puede entenderse mejor como soberanía compartida para fines que no se encuentran al alcance de un Estado nacional<sup>14</sup>, será mayor mientras más profundo y avanzado se pretenda el proceso integrador. Y la cesión de soberanía, tanto en lo referente a la *supremacía* del Estado al interior del espacio nacional, como en lo atinente a su *independencia* o *autonomía* internacional (Borja: 879-880), además de consustancial a un proceso de integración regional, es controversial y despierta recelos y suspicacias.

Es premisa del presente trabajo que la actual crisis de la integración andina tiene su origen en el debilitamiento de la voluntad para ceder o compartir soberanía por parte de los países miembros y que, además, los términos en que las autoridades comunitarias andinas han planteado el proceso de “*reingeniería*” del SAI y la convergencia suramericana pueden representar una fuga hacia adelante que terminará por debilitar aún más al proceso de integración regional.

Para situar adecuadamente el problema que suscita la tensión entre soberanía y supranacionalidad conviene comenzar por señalar que, particularmente con respecto a este asunto, las percepciones parecen más determinantes que las realidades (Grabendorff: 336). En efecto, es fácilmente demostrable que los grados de independencia o autonomía nacional son cada vez más restringidos en el complejo mundo de hoy, ya sea por las condicionantes y limitaciones derivadas del dominio económico, político y militar de las grandes potencias, ya sea por la interdependencia a la que los Estados voluntariamente han contribuido al “...*someter algunos aspectos de su vida a un orden jurídico supranacional que ellos mismos han concurrido a formar.*” (Borja: 885). Un ejemplo concreto de lo segundo es la cláusula democrática de la Comunidad Andina<sup>15</sup> y su antecedente, la Carta de Conducta de Riobamba promovida en 1980 por el presidente ecuatoriano Jaime Roldós<sup>16</sup>, que sienta el principio según el cual la soberanía de un Estado está condicionada al respeto del orden democrático y de los derechos humanos. Claro ejemplo de lo primero son las limitaciones objetivas que constriñen la autonomía de las

---

<sup>14</sup> Las instituciones internacionales pueden reforzar antes que socavar la soberanía formal, y en realidad pueden representar fuente de mayor poder para un Estado (Grabendorff: 349).

<sup>15</sup> El protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena “*Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia*”, conocido como “*cláusula democrática*”, suscrito por los cinco jefes de Estado andinos en octubre de 1998, condiciona la participación en el proceso de integración a la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho, y contempla sanciones contra el país que incumpla esa condición, entre las cuales cabe mencionar la suspensión de su participación en alguno de los órganos del SAI y en proyectos de cooperación internacional, y la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos de las instituciones financieras andinas.

<sup>16</sup> La Carta de Conducta suscrita en marzo de 1980 por los presidentes de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela, y por los representantes personales del presidente del Perú y del presidente del gobierno de España, enuncia en su punto 3 lo siguiente: “*Reiterar el compromiso solemne de que el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales constituye norma fundamental de la conducta interna de los Estados del Grupo Andino y que su defensa es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que, por tanto, la acción conjunta ejercida en protección de esos derechos no viola el principio de no intervención.*”

políticas económicas en nuestros países, entre las cuales la sustitución de la moneda nacional por el dólar estadounidense en el Ecuador es un caso extremo y paradigmático. Frente a estas realidades, voluntarias o ineludibles, las susceptibilidades con relación a una cesión convenida de competencias para compartir soberanía en el marco de un esquema de integración parecen fuera de lugar.

Un examen atento de los informes de la CEPAL y la FGV revela que ambas instituciones hacen recomendaciones que debían conducir al fortalecimiento de la institucionalidad comunitaria andina, todo lo contrario, como se verá enseguida, de lo que prescribe la Decisión 792.

En efecto, como fue antes señalado, la CEPAL destaca la trascendencia de preservar el acervo histórico de la Comunidad Andina y señala, en concreto, que “...la CAN es el único esquema de integración latinoamericano de carácter supranacional y vinculante, con un notable desarrollo institucional.” (CEPAL: 2). La Fundación Getulio Vargas, por su parte, señala que un principio básico de la reingeniería debe ser “Preservar y recuperar una CAN actuante, digna de la honrosa tradición andina, patrimonio de toda América del Sur, y... motor de la integración suramericana...” (FGV: 9). Es muy significativo que en su diagnóstico del Sistema Andino de Integración la FGV comience por clasificar como “comunitarias” o “supranacionales” a la mayor parte de las instituciones del SAI (Tribunal de Justicia, Parlamento Andino, Secretaría General, Corporación Andina de Fomento, Fondo Latinoamericano de Reservas, Organismo Andino de Salud y Universidad Andina Simón Bolívar) y que, a continuación, identifique como principal “cadena de valor” del SAI la creación y mantenimiento de normativas comunitarias cuyo producto más relevante es “la creación de un ambiente jurídico que posibilita y favorece la integración.” Y a continuación agrega: “Una característica destacada de este ambiente es la fuerte utilización de la supranacionalidad.” (FGV: 11).

Finalmente, la FGV en su informe identifica como “problema serio” la desarticulación de los órganos e instituciones del SAI por ausencia de direccionamiento político-estratégico<sup>17</sup>, y señala que la intención original al crear el Sistema en 1996 fue la de constituir “un sistema de instituciones complementarias e interrelacionadas.” De ello concluye que “Un reposicionamiento estratégico de la CAN es un factor decisivo para que los elementos del SAI funcionen de forma eficiente e integrada...”.

### ¿QUÉ PLANTEAN LAS AUTORIDADES ANDINAS?

Ahora bien, ¿cómo han procesado las autoridades comunitarias andinas estas recomendaciones de la CEPAL y la FGV al expedir la Decisión 792? Lo primero que llama la atención, y que ya fue anotado más arriba, es la intención de retirar del marco del SAI al Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento, al Fondo Latinoamericano de

---

<sup>17</sup> “Sin duda, el Consejo Presidencial se encuentra ausente y hace falta una dirección más firme y segura al Proyecto de Integración” (FGV: 45)

Reservas y al Organismo Andino de Salud. La calificación de “*fuga hacia adelante*” antes sugerida para esta resolución se justifica plenamente, y resulta paradójico que, bajo el encabezamiento de “**Fortalecer** y actualizar el marco institucional”, el informe del grupo de trabajo conformado por la Decisión 791 que sirve de respaldo a la Decisión 792, recomiende mantener en el SAI solamente “...*aquellas instancias que en la práctica continúan siendo parte del Sistema.*” Esta consideración “*pragmática*” contradice manifiestamente la supuesta intención de fortalecer al SAI, va en dirección exactamente contraria a la recomendación de la FGV de reforzar los vínculos entre los órganos e instituciones del Sistema y despoja a la Comunidad Andina de una parte vital de su acervo histórico.

Tanto la CAF, como el FLAR y el Organismo Andino de Salud, en efecto han ampliado su membresía hacia otros países de la región e incluso, en el caso de la CAF, a naciones de fuera de la región latinoamericana. Este organismo financiero, apellidado hoy día como “Banco de Desarrollo de **América Latina**”, tiene entre sus países accionistas, además de los cuatro países miembros de la CAN, a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El Fondo **Latinoamericano** de Reservas, originalmente Fondo **Andino** de Reservas, también ha ampliado su membresía: además de los andinos, son ahora países miembros del FLAR Costa Rica, Uruguay y Venezuela. El Organismo Andino de Salud, finalmente, tiene también entre sus miembros a Chile y Venezuela.

Esta dinámica ampliación de las actividades de tres organismos del SAI más allá del ámbito andino es un aspecto medular de la realidad a la que el informe de la FGV alude cuando califica a la integración andina de “...*motor de la integración suramericana...*” (FGV: 9), y es también demostración palpable de que la integración subregional andina ha cumplido con su vocación, presente desde su nacimiento, de representar un “*eslabón de la integración sudamericana*”, como lo sentenciará Germánico Salgado. La resolución de las autoridades comunitarias, de concretarse una vez que concluya el análisis prescrito, efectivamente supondrá debilitar aún más, no fortalecer, al Sistema Andino de Integración. Se trata, hay que reiterarlo, de una fuga hacia adelante, coherente más bien con el propósito de dismantelar la institucionalidad del más avanzado esquema de integración de América de Sur.

Si, como anota el informe de la FGV, la CAF es una institución exitosa pero aislada del SAI, debiera más bien acercársela al Sistema “...*pues su contribución a la Reingeniería puede ser significativa.*” (FGV: 64). La manera de hacerlo, sugiere la FGV, sería crear en la CAF una unidad específica, una vicepresidencia, dirección o departamento, una “*ventanilla andina*”, para formular y financiar proyectos que específicamente contribuyan a fortalecer la integración andina.<sup>18</sup> Similares consideraciones pueden efectuarse con respecto al FLAR

---

<sup>18</sup> Para financiar, por ejemplo, la interconexión eléctrica, el desarrollo e integración fronteriza, la integración física, la gestión de cuencas hidrográficas binacionales, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad en la Amazonía que comparten los países andinos, o la



y al Organismo Andino de Salud, sobre todo tomando en cuenta los ambiciosos mandatos de este último organismo para beneficio de la población andina. Su eventual exclusión del SAI solo contribuiría a debilitar aún más a la Comunidad Andina y a su proceso de integración.

La situación del Parlamento Andino es diferente y amerita un análisis aparte. Lo primero que debe anotarse es que se trata de la única institución del SAI cuyos miembros son elegidos democráticamente por los ciudadanos andinos<sup>19</sup> y en principio constituye, junto con los Consejos Consultivos Laboral, Empresarial y de Pueblos Indígenas, el único canal provisto por la institucionalidad comunitaria para encauzar algún grado de participación ciudadana en el proceso de integración. *Mutatis mutandis* sus circunstancias son similares a las del Parlamento Europeo que lentamente, a lo largo de más de treinta años, fue conquistando funciones y ganando credibilidad al punto de, hoy en día, tener responsabilidad compartida con el Consejo de Ministros sobre el presupuesto de la Unión, participar constructivamente en el proceso legislativo<sup>20</sup> y ejercer supervisión y control sobre las demás instituciones de la Unión (McCormick: 156-159).

El Parlamento Andino, que entra en funciones apenas a partir de 1984 y cuyos miembros son elegidos democráticamente recién a partir de la presente década<sup>21</sup>, podría emprender un camino similar que, entre otros importantes beneficios, contribuiría a democratizar el proceso de integración, colaborar en la armonización de las legislaciones nacionales referidas a asuntos vitales para la integración y contribuir a mejorar la calidad técnica de las normas comunitarias. La excesiva celeridad con que en años recientes se expiden algunas Decisiones, sin suficientes análisis y consultas previas, sobre todo desde que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores asumió funciones legislativas, puede en parte explicar la mala calidad y el alto nivel de incumplimiento de algunas normas comunitarias. Sería conveniente introducir un procedimiento legislativo más pausado, con instancias obligadas de consulta técnica y participación ciudadana, procedimiento en que el Parlamento Andino podría llegar a desempeñar un papel estratégico.<sup>22</sup>

Tras esta breve revista del Sistema Andino de Integración y de la manera en que se contraponen las recomendaciones de las dos instituciones asesoras con las determinaciones adoptadas por las autoridades andinas, no cabe sino exteriorizar el desconcierto que suscita la Decisión 792 en lo relativo a la reingeniería de la estructura institucional y funcionamiento del Sistema. En vez de preservar el acervo histórico de la

---

ejecución de programas sociales comunitarios andinos como la erradicación de la malaria y otras enfermedades tropicales en zonas de frontera, etc.

<sup>19</sup> Con excepción de Bolivia, país en el que se tiene previsto hacerlo en sus próximas elecciones generales.

<sup>20</sup> Inclusive con poder de veto.

<sup>21</sup> En Perú a partir de 2006, en Ecuador a partir de 2009 y en Colombia a partir de 2010.

<sup>22</sup> Con relación a las funciones acrecentadas, incluida la de legislar, asumidas por los ministerios de relaciones exteriores, Germánico Salgado expresa lo siguiente: "...las políticas de integración son un campo de especialistas y muy complejo, y los Ministerios de Relaciones Exteriores son particularmente aptos para manejar las relaciones externas como generalistas; pueden apoyar a los especialistas, pero no pueden reemplazarlos." (Salgado: 91).

CAN, fundamentalmente institucional y normativo, se pretende desmantelarlo; en lugar de buscar mecanismos para profundizar la democracia y la participación de la sociedad en el proceso de integración, se proclama la probable disolución del Parlamento Andino; la muy sensata recomendación de la FGV de fortalecer los vínculos entre los órganos e instituciones del SAI, llamando especialmente la atención al mayor papel que en pro de la integración podría desempeñar la CAF, es desoída, y se anticipa más bien el cercenamiento definitivo de los lazos, de por sí ya débiles, que todavía la vinculan con la integración andina.

Tampoco parece congruente la desarticulación del SAI con el objetivo declarado de promover la convergencia suramericana, pues debería resultar evidente que el acervo histórico de la CAN, fundamentalmente su considerable edificio institucional, representa la más significativa contribución que la CAN puede aportar a la integración suramericana y constituye, por tanto, su mejor instrumento de negociación frente al MERCOSUR para una convergencia que potencie sus beneficios para los ciudadanos andinos.

Antes de abandonar esta sección puede resultar esclarecedor comentar, aun cuando sea brevemente, un importante concepto introducido recientemente al debate sobre integración y regionalismo en América Latina por el estudioso argentino Juan Gabriel Tokatlián, para quien “...*la integración propiamente dicha no ha prosperado; más bien muestra signos de impasse.*” (Tokatlián: 490). Por este motivo, argumenta Tokatlián, el concepto de “*complejo integracionista*” permite un mejor acercamiento a la realidad latinoamericana, concepto que resume la presencia de una mixtura de afanes integracionistas con mecanismos de cooperación y concertación entre los países de la región, propósitos declarados y más bien retóricos de promover la unión, versiones ligeras de regionalismo y posturas contradictorias sobre el multilateralismo.<sup>23</sup> Luego de una primera fase del proceso latinoamericano de integración, la transcurrida entre las décadas de 1960 y 1980 durante las cuales el acento estuvo puesto en la integración económica, a partir de los años 90 “*El acento se colocó en la apertura, la liberalización, la desregulación, la privatización y la extranjerización de la economía en el entendido de que el mercado más que el Estado debía ser el eje del proceso integrador...*” (Tokatlián: 483).

Pese a que en los últimos años se registra una oscilación del péndulo hacia una nueva versión del desarrollismo, aunada al renacimiento de un “*espíritu latinoamericanista*”, siguen presentes en la región las tesis soberanistas “...*refractarias a la supranacionalidad...*” (Tokatlián: 486). Proliferan iniciativas que apelan a la unión latinoamericana con mucha retórica y escasa concreción, haciendo patente una débil voluntad para desarrollar una institucionalidad regional robusta (Tokatlián: 490). Este parece ser, al momento, el principal escollo para una integración regional profunda en América Latina.

---

<sup>23</sup> Tokatlián habla de la doble cara del multilateralismo latinoamericano: “...*pro-institucionalización en el plano internacional, no-institucionalización en el plano regional...*” (Tokatlián 2012: 490).

## A MODO DE CONCLUSIONES

El estado actual de la integración en Suramérica puede calificarse como confuso e incierto. Persiste una retórica de la integración que, al menos, mantiene vivos el anhelo y el designio integracionistas y que admite acciones de cooperación y concertación, sobre todo política, cuya importancia no cabe subestimar. Pero no puede desconocerse que la integración profunda, la que conduce desde la integración económica hasta la unión política, no se encuentra en el orden del día.

Las consecuencias de esta situación con mayores repercusiones sobre el futuro de la región posiblemente serán, por un lado, que la integración deje de cumplir su papel de instrumento del desarrollo y, por otro, que termine por imponerse definitivamente la opción de insertarse individualmente, y no como grupo, en la economía global. Así parecen confirmarlo la probable decisión de Brasil y el Uruguay de negociar con la Unión Europea por fuera del MERCOSUR, siguiendo en esto el ejemplo de los países miembros de la CAN que tampoco pudieron concretar una negociación de bloque con la Unión Europea ni con los Estados Unidos.

Como se argumentó más arriba esta situación es clara manifestación de la aversión de las naciones suramericanas a la supranacionalidad y a ceder o compartir soberanía y, por lo tanto, a construir una institucionalidad regional que promueva la integración y permita consolidar y salvaguardar sus avances y conquistas. Esta incapacidad o falta de voluntad e interés por preservar los logros ya alcanzados es trágicamente evidente en las recientes resoluciones adoptadas por las autoridades comunitarias andinas antes comentadas.

No puede dejar de advertirse, asimismo, que la situación actual de la integración regional en Suramérica evidencia una ausencia de liderazgo regional. Como ya se anotó y lo señala el informe de la FGV, esto es bastante evidente en la Comunidad Andina, en la que visiones discrepantes sobre el desarrollo y el relacionamiento con la economía mundial han llevado prácticamente a una parálisis del proceso. Pero también esta falta de liderazgo se lo percibe a escala continental, porque ni el MERCOSUR ni su Estado miembro mayor, el Brasil, han sido capaces de articular un liderazgo suramericano fuerte y convincente.

La convergencia suramericana aparece, en este escenario, como bastante problemática. El escenario provisto por la presencia de la UNASUR parecería el más idóneo para ese fin, tanto porque reúne a los doce países suramericanos, como porque ese fue el propósito para el cual fue establecida. No obstante, los medios de que dispone no son adecuados, sobre todo si se los coteja con la magna tarea proclamada en su tratado constitutivo de alcanzar simultáneamente la integración económica y la unión

política de las naciones suramericanas. Nuevamente se hacen presentes aquí tanto la retórica grandilocuente como la incapacitante limitación impuesta por sus Estados parte al no ceder ni compartir competencias ni soberanía. Como lo expresa un estudio reciente, en la UNASUR “...*hay una ausencia de previsiones para articular una institucionalidad regional con suficientes poderes delegados...*” (Cimadamore: 42).

La convergencia sobre la base de un acercamiento y combinación de la CAN y el MERCOSUR tampoco parece muy promisorio, sobre todo en vista de que los líderes del segundo no han manifestado mayor interés en ello. A eso habría que agregar que la suscripción de los acuerdos de libre comercio de Colombia y el Perú con los Estados Unidos, y el desmembramiento de la CAN que se inició en 2006 con la salida de Venezuela, continuó con la adhesión al MERCOSUR de Bolivia y ahora se acentúa con el desmantelamiento del SAI, hacen del esquema andino de integración un premio poco atractivo para recompensar el esfuerzo que entrañaría una convergencia negociada. Además, es probable que la creación de la Alianza del Pacífico con Colombia y Perú entre sus miembros haya terminado por extinguir cualquier posibilidad de un acercamiento CAN-MERCOSUR.

Todo parece indicar que la convergencia suramericana, de darse, será más bien un proceso gradual de incorporación de algunos países de la región al MERCOSUR. Esta alternativa, sin embargo, conlleva algunas dificultades para países pequeños como el Ecuador. La más evidente es la enorme asimetría, en términos de tamaño económico, población, extensión territorial, etcétera, con los dos países mayores de MERCOSUR, particularmente el Brasil. Ese desequilibrio, que hizo imposible la integración en el marco de la ALALC<sup>24</sup> y que llevó a la creación del Pacto Andino en 1969 entre economías menos disímiles, es hoy día motivo permanente de tensión entre Paraguay y Uruguay, por una parte, y el Brasil y Argentina por la otra. Es difícil imaginar que las circunstancias de 2013 hayan cambiado radicalmente en este sentido desde la década de 1960 y, más bien, es muy probable que el desequilibrio se haya acentuado.

Por todo lo dicho resulta incomprensible la decisión de los gobiernos andinos de desmantelar el SAI y consumir el debilitamiento de la Comunidad Andina en aras de la convergencia suramericana. De concretarse tal desacierto, se habrá pronunciado la muerte de la integración andina sin beneficio de inventario.

---

<sup>24</sup> Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, remplazada en 1980 por la ALADI.

## BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Rodrigo (1997), "Soberanía" en *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 879-886.
- Cimadamore, Alberto D. (2010), "Diseño y viabilidad de la integración sudamericana" en *Comentario Internacional*, no.9, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, pp. 39-51.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2013), *Ejes temáticos prioritarios para la reingeniería del Sistema Andino de Integración*, propuestas preliminares, marzo (documento de trabajo).
- Comunidad Andina (CAN 2012), *Decisión 773, Reingeniería del Sistema Andino de Integración*, [www.comunidadandina.org/Normativa.aspx](http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx), 30 de julio.
- (CAN 2013a), *Decisión 791, Grupo de trabajo de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración*, [www.comunidadandina.org/Normativa.aspx](http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx), 15 de junio.
- (CAN 2013b), *Decisión 792, Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XXIX, Número 2238, Lima, 23 de septiembre.
- Comunidad Andina (CAN 2013c), *Informe del Grupo de Trabajo para la elaboración de una propuesta sobre la nueva visión, los lineamientos estratégicos y la priorización de los ámbitos de acción de la Comunidad Andina*, Documento anexo a la Decisión 792, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XXIX, Número 2238, Lima, 23 de septiembre.
- Comunidad Andina, Consejo Presidencial Andino (CAN-CPA 2011), *Declaración presidencial de Lima*, 28 de julio.
- Comunidad Andina, Secretaría General (SGCAN 2013), *Comercio Exterior en la Comunidad Andina 2012*, SG/de 582/Rev. 1, 6 de marzo.
- Fundación Getulio Vargas (FGV 2013), *Proyecto de reingeniería de la CAN*, Informe final (versión de trabajo de circulación restringida), Río de Janeiro, 7 de junio.
- González Vigil, Fernando & Zevallos Urquieta, Héctor (2011), *Efecto plataforma de la CAN en las exportaciones manufactureras del Perú y Colombia a los Estados Unidos y la Unión Europea*, Documento de trabajo 90, Universidad del Pacífico, Lima.
- Grabendorff, Wolf (1993), "The price of integration: reducing or redefining state sovereignty?", Capítulo 13 de Smith, Peter H. (ed.), *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*, North-South Center, University of Miami, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), pp. 333-360.

McCormick, John (2008), *The European Union. Politics and Policies*, Fourth Edition, Westview Press, U.S.A.

Ramírez, Socorro (2008), "Situación andina y acercamiento sudamericano" en *Comentario Internacional*, no. 8, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, pp. 30-50.

Salgado, Germánico (1998), *El Grupo Andino de hoy. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador – Corporación Editora Nacional, Quito.

Tokatlián, Juan Gabriel (2012), "Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate" en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, vol. 51, N° 204, enero-marzo, Buenos Aires, pp. 475-492.