

# Comunidad Andina de Naciones: ¿Condenada a su estancamiento?



**JUAN ANDRÉS FUENTES VELIZ**

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú,  
Master en Derecho Internacional por la Université Catholique de Louvain-la-Neuve,  
Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres.

## SUMARIO:

- I. Resumen.
- II. Introducción.
- III. Hechos anteriores a la vigencia del Grupo Andino que han influido en su estado actual:
  1. Procesos de Integración a Nivel Mundial;
  2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio;
  3. Declaración de Bogotá;
  4. Texto Original del Acuerdo de Integración Subregional Andino;
  5. Incertidumbre sobre los Países Miembros del Acuerdo Subregional Andino.
- IV. Hechos posteriores a la creación de la Organización de Integración Andina que explican su estado actual:
  1. Reseña de Principales Medidas adoptadas por los Países Andinos;
  2. Alejamiento y Retiro de los Países Andinos del Acuerdo de Cartagena.
- V. Recomendaciones.
- VI. Conclusiones.

## I. RESUMEN

A raíz de cumplirse cuarenta años de creación del esfuerzo andino de integración subregional; reflexionamos en los presentes comentarios acerca del estado actual de la Comunidad Andina de Naciones. Para dicho propósito, analizamos el contexto histórico en el que ésta se creó y el marco jurídico bajo el cual ha sido concebida esta organización internacional.

## II. INTRODUCCIÓN

Con un mercado cautivo de 100 millones de habitantes, una extensión geográfica que cubre más de tres millones de kilómetros cuadrados y una gama inmensa de recursos minerales y marinos así como una biodiversidad envidiable; la Comunidad Andina (CAN), conformada actualmente por Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, es un mercado altamente atrayente.

Pese al potencial descrito, los países andinos no han logrado traducir sus esfuerzos de integración desplegados en una organización internacional que enfrente sólida los retos y avatares que imponen estos tiempos en los que términos como "unión aduanera", "libre circulación de capitales", "tratado de libre comercio", etc., se están integrando progresivamente al léxico del ciudadano común.

Al cumplirse cuarenta años de existencia del Acuerdo de Integración Subregional Andino, originalmente suscrito por Perú, Chile, Colombia y Bolivia; pretendemos desarrollar algunas ideas

que contribuyan a comprender el por qué de su estado actual. Y es que para los entendidos en la materia, no es un secreto que la CAN no se ha logrado consolidar pese al tiempo transcurrido.

Una encuesta espontánea a una reducida "muestra" de quienes componen el grueso de la población, acerca de su conocimiento del rol y/o existencia de órganos tales como Comisión, Tribunal de Justicia y/o Parlamento de la Comunidad Andina, bastará para comprobarlo.<sup>1</sup>

La hipótesis del presente trabajo es simple: la CAN tal como ha sido concebida está condenada a su estancamiento. Como esperamos comprobar en las líneas siguientes, el objeto del citado acuerdo es la integración económica de sus mercados hasta llegar a la constitución de un mercado común.<sup>2</sup> Sin embargo, los Estados andinos no han logrado, a la fecha, poner exitosamente en práctica mecanismos indispensables para lograr dicha integración a cabalidad.<sup>3</sup>

Así, en el primer acápite explicaremos brevemente diversos factores que apuntan a demostrar que, sin haber iniciado funciones, la organización andina se encontraba en "condición crítica".

Luego, en el segundo acápite, constataremos que la situación no ha mejorado mucho para el bloque andino, desde su puesta en funcionamiento hasta la actualidad. Para sustentarlo, haremos una reseña de las principales disposiciones adoptadas por la organización subregio-

1. Eso sin preguntar sobre entes como el Organismo Andino de Salud, la Universidad Andina Simón Bolívar y/o el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas.

2. MONCAYO, Edgard. *Geografía Económica de la Comunidad Andina: Las Regiones Activas en el Mercado Comunitario* (Informe presentado a la Secretaría General de la Comunidad Andina). Bogotá, 2003, 288 pp. El mercado común "implica además de la liberación del comercio de bienes y el establecimiento de un arancel externo común, la liberalización del intercambio de servicios, la facilitación de los movimientos de capitales y, quizá con un mayor rezago, la libre movilidad de personas".

3. Protocolo Modificatorio de Integración Subregional Andino (Protocolo de Trujillo), 10 de marzo de 1996. Ver: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/trujillo.htm>. El art. 3 cita como mecanismos: un arancel externo común, liberación del comercio intraregional de servicios, profundización de la integración con los demás bloques económicos, la ejecución conjunta de programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial, etc. Los mismos no se han puesto en marcha, en algunos casos. En otros, no de forma eficaz.

nal y los alejamientos temporales y definitivos que ha padecido el Acuerdo de Cartagena.

Por último, y en la medida que este estudio pretende ser constructivo, se plantean modestamente algunas recomendaciones que buscan que el andamiaje andino adquiera, por fin, un rol significativo en la política exterior de sus países miembros.

### III. HECHOS ANTERIORES A LA VIGENCIA DEL GRUPO ANDINO QUE HAN INFLUIDO EN SU ESTADO ACTUAL

En este acápite, nos abocamos a realizar un estudio de la génesis de la CAN y de algunos hechos ocurridos antes de la puesta en vigor del Acuerdo de Cartagena que –consideramos– coadyuvan a explicar el estado actual de dicha organización.

#### 1. Procesos de Integración a Nivel Mundial

No cabe duda que en los sesenta ya se estaban ensayando diversos procesos de integración en el mundo y la zona andina no estuvo exenta a esta influencia. El antecedente más cercano geográficamente para los países antes nombrados fue el Mercado Común Centroamericano (MCC), el cual vio la luz en 1960. Formado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y

Nicaragua<sup>4</sup>, el MCC perseguía no solamente una unión aduanera sino también la constitución de un mercado común.<sup>5</sup>

Demandando un mayor esfuerzo, dado el número de países involucrados; podemos citar también a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que remite en sus orígenes al Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960. Dicha asociación agrupó, en principio, a Argentina, Chile, Brasil, México, Paraguay, Perú y Uruguay.<sup>6</sup> Luego se adhirió Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela lo haría en 1966 y Bolivia al año siguiente.<sup>7</sup>

Otro instrumento internacional que surgió por esa época y que tiene directa relación con la ALALC es la Declaración de Bogotá del 16 de agosto de 1966, suscrita por representantes de Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú.<sup>8</sup>

No podemos tampoco obviar al Benelux que reunió a los Reinos de Bélgica y Holanda así como al Gran Ducado de Luxemburgo. Su tratado originario data de 1948 y propuso en su inicio una unión aduanera.<sup>9</sup> Para 1958 el Benelux había acordado metas más ambiciosas: armonización de sus políticas agrícolas, libertad de circulación de sus trabajadores, bienes, capital y servicios dentro del territorio comprendido por los tres Estados europeos, entre otros.<sup>10</sup>

4 RIVERO, Enrique. *Pacto Andino*. Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, 1970, p.119. El MCC tuvo como antecedente al Tratado de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, el cual perseguía la unión aduanera de los países centroamericanos.

Los esfuerzos integracionistas de esta parte del continente americano ya se habían plasmado también en el plano jurídico. Recordemos que la primera corte supranacional permanente creada a comienzos del siglo pasado fue la Corte de Justicia Centroamericana que vela asuntos de derechos humanos y estaba integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

5 *Ibid.*, p. 6. Recordemos que el mercado común va más allá de acordar idénticos aranceles frente a exportaciones de terceros países. Incluye también la libre circulación de personas, capitales, y servicios.

6 OCAMPO, Esteban. *Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena*. En: *Curso Regional Andino sobre Desarrollo y Participación*. Lima, SINAMOS, 1975, pp. 1-24.

7 *Ibid.*, p. 15.

8 Los dos últimos instrumentos internacionales citados serán examinados luego, al tener especial relevancia para el presente estudio.

9 OCAMPO, Esteban. *Op. Cit.*, p. 11.

10 A diferencia de la Unión Europea –organización internacional que sería creada después–, en Benelux los tres miembros retienen soberanía total en las áreas de política común.

Siempre en el continente europeo es interesante citar a la Comunidad Económica Europea (antecesora de la Comunidad Europea). Esta organización, alentada por el éxito en la conformación de la Comunidad del Acero y del Carbón (CECA<sup>11</sup>) ahondó en esfuerzos integracionistas acordando, a partir de 1958, decidir en común políticas monetarias, asistencia entre sus miembros frente a eventuales problemas en la balanza de pagos, entre otros.

Se demuestra así, que el Acuerdo de Cartagena no fue una iniciativa "autóctona", sino que estuvo fuertemente influenciada por una corriente mundial integracionista.<sup>12</sup>

## 2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

La ALALC persiguió, desde su creación, la eliminación gradual de barreras arancelarias entre los Estados miembros, el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y la coordinación de los planes de desarrollo para favorecer el fortalecimiento económico de los países miembros, con miras a la ulterior constitución del mercado común latinoamericano.<sup>13</sup>

Hay quienes dicen que la ALALC fue creada "como el proceso de integración clásico calco de patrones europeos".<sup>14</sup> Puede que ello haya tenido que ver en su fracaso y posterior disolución.<sup>15</sup> Lo concreto es que en agosto de 1980, fue creada en su lugar la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).<sup>16</sup>

Para lo que a nuestro estudio conviene, debemos manifestar que en la reunión del Consejo de Ministros de la ALALC, el 16 de agosto de 1967, se aprobó la Resolución 202 que consagró los principios sobre los que se debían basar las integraciones regionales en el ámbito Latinoamericano<sup>17</sup>, resaltando que dichos compromisos debían ser compatibles con el tratado fundacional de dicha organización.<sup>18</sup>

En la misma fecha, el propio Consejo de Ministros aprobó la Resolución 203, que contenía las bases para un futuro tratado de integración subregional andino.<sup>19</sup> Y es que el instrumento suscrito en 1969 por los países andinos se concibió solo como un medio para lograr el verdadero fin, la integración de Latinoamérica.

Nuestra posición queda confirmada por un hecho puntual posterior. El Acuerdo de Cartagena

11 A fin de evitar más guerras, Francia, Alemania Federal, Italia y los miembros de Benelux acordaron con éxito controlar el uso de las principales materias primas que habían sostenido el desarrollo de la industria armamentista. La CECA se disolvería el 2002 habiendo cumplido su fin.

12 Esto no es negativo, per se.

13 RIVERO, Enrique, *Op. Cit.*, p. 7.

14 CUEVA, Víctor, *Relanzamiento del Pacto Andino como instrumento para la integración de América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1993, 50 pp.

15 Imitar modelos de integración foránea nunca ha servido, nos referimos puntualmente a tomar como paradigma a la Comunidad Europea. Ni el ALADI ni mucho menos la Comunidad Andina cuentan entre sus miembros con países industrializados y que, además, sean lo suficientemente desprendidos para sufragar los costos que implica la realización de obras en aquellos países del bloque menos favorecidos (aunque esto en realidad no constituye un gasto sino una inversión a futuro).

16 Para mayor información sobre la ALADI, ver: <http://www.aladi.org/>

17 NUN, Bernardo, *Integración Subregional Andina: Estudio Sobre el Acuerdo de Cartagena*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1971, 259 pp.

18 CESPEDES, Raquel, *El Pacto Andino: entre la Integración y la Apertura*, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Bogotá, 1993, 119 pp.

19 OCAMPO, Esteban, *Op. Cit.*, p. 18.

fue declarado compatible con el ordenamiento jurídico implantado en el Tratado de Montevideo por el Consejo Ejecutivo Permanente de la ALALC, el 9 de julio de 1969.<sup>20</sup>

Queda claro, pues, el vínculo de subordinación del acuerdo andino con relación al acuerdo suscrito en Montevideo.<sup>21</sup> Sin tal pronunciamiento, la vigencia del Acuerdo de Cartagena no hubiese entrado en vigor, como profundizaremos en el acápite 1.4.

### 3. Declaración de Bogotá

La Declaración de Bogotá de 1966 –la cual debe analizarse de manera conjunta con el texto constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en la creación del Grupo Andino– creó una Comisión Mixta encargada de negociar de lo que sería luego el futuro Acuerdo de Cartagena. Dicha declaración estableció para sus miembros firmantes, la decisión de adelantar una acción conjunta a fin de lograr, dentro de la ALALC:

*“la adopción de fórmulas prácticas para acelerar el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo (...), como medio indispensable para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región, de conformidad con el Tratado de Montevideo”.*<sup>22</sup>

Así, dentro del marco de una de las reuniones de la Comisión Mixta, es que se suscribió el Acuerdo de Integración Subregional Andino.

El nexo de causalidad entre el Tratado de Montevideo y su complemento, la Declaración de

Bogotá por un lado y el instrumento andino por otra parte, está, entonces, probado.

### 4. Texto Original del Acuerdo de Integración Subregional Andino

El propio texto constitutivo original del Acuerdo de Cartagena<sup>23</sup> resulta esencial a consultar a fin de develar la “voluntad andina fundacional” detrás de la suscripción de dicho acuerdo en 1969.

El preámbulo de dicho instrumento señalaba que los países andinos miembros:

*“FUNDADOS en el Tratado de Montevideo y en las Resoluciones 202 y 203 (CM-IV/E) del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC);*

*CONVIENEN, Por medio de sus representantes plenipotenciarios debidamente autorizados, celebrar el siguiente ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL”*<sup>24</sup>

Es decir, la constitución del Grupo Andino no respondió más que a una de las varias medidas de implementación de la política de la ALALC.

Ahora, hay quienes dirán *ipso facto* que el citado preámbulo no integraba el texto del tratado de Cartagena, que no tenía fuerza vinculante. Sin embargo, recordemos que la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969 dispone que para la interpretación de un tratado se tomará en cuenta, además del texto, su preámbulo.<sup>25</sup>

20 *Ibid.*, p. 29.

21 Acta Final de la Primera Reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Decisión No 1 (Lima 22-24 de noviembre de 1969). En: NUN, Bernardo. *Op. Cit.*, 1971, p. 53. 1971, p. 53.

22 OCAMPO, Esteban. *Op. Cit.* p. 28.

23 Hacemos esta precisión pues, como estudiaremos en el capítulo siguiente, dicho texto fue modificado en 1996.

24 Acuerdo de Integración Subregional Andino, 26 de mayo de 1969. Ver: <http://www.biotech.bioetika.org/d113.htm>

25 Convención de Viena de Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969. Ver: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html#PARTE%20III>.

Para fortalecer nuestra tesis nos remitimos al artículo primero del tratado fundacional, el cual señala que:

*"El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común (...)"*<sup>26</sup>

Si aún queda algún atisbo de duda con respecto a la real voluntad en la formación del proyecto de integración andino; las palabras del Presidente del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, al discutirse en el seno de esta organización el Acuerdo de Integración Subregional Andino, clarifican el asunto:

*"[...] no se trata de crear una unidad cerrada y autónoma sino de una etapa intermedia en la marcha hacia la formación de un mercado común en América Latina (...). La experiencia de los años anteriores lleva a la conclusión de que para facilitar el proceso de integración se requiere un mínimo grado de equilibrio entre las unidades económicas que en él participen y a ello tiende el acuerdo subregional"*<sup>27</sup>

Por último, el artículo 110 del tratado de Cartagena (ya derogado) dispuso que el acuerdo entrara en vigor cuando *"tres países hayan comunicado su aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC"*<sup>28</sup>. Es más, la vigencia del tratado andino estaba condicionada; *"mientras los compromisos que se adquieran*

*en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen"*<sup>29</sup>. En otras palabras, la vigencia del Acuerdo de Cartagena estuvo supeditada a la conformidad de la ALALC.

El texto originario del Acuerdo Subregional Andino demuestra, pues, que los esfuerzos integracionistas de los países andinos obedecieron, al menos en un primer término, al cumplimiento de acuerdos externos. Se puede hablar, entonces, de una voluntad de integración "adquirida".

## 5. Incertidumbre sobre los Países Miembros del Acuerdo Subregional Andino

El retiro reciente de Venezuela de la –para ese tiempo– conocida como Comunidad Andina no es la única muestra de debilidad del proceso de integración andino. De hecho, no se había ni suscrito el Acuerdo de Cartagena y ya se pueden encontrar signos de la inestabilidad que "acosa" a la organización subregional andina.

Efectivamente, la Declaración de Bogotá de 1966, instrumento –como hemos visto– fundamental para la creación del Grupo Andino, fue firmada por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y los representantes de Ecuador y Perú.<sup>30</sup>

Se daba por descontada la membresía en el tratado de Cartagena de todos los países firmantes de dicha Declaración. Tan es así que el Consejo de Ministros de la ALALC, reunido durante el Sexto Período de Sesiones Extraordinarias, acordó –mediante resolución 203 del 16 de agosto de 1967– *"aprobar las bases de un acuerdo subregional presentado por Colombia,*

26 Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969, art. 1.

27 Acta de la sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, del 04 de julio de 1969. En: INTAL. *Historia Documental del Acuerdo de Cartagena*. Intal, Buenos Aires, 1974, 608 pp. (El subrayado es nuestro).

28 Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969, art. 110.

29 Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969, art. 110.

30 ABC Madrid, 17 de junio de 1969, p. 59. Ver: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1969/06/17/059.htm>

Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.<sup>31</sup> Sin embargo, el país "llanero" se retiraría, luego, del proyecto de integración andina (se vinculó al alejamiento de Venezuela con la elección de un nuevo presidente en dicho país).<sup>32</sup>

El caso boliviano constituye otro ejemplo típico de la incertidumbre que reinaba en cuanto a la conformación del Grupo Andino. Bolivia no fue parte de la Declaración de Bogotá pero, a último momento, respondiendo a deseos personales del Presidente de turno en Bolivia, Barrientos, y no a una política de Estado, es que el país altiplánico decide su participación en el Acuerdo de Cartagena.

Lamentablemente, la indecisión de algunos países de formar parte de este bloque subregional, en momentos en que se ponía en marcha el referido proyecto, es un "estigma" que va a "perseguir" a la organización de integración andina, como veremos en el acápite 2.2.

#### IV. HECHOS POSTERIORES A LA CREACION DE LA ORGANIZACIÓN DE INTEGRACIÓN ANDINA QUE EXPLICAN SU ESTADO ACTUAL

En el presente punto, nos proponemos estudiar sucintamente las principales medidas institucionales adoptadas por el Grupo Andino y hacemos un balance inicial de su situación. Asimismo, ejemplificaremos el continuo "vaivén" de sus países miembros en torno a su participación en el Acuerdo de Cartagena, luego de suscrita el mismo.

##### 1. Reseña de Principales Medidas adoptadas por los Países Andinos

Conocedora que sus acciones no conducirían al éxito esperado desde su creación, la CAN ha adoptado diversas medidas para avanzar en el proceso de integración, iniciado en 1969.

##### 1.1. Independencia del Grupo Andino frente a la ALALC

Los países miembros del Acuerdo de Cartagena se percataron –luego de casi diez años de su suscripción– de la explícita dependencia de este instrumento con relación al Tratado fundacional de la ALALC. Se aprovechó entonces de la firma del tratado constitutivo del Tribunal Andino de Justicia en 1979 para subsanar dicha situación.<sup>33</sup> Puntualmente, el artículo 38 del texto citado consagraba al respecto: "Tanto este tratado como el Acuerdo de Cartagena tendrán vigencia de manera independiente de la vigencia del Tratado de Montevideo".<sup>34</sup>

Esta "proclamación", si bien marcó la independencia de la organización andina, no fue suficiente. Se necesitaba aún de un fin y objeto concebidos en forma realista y específica para las necesidades y los desafíos que afrontaba dicho proceso de integración.

##### 1.2. Parlamento Andino

La creación del Parlamento Andino, también en 1979, buscó acelerar el logro de los ambiciosos fines trazados por los países andinos. Las aspiraciones cifradas en este órgano, que recién entró en vigor en enero de 1984 (tras haberse completado las ratificaciones exigidas por el tratado correspondiente<sup>35</sup>), se vieron esfumadas

31 Acápite Primero Resolución 203, Consejo de Ministros del ALALC. En: INTAL, *Supra* nota 29, p. 353 (el subrayado es nuestro).

32 CESPEDES, Raquel. *Op.Cit.*, 1993, p. 30. El COPEI tomó las riendas del gobierno en diciembre de 1968. Es recién el 13 de febrero de 1973 y luego de arduas negociaciones, Venezuela se adhirió a dicho tratado.

33 *Loc. Cit.*, p. 30. El Tribunal tiene su sede en Quito. Su trabajo es poco conocido.

34 *Loc. Cit.*

35 ZALBUENDO, Susana. *Del Grupo Andino a la Comunidad Andino*. Marzo 2006, pp. 1-9. Ver: <http://amcacompu.cib.unibo.it/archive/00001953/>

rápido al asignársele a dicho ente competencias meramente consultivas.<sup>36</sup>

### 1.3. Protocolo de Quito

Este instrumento suscrito en 1987 tampoco aportó mucho. Se consagró la desvinculación del Grupo Andino con respecto a la ya –en ese tiempo– conocida como ALADI<sup>37</sup>; esta vez en un instrumento Internacional apropiado para tal propósito,

Igualmente, el mencionado protocolo estableció enmiendas en la reglamentación de los órganos de la estructura andina. Las mismas apuntaban a definir mejor las competencias y las funciones de dichos entes.<sup>38</sup> En la práctica, tales medidas no bastaron.

### 1.4. Reuniones Sucesivas

Entre 1989 y 1991 se impulsaron reuniones en Galápagos, La Paz y Caracas, y es que los países andinos reconocían el lento progreso alcanzado. Se fijaron así plazos –que finalmente no se respetaron– para el funcionamiento de la zona de libre comercio, la armonización de incentivos a la exportación, la adopción del arancel externo común y la suscripción de acuerdos con terceros países.<sup>39</sup>

### 1.5. El Protocolo Modificador de Integración Subregional Andino

Persistiendo en su objetivo, en 1996, los Presidentes de los países andinos suscribieron el también conocido como “Protocolo de Trujillo” por haberse celebrado en la ciudad norteña de Perú.<sup>40</sup> Este es, hasta el día de hoy, el esfuerzo más serio de los Estados miembros por darle “un segundo aire” al proceso de integración bajo análisis.

El mencionado protocolo creó la Comunidad Andina.<sup>41</sup> Este instrumento también reconfiguró la estructura andina, denominándosele desde entonces “Sistema Andino de Integración” (SAI), el cual agrupaba, entre otros, al Consejo Presidencial Andino, su máximo organismo<sup>42</sup>, y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, encargado de “formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés Subregional (...)”<sup>43</sup>

En cuanto a la Junta del Acuerdo de Cartagena, esta fue reemplazada por la Secretaría General de la CAN.<sup>44</sup> Finalmente, pese a consagrarse la elección popular para la configuración del Tribunal Andino en este texto<sup>45</sup> y haberse suscrito –al año siguiente– el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino”<sup>46</sup>,

36 ZALBUENDO, Susana. *Op. Cit.*, p. 1.

37 CORDOVA, Hildegardo. *Los Países Andinos frente a la Globalización*. En: *Espacio y Desarrollo*, No 13, 2001, pp. 7-26.

38 ZALBUENDO, Susana. *Op. Cit.*, p. 4.

39 ARRANZ, Mercedes. *Características de la Defensa Civil Iberoamericana: Similitudes y Diferencias entre los Países del Pacto Andino y MERCOSUR*. En: *Espacio y Desarrollo*, No 13, 2001, pp. 145-161. Es indudable que hubiese sido valiosísimo haber arribado a un acuerdo sobre este último punto, como ejemplificaremos en líneas siguientes.

40 ARRANZ, Mercedes. *Op. Cit.*, p. 37.

41 Protocolo de Trujillo, 1996, art. 5.

42 Protocolo de Trujillo, 1996, art. 11. ROMERO, Marco. *Integración Andina y Participación de la Sociedad Civil*. ALQP, Quito, 1999, 359 pp.

43 Protocolo de Trujillo, 1996, art. 16.

44 ROMERO, Marco. *Op. Cit.*, p. 13.

45 Protocolo de Trujillo, 1996, art. 42.

46 Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, 23 de abril de 1997. Ver: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/creapar.htm>

aún no se ha hecho efectiva dicha disposición en todos los Estados miembros.

En general, el Protocolo de Trujillo confirmó el modelo de integración al que aspiran los países andinos uno de integración económica. En efecto, de la lectura del Acuerdo de Cartagena afirmamos que el Grupo Andino tiene como objeto promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, acelerar su crecimiento y facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.<sup>47</sup>

### 1.6. Protocolo de Sucre

En 1997, se firmó el mencionado Instrumento. Entre sus disposiciones más significativas, se encuentran la creación del status de "miembros asociados" para terceros países que hubieran celebrado con el bloque andino un tratado de libre comercio.<sup>48</sup> Se recalcó, además, que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores era el llamado a formular la política exterior común.<sup>49</sup>

Profundizándose en la materia, se señaló:

*"El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Co-*

*munidad Andina definirán y emprenderán una estrategia comunitaria orientada a la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extra-regionales, en los ámbitos político, social y económico-comercial".<sup>50</sup>*

Es evidente que esta disposición no ha sido respetada. El caso de las negociaciones "por separado del bloque andino" para un tratado de libre comercio con la Unión Europea lo confirman,

### 1.7. Balance Inicial

La presente década no ha sido nada fructífera para el desarrollo del proceso de integración andina.<sup>51</sup> De hecho, luego de transcurridos cuarenta años se generan, por lo menos, dudas que sea posible la realización del tipo de integración pactada. Y es que la integración económica se estancó desde los noventa. Sí, es cierto que el intercambio comercial dentro del bloque andino creció en más del doble esa década.<sup>52</sup>

Las exportaciones a los socios comerciales en este acuerdo "crecieron más rápidamente que las ventas al resto del mundo," alcanzando su pico en 1998.<sup>53</sup> Sin embargo, éstas cayeron brutalmente en 1999 y desde allí "no se han vuelto a recuperar las cotas alcanzadas en 1998".<sup>54</sup>

47. Protocolo de Trujillo, 1956, arts. 1 y 2. Para evaluar el éxito alcanzado en la integración económica se establece tomar en cuenta: la expansión de las exportaciones globales de cada país miembro, el comportamiento de su balanza comercial con la subregión, la evolución de su producto interno bruto, entre otros (Protocolo de Trujillo, art. 2).

48. Protocolo de Sucre, 25 de junio 1997. Ver: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/sucre.htm>. ZALBUENDO, Op. Cit., p.7. La Decisión 613 otorgó dichos status a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, países miembros de MERCOSUR.

49. Protocolo de Sucre, 1997, art. 4.

50. *Loc. Cit.*

51. El 2003 se elaboró un plan social que busca combatir la pobreza y la desigualdad; sin embargo, no se ha avanzado en su puesta en marcha. El "Plan Integrado de Desarrollo Social" fue establecido en la agenda andina a partir de la reunión presidencial andina en Quilima, Ecuador. Mayor información en Comunidad Andina, Quiénes Somos, Reseña Histórica. Ver: <http://www.comunidadandina.org/quienes/teseria.htm>.

52. MONCAYO, Edgar, Op. Cit., p. 84.

53. *Loc. Cit.*

54. *Loc. Cit.*

A pesar de que algunos de los instrumentos andinos han incluido referencias a aspectos laborales de carácter social, laboral; estas han tenido un correlato práctico mínimo, generándose así un déficit de participación de los diversos sectores de la sociedad civil.<sup>55</sup>

La participación de la sociedad civil "se ha concentrado en los sectores empresariales quienes han priorizado los temas económicos"<sup>56</sup> Difícilmente, un proceso integrador que excluya al resto de actores sociales, tendrá éxito.

Finalmente, debemos señalar luego de la elaboración de este capítulo que se han detectado violaciones expresas de normas comunitarias –por parte de sus miembros– al no cumplir con implementar las medidas promulgadas por los órganos del SAI. Eso no es todo, se continúan vulnerando normas andinas ya incorporadas en los respectivos sistemas legales de los Estados miembros.<sup>57</sup>

## 2. Alejamiento y Retiro de los Países Andinos del Acuerdo de Cartagena

La indecisión de los países miembros de ser parte del Acuerdo de Cartagena no se limitó al

momento de la suscripción de dicho acuerdo, sino que se ha prolongado a lo largo de su historia.

### 2.1. Caso Chileno

El país del sur, y miembro fundador del Grupo Andino, se retiró del mismo el 30 de octubre de 1976 alegando "discrepancias en cuanto a la política comercial y el tratamiento a la inversión extranjera directa"<sup>58</sup> Es obvio que las diferencias iban mucho más allá. Eran diferencias que tenían su base en el hecho que un gobierno dictatorial había asumido las riendas del país sureño.<sup>59</sup>

Consideramos igualmente importante agregar una razón más por la que Chile denunció el mencionado instrumento, y es que en virtud del artículo 4 del acuerdo andino original:

*"[...] los Países Miembros realiza(rían)<sup>60</sup> los esfuerzos necesarios para buscar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados de la mediterraneidad de Bolivia".*

¿Cómo Chile pudo obligarse a tan trascendental obligación? ¿Cómo Chile podía continuar con

55 ROMERO, Marco, *Opa Cit.*, p. 19. Específicamente, el único sector involucrado en el proceso de integración andino ha sido el empresariado exportador.

56 *Ibid.*, p. 22.

57 CHAN SANCHEZ, Julio. *The Politics of Economic Integration in Latin America: A Case Study of the Andean Group 1969-1995*. Tesis (PhD), University of New York, New York, 1996, 458 pp. El autor hace un interesante estudio en el trabajo referido de la violación del Acuerdo de Cartagena por parte de sus miembros.

Para violaciones más recientes citamos, por ejemplo, el caso de las salvaguardias impuestas por Ecuador a ciertas exportaciones colombianas, las cuales han sido contestadas por las autoridades del país "cafetero." Ver: SOITULES, Colombia dice que son ilegales e injustificadas Salvaguardias Ecuatorianas, 15 de julio 2009 Ver: [http://www.soitules.com/soitules/2009/07/15/info/1247679073\\_782762.html](http://www.soitules.com/soitules/2009/07/15/info/1247679073_782762.html) u Observatorio Seamos Libres. Colombia, Ecuador y Perú violan el Acuerdo de Cartagena por el TLC: Golpe a la Norma sobre Propiedad Intelectual de la Comunidad Andina. 19 de agosto de 2008. Ver: <http://onpseamoslibres.blogspot.com/2008/08/colombia-ecuador-y-per-violan-el-tlc.html>

58 GONDARD, Pleno y otros. *Espacio Andino, Territorio, Sociedad, Economía*. IRD. Lima, 1999 (realizado sobre la base del seminario taller "IV Encuentro Regional ORELLANA" en Lima, 26-31 de octubre de 1998). El presente libro sostiene que a partir del golpe de estado militar en Chile, este país había ingresado en la ola liberal, lo cual lo ponía en abierta contradicción con la orientación original del Grupo Andino, en la cual primaba una "fiel imagen del paradigma desarrollista".

59 Para una visión chilena sobre lo que significó el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena, por favor consultar FREI, Eduardo. *Chile y el Pacto Andino: Desindianón-Responsabilidades ante la Historia*. Talleres Gráficos Corporación. Santiago de Chile, 1976, 39 pp.

60 Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969. Los paréntesis han sido agregados por nosotros.

el compromiso de dar solución a la situación boliviana que él mismo creó décadas atrás?

La suscripción de este acuerdo era una incongruencia con la política exterior chilena y, por ende, no era sostenible en el tiempo.

## 2.2. Caso Peruano

Perú, por su parte, decidió alejarse del Acuerdo de Cartagena el 25 de agosto de 1992, aduciendo *"divergencias en relación con la armonización de sus aranceles con el resto de países"*<sup>61</sup>

En nuestra opinión, la ruptura del orden constitucional influyó fuertemente en el alejamiento del Perú del Grupo Andino. Fue, además, inoportuna, *"las exportaciones intraandinas habían crecido desde 1990 a un ritmo constante, alcanzando su punto más alto en 1997"*<sup>62</sup>

Dichos indicadores, entre otras razones, llevaron a que en julio de ese último año, Perú se reincorporara como miembro.<sup>63</sup>

## 2.3. Caso Venezolano

Venezuela se retiró definitivamente del bloque andino el 22 de abril de 2006, alegando que la CAN no había logrado *"adaptarse a la nueva realidad política de Latinoamérica"*<sup>64</sup>

No es necesario profundizar en la materia para saber que el retiro venezolano tiene que ver con las diferencias ideológicas del Presidente Chávez con relación a sus pares de Perú y Colombia.<sup>65</sup>

## IV. RECOMENDACIONES

Ante la situación descrita, hay quienes sostienen que el Perú debe denunciar el acuerdo fundacional de la CAN.<sup>66</sup> Nosotros nos inclinamos por sugerir un cambio en la agenda andina, una en la que temas no económicos sean abordados y que cuente con la participación de la sociedad civil. Y es que la participación de todos los actores de la sociedad haría que el proceso integrador andino se legitime (sería la mejor defensa contra imprevistos "cambios de humor" de los gobernantes de turno acerca de su pertenencia a la Comunidad Andina).<sup>67</sup>

Sugerimos –en adelante– impulsar un proceso de integración en los planos social, cultural y ambiental, que se traduzca en la optimización de las condiciones de vida de los diversos pueblos que habitan el espacio andino, el respeto de sus derechos y el de la naturaleza que los rodea.

En ese sentido, "alfabetizar" al total de la población; velar por el respeto de los usos y cos-

61 ARRANZ, Mercedes. *Op. Cit.*, p. 35. El alejamiento de Perú tuvo algunas peculiaridades al viabilizarse por medio de una resolución de la propia organización internacional andina, la Decisión 321.

62 FAIRLIE, Alan y otros. *Exonarios de Integración y Cooperación Económica*. Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 1999, p. 219. La comunidad internacional no avaló inmediatamente el golpe de estado. Fue necesario organizar un referéndum, entre otras medidas, para el restablecimiento total de relaciones con los demás países.

63 ARRANZ, Mercedes. *Op. Cit.*, p. 35.

64 Aporeta.org. *Venezuela oficializó su retiro de la CAN*. 21 de abril de 2006. Ver: <http://www.aporeta.org/actualidad/676452.html>

65 El intercambio comercial con el resto de miembros de la CAN era, en ese tiempo, favorable económicamente para Venezuela. Sin embargo, ahondar en detalle al respecto no es el propósito de los presentes comentarios.

66 ARIZABAL, Hernando. *La Comunidad Andina de Naciones: Integrarse, Pero Con Quién*. En: *Cósmica*. Pontificia Universidad Católica del Perú, No. 3, Septiembre-October 2005, pp. 8-10. El referido autor afirma al respecto: *"La CAN (...) se ha convertido en un grupo de países-padres y con problemas de gobernabilidad. Es hora de mirar hacia otros escenarios (...)"*

67 Esto sin dejar de lado que los Estados andinos establezcan un "plan-pais" en el que apuesten por la integración como arma de desarrollo de sus pueblos.

tumbres de las culturas aborígenes; erradicar la pobreza extrema; implementar programas básicos de salud para los menos favorecidos (dependiendo de la zona los mismos incidirían en la lucha contra la malaria, la tuberculosis, las infecciones bronquiales, etc.); lograr la integración fronteriza<sup>68</sup>; luchar contra el narcotráfico; fomentar el turismo inter-miembros; financiar e incentivar proyectos de desarrollo científico y tecnológico; preservar y estudiar nuestro patrimonio arqueológico y establecer reglas claras en pro de la conservación del ambiente son asuntos en la agenda privada de cada uno de los países andinos y que pueden ser impulsados desde la CAN.<sup>69</sup>

## V. CONCLUSIONES

A partir de los hechos y situaciones antes expuestas, podemos afirmar que son varios los problemas que pueden detectarse en el seno de la CAN.

La forma en que se concibió el Acuerdo de Cartagena y el estrecho vínculo existente entre este y la ALALC delatan un problema respecto a la voluntad de los Estados andinos de ser parte del proceso de integración subregional, en su fase fundacional.

Un proyecto serio y responsable debió haber comprendido un estudio previo que tuviera en cuenta entre sus variables a la realidad socio-económica de cada miembro, las aspiraciones particulares de los Estados andinos en aras de definir un modelo de integración realista, específico y propio.

Ni la suscripción de protocolos, ni mucho menos la celebración de reuniones periódicas por parte de los Presidentes de los países miembros en la última década han logrado que cuaje el proceso de integración andino.

Tras haber realizado el presente estudio, hemos podido notar que no ha sido siempre producto de un consenso y una discusión armoniosa que los órganos andinos han aplazado y/o suspendido indefinidamente la ejecución de diversas medidas contenidas en Protocolos, Decisiones y Resoluciones andinas.<sup>70</sup> ¿No será que la CAN se ha visto forzada a adoptar estas medidas de extrema urgencia a fin de no poner en evidencia que sus países miembros no realizan los esfuerzos suficientes para cumplir con los compromisos previamente pactados?

Lo innegable es que los Estados andinos padecen el mismo problema: carecer de un "plan-país", uno de mediano y largo plazo en el que la pertenencia al Grupo Andino no sea más cuestionada.<sup>71</sup> Esto se ha traducido en un problema de institucionalidad de la CAN que no le ha permitido hacer frente a diferencias internas ni a los desafíos externos que plantean la evolución y dinámica del comercio internacional y las relaciones internacionales.

Los males de la Comunidad Andina no se agotan allí. Como hemos visto, el proceso de integración se estancó desde los noventa y se muestra aun más frágil, tras el retiro de Venezuela. Ante esta situación resulta, pues, urgente replantear el proceso de integración andino.

68 MONCAYO, Edgar. Op. Cit., p. 236. El citado autor establece que, salvo la Paz que limita con Puno, el resto del espacio andino presente un problema serio en este aspecto (el hecho que sea la ciudad sede de gobierno nacional –consideramos– explica dicha situación). En particular, las regiones fronterizas del Perú están entre las de más bajo desarrollo del país.

69 Algunos dirán que para poner en marcha estos mecanismos no es necesario mantener la CAN. Que se puede lograr idéntico resultado con tratados bilaterales. Puede ser, pero esta medida tiraría por la borda, lo logrado con tanto esfuerzo por los países andinos. Tomar lo avanzado hasta ahora como base es lo más inteligente.

70 Podemos citar, por ejemplo, el art. 4. Disposición Transitoria Primera del Protocolo de Sucre, 1997, la Nota 51 y las Decisiones 371, 465, 535, 695 y 717, entre otros.

71 Los "titubeos" de Estados andinos antes y al momento de la suscripción del Acuerdo de Cartagena así como los alejamientos temporales y denuncias de los mismos, ya conformado el bloque, lo demuestran. El contar con un "plan-país" implica que cada Estado fije los lineamientos, matrices y políticas generales que desea desarrollar en el futuro. Para el logro de ese objetivo, un acuerdo nacional entre todas las fuerzas políticas existentes es indispensable.