

La Comunidad Andina y el sueño (des) integrador: un estudio del arancel externo común y del abuso de la salvaguardia andina como obstáculos para la integración regional¹

MARÍA ANDREA HERNÁNDEZ ZULUAGA²
MARÍA PAULA ROJAS REYES³

*El éxito de nuestra evolución ha dependido más de la cooperación
que de la competencia.*

Tara Brach

RESUMEN

Este artículo analiza las causas estructurales de la crisis de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), enfocándose en dos factores centrales: el uso abusivo de las salvaguardias comerciales y la fallida implementación del Arancel Externo Común (AEC). A partir de una revisión histórica y jurídica, las autoras sostienen que, aunque la CAN

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n65.11>

1 Segundo lugar en la competencia de ensayos Premio Jurista Global 2024.

2 Abogada y Polítóloga de la Universidad de Los Andes. Especialista en Derecho Económico Internacional de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como abogada de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Interés en el litigio y la consultoría legal en Derecho Económico Internacional, Sostenibilidad y derechos humanos y empresas. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4487-9764> Correo-e: m.andreahzzz@gmail.com

3 Economista especializada en Derecho Económico Internacional, con experiencia en comercio internacional, casos de defensa comercial y negociación de acuerdos comerciales. Habil en la gestión y análisis de bases de datos de flujos comerciales para apoyar decisiones políticas y negociaciones. Sólida formación en análisis económico y marcos normativos. Actualmente cursa un máster en Economía y Política Internacional en la Università di Bologna. ORCID <https://orcid.org/0009-0009-8976-6355> Correo-e: maria.rojasreyes@studio.unibo.it

nació con el propósito de consolidar un mercado común y fortalecer la cooperación económica regional, los intereses nacionales han prevalecido sobre los comunitarios, debilitando la legitimidad y eficacia del proceso de integración. El estudio del caso del azúcar, en el que Ecuador impuso salvaguardias contrarias al ordenamiento andino, ilustra la falta de articulación institucional y el incumplimiento de los compromisos supranacionales por parte de los Estados miembros. De igual forma, el fracaso del AEC evidencia la ausencia de voluntad política para armonizar políticas arancelarias y avanzar hacia una unión aduanera efectiva. En consecuencia, la CAN enfrenta una crisis que no solo es económica, sino también política y jurídica, derivada de la falta de cooperación y visión común. El artículo concluye que revitalizar la integración andina requiere reforzar la institucionalidad, el compromiso político y la comprensión del beneficio colectivo como fundamento del proyecto regional.

Palabras clave: Comunidad Andina, Integración económica, Salvaguardias comerciales.

Fecha de entrega: 6 de septiembre de 2024.

Fecha de aceptación: 18 de noviembre de 2024.

THE ANDEAN COMMUNITY AND THE (DIS)INTEGRATIVE DREAM: A STUDY OF THE COMMON EXTERNAL TARIFF AND THE ABUSE OF THE ANDEAN SAFEGUARD AS OBSTACLES TO REGIONAL INTEGRATION

INTRODUCCIÓN

A partir de 1945, en el mundo aparece un nuevo panorama geopolítico. Como resultado de las proyecciones que tenían los Estados para el sistema de gobernanza mundial, distintos modelos de integración empiezan a formarse (Blanco, 2014; Dos Santos, 2020). Estos últimos fueron concebidos como proyectos políticos y económicos para garantizar la convivencia y la paz mundial.

Si bien en épocas pasadas los Estados priorizaron los proyectos de integración, una vez más el panorama geopolítico ha cambiado y, con ello, se ha provocado una crisis de varios modelos de integración, del multilateralismo y de la cooperación internacional (Tokatlian, 2012; Crivelli y Lo Brutto, 2019). Ejemplo de esto es que, desde el año 2000, los modelos de integración económica de liberalización y apertura económica han perdido centralidad y fuerza, particularmente en la consolidación de un comercio intrarregional (Gomes, 2012).

En Latinoamérica, la falta de integración económica ha causado varios problemas en la región. Uno de los más importantes es que América Latina no ha podido ser tratada como bloque por parte de sus socios comerciales. Así, por ejemplo, EE.UU. carece de una política exterior comercial clara hacia América Latina, tiene un enfoque preferencial hacia los países con mayor influencia regional, como Brasil (Gomes, 2012).

Teniendo esto en cuenta, este artículo analizará la crisis actual de la Comunidad Andina (en adelante CAN), manifestada en, entre otras situaciones, (i) el retiro de Venezuela de la organización; (ii) la ausencia o escasez de artículos y estudios académicos sobre esta organización; (iii) las fallas en el funcionamiento interno de la CAN tales como el uso inadecuado que se le otorga a algunos mecanismos de defensa comercial; (iv) la ausencia de negociación conjunta y de cooperación entre sus miembros y su participación en el comercio internacional como entes autónomos y no como bloque comercial, y (v) la eliminación de políticas comunitarias tales como el Arancel Externo Común.

Se hará un énfasis especial en dos aspectos de la crisis: (i) la utilización inadecuada que los Países Miembros le dan al mecanismo de salvaguardias comerciales, y (ii) la fallida política del Arancel Externo Común (en adelante AEC). El primero, considerando que los miembros recurren a algunos mecanismos existentes en la CAN para satisfacer intereses propios, inclusive si aquello significa ir en contravía de los intereses comunes. El segundo, entendiendo que el fin último de la CAN es la creación de un Mercado Común, el cual necesitaría agotar la fase de Unión Aduanera y, por ende, de un sistema arancelario comunitario que funcione correctamente.

Este artículo pretende resaltar que la CAN es una organización que fue planteada con buenos propósitos para responder a las necesidades económicas y comerciales de la región. Sin embargo, la falta de un trabajo conjunto, multilateral, coordinado y cooperativo entre sus miembros ha provocado que, en la práctica, el logro de la integración económica deseada se obstaculice.

Es así como en este artículo, en primer lugar, se presentará un marco teórico sobre los niveles de integración económica, con un especial énfasis en el modelo andino. En segundo lugar, se analizará el porqué de la crisis de la CAN, profundizando en el uso abusivo de las salvaguardias andinas como un obstáculo para su buen desempeño (análisis de caso sobre el comercio azúcar) y, la fallida implementación del Arancel Externo Común. Para finalmente, exponer algunas consideraciones finales.

1. EL MODELO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LA COMUNIDAD ANDINA

1.1. Los modelos de integración económica

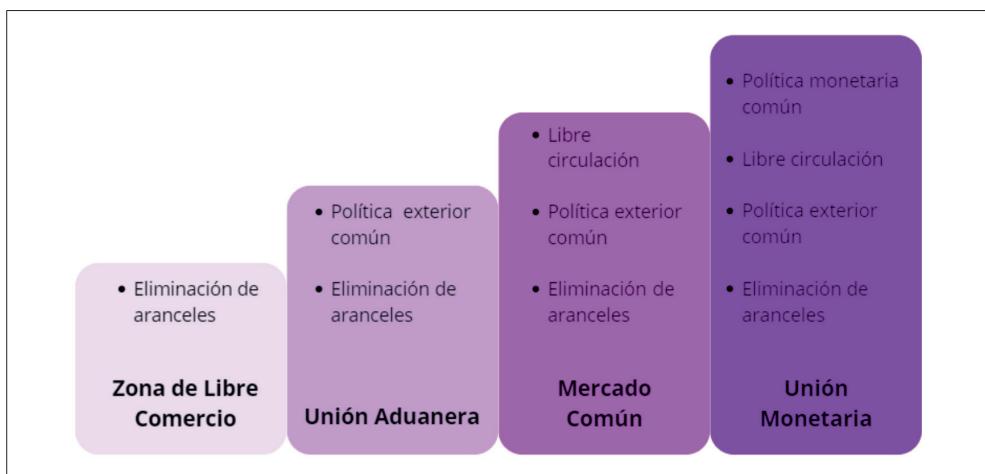
La idea de "integración" entre naciones tiene como referentes históricos relevantes el final de la Guerra Fría y la creación de la Unión Europea. La naturaleza del proceso de integración puede ser económica, política, cultural, científica, militar, diplomática y/o simbólica (Tokatlian, 2012).

En lo respectivo a la integración económica, los Estados buscan mejorar su competitividad y su desarrollo, aumentar su capacidad negociadora, actuar a nivel internacional como un bloque económico, así como eliminar barreras para facilitar el comercio, la inversión y la cooperación entre sus miembros (Tokatlian, 2012; Zúñiga, 2024).

El proceso de integración económica se desarrolla a través de diversas etapas, cada una con objetivos específicos. Por lo tanto, cada modelo de integración tendrá sus particularidades y características propias, en tanto responde a las necesidades e intereses de un único contexto, historia, cultura, política, economía, geografía, entre otros factores (Tokatlian, 2012). Siendo así, se espera que cada modelo de integración tome en consideración otros referentes que tienen buenas prácticas, pero se implemente de manera autónoma y contextualizada a su realidad.

Existen distintos modelos de integración económica (Richardson, 2008; Zúñiga, 2024). Estos se clasifican dependiendo de su mayor o menor grado de integración. Los modelos son: (i) la unión monetaria⁴, (ii) el mercado común⁵, (iii) la unión aduanera⁶ y (iv) la zona de libre comercio⁷. Cada uno implica con un nivel de compromiso distinto:

FIGURA1. MODELOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA



Fuente: Elaboración propia.

- 4 La unión económica es la forma más avanzada de integración económica. En esta etapa, los países no solo comparten un mercado común, sino que también armonizan sus políticas económicas, como las políticas monetarias, fiscales y laborales, así como la creación de instituciones comunes para gestionar la integración.
- 5 El mercado común es una etapa más avanzada que la unión aduanera. Además de armonizar la política arancelaria, los países permiten la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, de modo que se facilita la movilidad laboral y la inversión entre los países miembros, propendiendo por un entorno competitivo y eficiente para las empresas.
- 6 La unión aduanera es una etapa más avanzada que la zona de libre comercio. En esta fase, los países eliminan los aranceles entre ellos y también establecen un sistema de Arancel Externo Común – AEC– para los productos importados de terceros países, armonizando la política arancelaria.
- 7 Es la primera fase de integración, producto de un acuerdo bilateral o regional de comercio. El propósito de esta fase es obtener beneficios arancelarios para la circulación de ciertos bienes y servicios, en donde los países eliminan restricciones de frontera (aranceles, contingentes, etc.). Estos beneficios se otorgan únicamente a los países que hacen parte del acuerdo.

El éxito de los procesos de integración depende de, entre otros factores, que los intereses sean "situacionalmente interdependientes" (Tokatlian, 2012)⁸ es decir que los actores que hacen parte del proyecto vean en el bienestar y la mejora de los otros miembros, la mejora y el bienestar propio.

En América Latina, los modelos de integración han sido predominantemente económicos. Varios de ellos, desde los años noventa, se orientaron hacia la apertura económica, la liberalización, la privatización y la desregulación de la economía⁹. Tal es el caso de la CAN, como será presentado a continuación.

a. La Comunidad Andina en contexto: sus orígenes y trayectoria

La CAN es una organización de integración económica y social subregional, con personería jurídica internacional. Fue creada mediante la Decisión 563 del 26 de mayo de 1969 'Acuerdo de Cartagena', que a sus inicios se denominaba 'Pacto Andino'. Tal iniciativa nació de la voluntad de algunos los Estados de la región de promover y fortalecer la unión andina; conformar un sistema de integración y cooperación andino, y fomentar el desarrollo económico, autónomo e integral de sus miembros¹⁰.

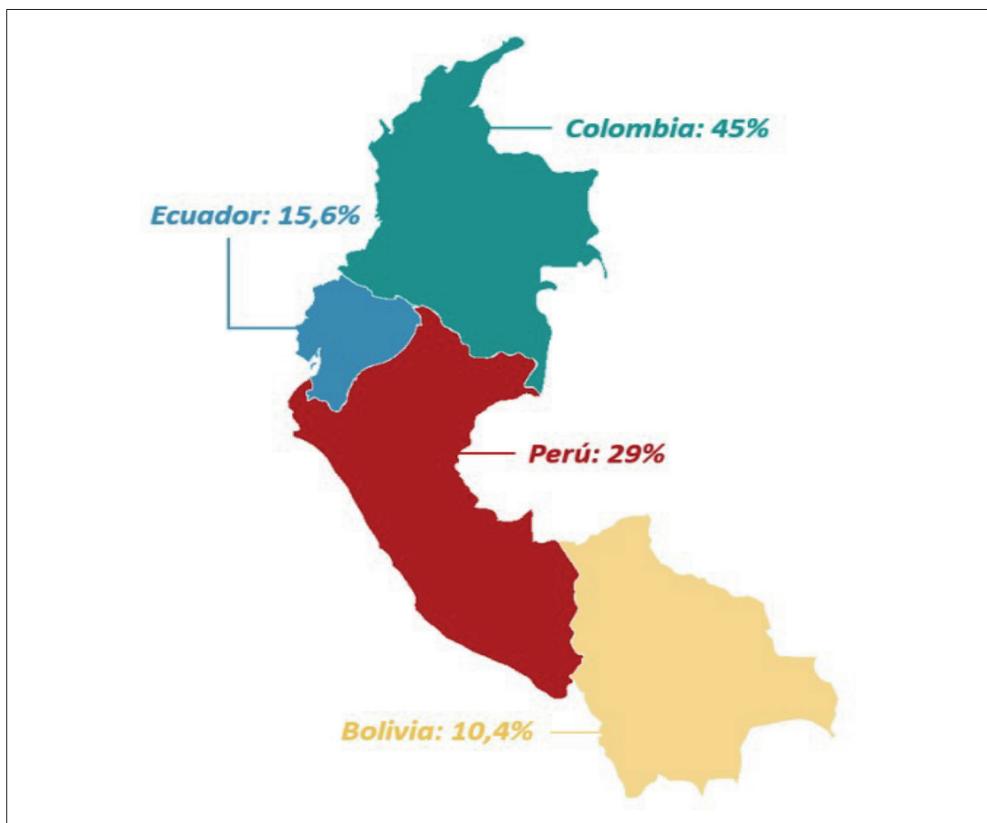
Actualmente, la CAN está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, reuniendo de esta forma a 115 millones de ciudadanos andinos y abarcando, aproximadamente, un territorio de 3,8 millones de km² (Comunidad Andina, s.f.)¹¹. Los países asociados a la CAN son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Hasta 2022, los Países Miembros aprobaron 906 decisiones supranacionales (Comunidad Andina, 2022).

En cuanto a la organización interna de la CAN, está conformada por distintos órganos e instituciones que, en su totalidad, forman el Sistema Andino de Integración –SAI¹², establecido mediante el Protocolo de Trujillo. El Acuerdo de Cartagena

- 8 Este concepto es utilizado por Tokatlian (2012), quien señala que fue tomado de Robert O. Keohane (p. 477).
- 9 Al respecto, Tokatlian (2012) indica: "El acento se colocó en la apertura, la liberalización, la desregulación, la privatización y la extranjerización de la economía [...], con la ambición de tener un crecimiento empujado por la promoción de exportaciones, bajo la expectativa de una modificación drástica del patrón productivo de los países; [...] y con la mirada colocada en un ajuste individual y colectivo a un novedoso entorno internacional" (p. 9).
- 10 Sobre esta materia, el Preámbulo del Acuerdo de Cartagena señala lo siguiente: "(...) RESUELTO a fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina; CONSCIENTES que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia; FUNDADOS en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia; DECIDIDOS a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países".
- 11 Para consultar estos y otros datos, consultar el siguiente enlace: <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>
- 12 Conforme al Acuerdo de Cartagena, las instituciones del SAI son de naturaleza financiera (Artículos 45 y 46), consultiva (Artículo 44), educativa (Estatuto y Reglamento General de la CAN) o convenios

establece las competencias de cada órgano e institución. Igualmente, cuentan con sus respectivos tratados constitutivos y protocolos modificatorios.

FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS CIUDADANOS ANDINOS



Fuente: Elaboración propia¹³.

Los principales objetivos de la CAN son: (i) que todos sus Países Miembros sean partícipes de un proceso de desarrollo equilibrado y equitativo (Gómez, 2021) y (ii) mejorar la calidad de vida de los habitantes que la conforman (Comunidad Andina, s.f.).¹⁴ Para esto, los países de la CAN acordaron enfocar sus esfuerzos de integración

sociales (Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez). Además, el organigrama del SAI está disponible en el siguiente enlace: <https://www.parlamentoandino.org/images/quienes-somos/sistema-andino-integracion/DIAGRAMA-Sistema-andino-de-integracion-DICIEMBRE-2022.jpg>

13 Las cifras fueron publicadas por la CAN con relación al panorama de 2023 en su documento "La CAN hoy". Para mayor información, consultar en: <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>

14 Para consultar información sobre este tema, consultar en: <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/regional/can>

en las siguientes áreas: comercio, servicios, inversiones, transporte, interconexión eléctrica, identidad andina y movilidad de personas (Pedraza, 2020).

Además, desde sus inicios, la visión de la CAN fue la armonización de políticas comerciales que permitieran la implementación de un Mercado Común a través de, por ejemplo: (i) un sistema de Arancel Externo Común –en adelante AEC–; (ii) una zona de libre comercio intrarregional; (iii) una regulación conjunta y coordinada en lo referente a la inversión directa extranjera en la región, y (iv) el incentivo de la producción entre sus miembros para fomentar el desarrollo industrial (Creamer, 2004). Al respecto, cabe señalarse que para implementar un modelo de integración de Mercado Común, es necesario el agotamiento de las fases previas de los modelos de integración económica¹⁵, presentadas anteriormente.

Hasta el momento, la CAN solo ha logrado implementar el primer grado de integración económica: la zona de libre comercio¹⁶. Esto, a pesar de que sus miembros, a través de la implementación del AEC, acordaron la eliminación de aranceles uniformes aplicados a terceros –elemento esencial para el segundo grado de integración: la Unión Aduanera– este dejó de surtir efectos a partir de 2015. Razón por la cual la CAN sigue en la primera fase de integración económica y uno de los elementos que evidencian su crisis.

*b. Un proyecto de integración en crisis:
un estudio de las salvaguardias andinas y del AEC*

La CAN fue creada hace 55 años, pero no ha logrado causar los efectos ni los resultados deseados. Se esperaba que para el 2005 la CAN fuera un Mercado Común.

Una parte de la doctrina indica que las causas de la crisis de la CAN van más allá del factor económico, aclaran que más bien esta se debe a la falta de preparación política y jurídica que tienen sus Miembros para implementar la integración económica. Otros argumentan que la existencia de una crisis es de orden orgánico, es decir, está relacionada con la esencia del proyecto en sí mismo (Casas y Correa, 2007; Blanco, 2014).

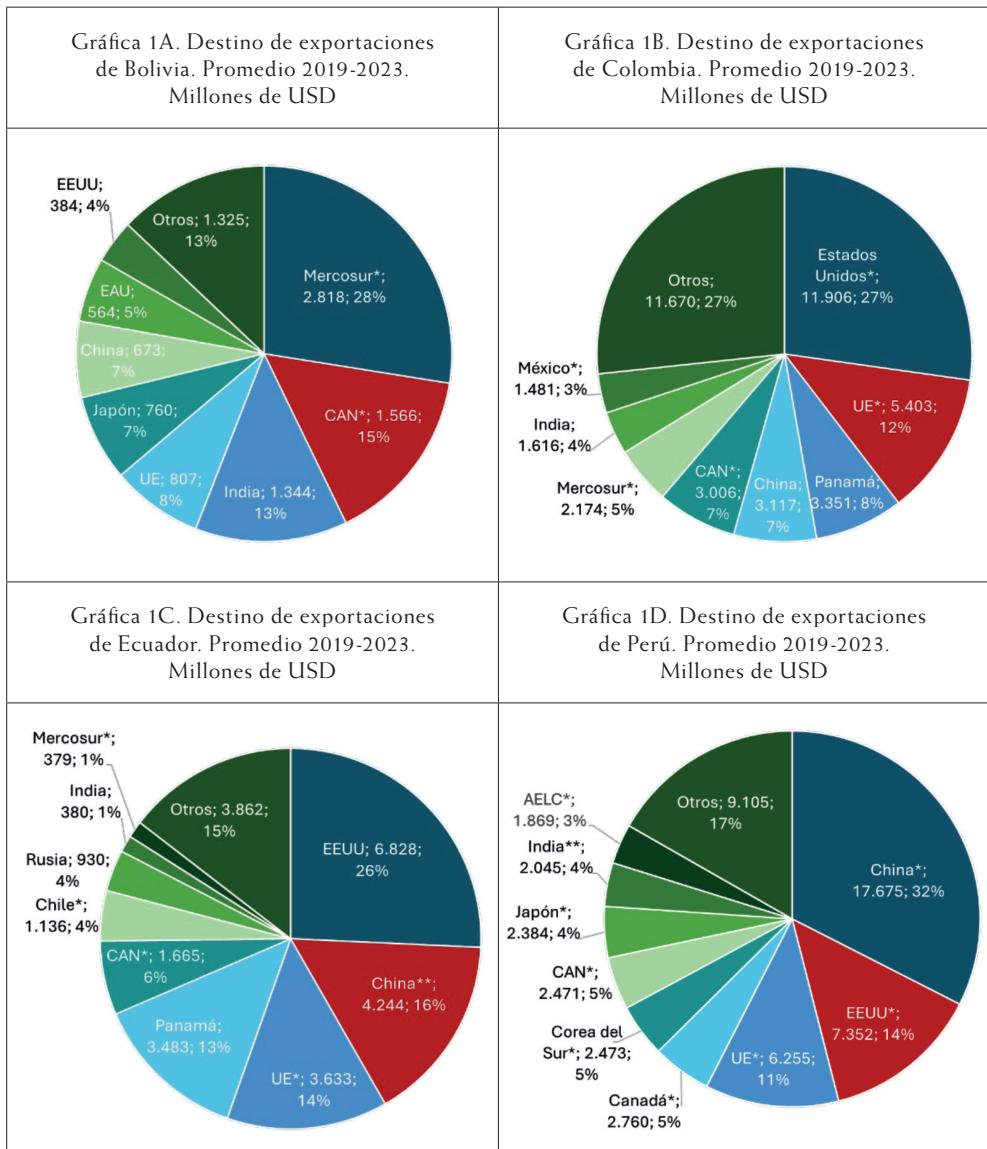
Lo anterior ha resultado en una ausencia de legitimidad o reconocimiento del poder de la CAN, evidenciado en el desacato de sus decisiones por parte de los Países Miembros, y el desconocimiento de las labores de la organización por parte de la ciudadanía andina. Situación que ha promovido la falta de voluntad política por parte de los países miembros para fortalecer el proceso de integración de la organización (Blanco, 2014).

La CAN es una organización internacional cuya efectividad requiere de la voluntad de los Estados, de tal modo que la satisfacción de la misión y de la visión de la organización depende del compromiso de sus miembros:

15 De menor a mayor grado de integración económica: i. zona de libre mercado, ii. unión aduanera, iii. mercado común y iv. unión monetaria.

16 De acuerdo con Gómez (2021), "A la fecha, no obstante haber pasado 51 años, se ha alcanzado solo lo primero, el cual se sustenta en el llamado 'programa de liberación', contemplado en el capítulo VI del Acuerdo de Cartagena, por virtud del cual se han eliminado los gravámenes y las restricciones de todo orden que inciden sobre la importación de productos originarios de los países miembros" (p. 4).

(...) como una organización internacional cuya naturaleza jurídica es secundaria y funcional, por cuanto su subjetividad jurídico-internacional depende de la voluntad de los Estados y porque sus funciones o competencias se restringen a las que explícita o implícitamente les atribuyan los Estados miembros en el derecho primario u originario (Blanco, 2014, p. 4).



Fuente: Elaboración propia con datos de la CAN. *: acuerdos comerciales en vigor; **: acuerdos comerciales en negociación o suscritos, pero sin vigencia aún.

Hoy en día, sus síntomas de crisis se evidencian en las cifras de la organización. Los Países Miembros no se comportan como un bloque económico, sino que cada uno negocia, de forma individual, con sus socios extracomunitarios. Lo anterior se debe, en gran medida, a la importancia que los miembros de la CAN les otorgan a las relaciones bilaterales a través de Tratados de Libre Comercio (TLC). Esto se puede ver reflejado en la participación que tienen destinos países en las exportaciones de los países andinos. Como lo muestran las gráficas 1A, 1B, 1C y 1D, se le ha dado mayor participación a países con los que los Países Miembros sostienen acuerdos comerciales.

Con el fin de brindar un análisis más detallado sobre los factores de la crisis de la CAN y el impacto que aquello tiene en el funcionamiento de la organización, a continuación se hará un estudio sobre el uso que los miembros de la CAN les han otorgado a las salvaguardias andinas y sobre el Arancel Externo Común, como elemento indispensable para la creación de una Unión Aduanera.

c. *El uso abusivo de las salvaguardias andinas: caso del azúcar*

El esfuerzo de los Países Miembros de la CAN para consolidar una integración económica se ha visto obstaculizado por el uso abusivo de la *salvaguardia andina*, ya que esta se ha impuesto, en algunos casos, de forma injustificada. Situación que ha derivado en distorsiones comerciales entre los países andinos.

Como lo indica Gómez (2021), la salvaguardia es una medida de defensa comercial que busca proteger de "urgencia" o, como su nombre lo señala, salvaguardar una industria del incremento súbito de las importaciones que puedan implicar daño o amenaza a la rama de producción nacional. Las salvaguardias pueden surtir efecto mediante la restricción cuantitativa de las importaciones o un gravamen arancelario.

En particular, el Acuerdo de Cartagena contempla distintos tipos de salvaguardias¹⁷ que se utilizan en condiciones específicas:

- *La salvaguardia sobre productos agropecuarios* (artículos 90, 91 y 92) se puede aplicar, de forma no discriminatoria, para limitar importaciones y nivelar precios de productos agropecuarios si hay déficit de producción interna. Esta salvaguardia tiene en cuenta el estatus de países menos desarrollados que ostentan Bolivia y Ecuador.

17 El procedimiento de imposición de una salvaguardia en la Comunidad Andina incluye los siguientes pasos: i) identificación del daño: el país afectado debe demostrar un daño grave o amenaza de daño por el aumento de importaciones; ii) relación causal: se debe establecer una relación de causa y efecto entre el incremento de importaciones y el daño; iii) medidas provisionales: en casos de emergencia, se pueden aplicar medidas correctivas de forma provisional y posteriormente comunicarlas a la SGCAN; iv) autorización de la SGCA: para medidas no provisionales, se requiere autorización previa de la SGCAN, y v) implementación y seguimiento: las medidas se monitorean para evaluar su efectividad y cumplimiento.

- *La salvaguardia por desequilibrio en la balanza de pagos* (artículo 95) se aplica cuando hay un desequilibrio significativo en la balanza de pagos de un País Miembro, permitiendo la imposición de restricciones a las importaciones para corregir dicha situación.
- *La salvaguardia por el cumplimiento del programa de liberación* (artículo 96) se utiliza para proteger a sectores específicos durante la implementación de programas de liberalización comercial, asegurando que la apertura de mercados no cause daño a la industria nacional.
- *La salvaguardia por productos específicos* (artículo 97) permite imponer esta medida en relación con productos concretos que causan o amenazan causar daño a la industria nacional por un aumento inesperado de las importaciones. Los países andinos suelen imponer la mayor cantidad de medidas de salvaguardia con base en este artículo.
- *La salvaguardia por devaluación monetaria* (artículo 98) se aplica en situaciones en las que la devaluación de la moneda de un país miembro afecta negativamente a su industria, permitiendo la adopción de medidas para mitigar el impacto de dicha devaluación.

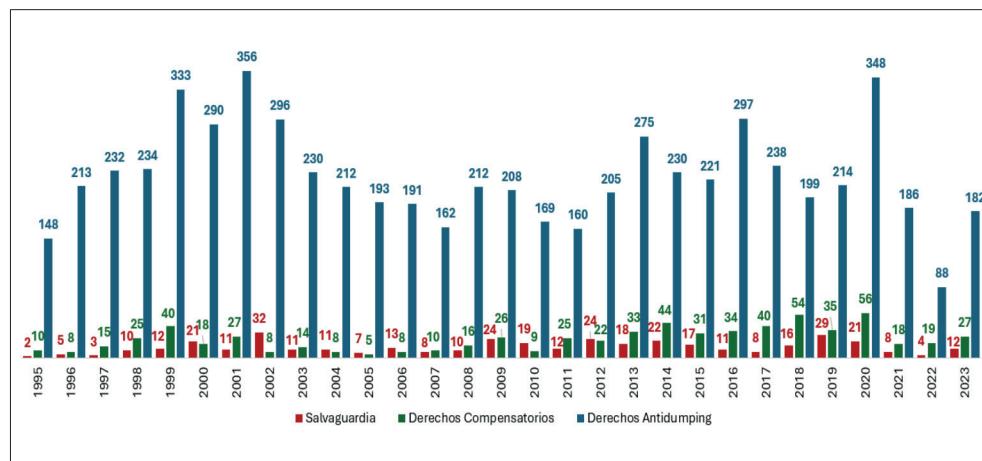
Bajo este contexto, dentro de la CAN se han producido varios casos de abuso y uso indebido de dichas medidas (Matheus, 2004) que han implicado desde la solicitud de investigación por forma injustificada hasta la aplicación de la medida sin autorización de la Secretaría General de la CAN (SGCAN)¹⁸. Lo anterior es relevante, entendiendo que la aplicación de salvaguardias sin razones técnicas ni de fondo puede tener graves repercusiones económicas, políticas y sociales en la cooperación multilateral y poner en tela de juicio el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En particular, a diferencia del comportamiento mundial (gráfica 2A) donde el derecho *antidumping* es la medida de defensa comercial más utilizada, la salvaguardia se ha convertido el instrumento más empleado dentro de la CAN (gráfica 2B):

En los últimos 50 años, entre 1983 y 2023, en la CAN se solicitaron 64 medidas de salvaguardia, principalmente por productos específicos, seguidos por los de programa de liberación, como lo muestra la gráfica 3A. De estas 64 medidas, la SGCAN ha denegado 22 (TJCA, 2023), lo cual representa el 34 % de las solicitudes. Considerando que en la mayoría de los casos se ha interpuesto la medida y luego se ha notificado a la SGCAN, esta, en sus resoluciones, ha solicitado en la mayor parte de las medidas denegadas la devolución de los montos cobrados durante el periodo provisional de la salvaguardia (gráfica 3B):

¹⁸ Al respecto, Matheus indica que “la poca regulación actual del mecanismo de salvaguardias intracommunitarias ha permitido que los Países Miembros hayan incrementado su utilización, sin realizar las actuaciones necesarias para recabar la información que justifique su uso, y ha permitido que apliquen medidas aun cuando no se pruebe plenamente, sobre la base de criterios claramente establecidos, el daño a sus industrias nacionales” (Matheus, 2004, p. 3).

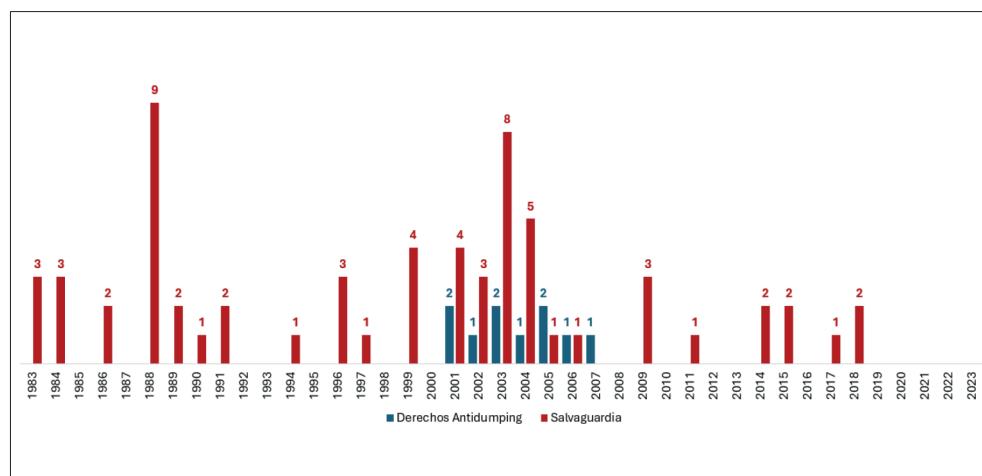
GRÁFICA 2A. SOLICITUD DE APLICACIÓN DE MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL EN EL MUNDO EXCLUYENDO TODAS LAS IMPUESTAS POR LOS PAÍSES ANDINOS



Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC. Nota: se excluyen todas las medidas solicitadas por los países andinos independientemente del receptor de la medida.

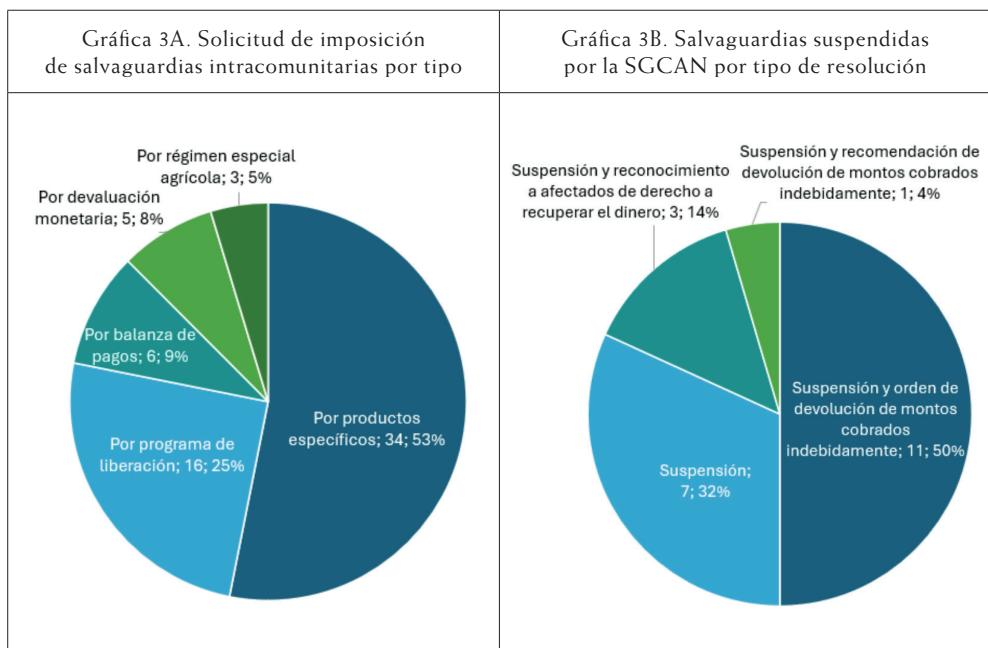
Venezuela se incorporó en esta exclusión hasta 2011, año en que salió oficialmente de la CAN.

GRÁFICA 2B. SOLICITUD DE APLICACIÓN DE MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL INTRACOMUNITARIAS DE LOS PAÍSES ANDINOS



Nota: Venezuela se incorporó hasta 2011, año en que salió oficialmente de la CAN.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CAN.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CAN.

2. EL CASO DEL AZÚCAR

Ahora bien, el uso excesivo –en ocasiones abusivo– de la salvaguardia andina, ha provocado que los intereses nacionales de los miembros andinos entren en conflicto con los compromisos comerciales adquiridos en la comunidad (Serrano, 2006; Casas y Correa, 2007). Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la salvaguardia impuesta al azúcar por parte de Ecuador entre 2018 y 2021.

A través de la Resolución n.º 030 de 2017 expedida por el Comité de Comercio Exterior (COMEX), Ecuador impuso una salvaguardia a las importaciones de azúcar provenientes de los países miembros de la CAN, en virtud del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena (salvaguardia a productos específicos). Esta medida limitaba las importaciones a un contingente anual de 30 mil toneladas libres de arancel, cantidad compartida entre los países andinos. Cualquier importación que excediera ese volumen estaría sujeta al arancel Nación Más Favorecida¹⁹.

Frente a esta medida, Colombia inició un proceso ante la SGCAN, argumentando que la salvaguardia impuesta por Ecuador violaba los principios del libre comercio y la integración subregional. De esta forma, mediante la Resolución n.º 2005 de mayo

¹⁹ El arancel Nación Más Favorecida (NMF) se aplica de manera no discriminatoria a los productos importados de los países que son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

de 2018 y la Resolución n.º 2014 de julio de 2018, la SGCAN ordenó el desmonte de la medida en tanto que no existía justificación técnica para su imposición.

Ante la decisión de la SGCAN, Ecuador retiró la medida hasta el 24 de octubre de 2018 mediante la Resolución n.º 019-2018 del COMEX, en un supuesto acto de cumplimiento. Sin embargo, el retiro solo tuvo efecto hasta el 19 de noviembre de 2018 en virtud del Registro Oficial n.º 370, por lo que los efectos negativos e injustificados de la medida ecuatoriana no cesaron de manera oportuna, tal como se hubiese esperado a partir del pronunciamiento de la SGCAN.

El 20 de noviembre de 2018, un día después del desmonte de la primera medida, Ecuador impuso una nueva salvaguardia a través de la Resolución 020-2018 del COMEX. Esta vez, a diferencia de la anterior, Ecuador invocó el artículo 90 del Acuerdo de Cartagena (salvaguardia a productos agropecuarios). La medida contemplaba un contingente anual de 17.229 toneladas libres de arancel, compartido únicamente entre Colombia y Perú, excluyendo a Bolivia en aplicación del principio de Trato Especial y Diferenciado²⁰. La duración de la medida comprendía 3 años.

Dadas las circunstancias, Colombia solicitó en 2021 la apertura de una investigación ante la SGCAN. Lo anterior, con el fin de clasificar como gravamen y restricción la medida impuesta, toda vez que la salvaguardia no estaba técnicamente justificada e iba en contravía del Programa de Liberación establecido en el Acuerdo de Cartagena. Colombia se pronunció sobre el uso cuestionable que Ecuador le estaba dando a la salvaguardia andina así mediante la Resolución 2213 de la SGCAN:

Ecuador refleja una política dirigida a limitar las importaciones de azúcar de origen andino a su mercado, a través de la reiterada aplicación de medidas formalmente distintas pero orientadas al mismo fin" (subrayado añadido).

Al respecto, a través de la Resolución n.º 2213, la SGCAN indicó que no tenía competencia para emitir un concepto sobre la medida interpuesta en virtud del artículo 90 y que esta estaba siendo evaluada por la Comisión de la Comunidad Andina, a la cual le correspondía aceptar o denegar la medida por cuenta de los artículos 90 y 91 del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, la Comisión nunca emitió una resolución a favor o en contra de la medida.

Aunque no se desconoce que la estructura institucional de la CAN es robusta y bien estructurada, lo anterior evidencia una falta de articulación y armonía entre las actuaciones de los diferentes órganos que componen la SAI, así como una carencia en la falta de control y vigilancia que pueden tener los órganos competentes para pronunciarse, tomar posición y exigir el cumplimiento ante el uso inadecuado de los mecanismos comunitarios (Blanco, 2014).

20 Es una excepción al principio Nación Más Favorecida, en donde se concede un trato más favorable a los miembros de la CAN que se considera que tienen más dificultades para la aplicación de lo acordado.

Solo fue hasta el 20 de noviembre de 2021, cuando venció el término establecido de la medida de salvaguardia, que Colombia y Perú volvieron a tener pleno acceso al mercado ecuatoriano del azúcar. Esto quiere decir que Ecuador, sin tener mayores repercusiones al respecto, interpuso en contra de dos socios andinos una medida de defensa comercial, durante tres años, que no cumplía con los requisitos técnicos ni legales. Sobre esto, cabe señalar que la actuación de Ecuador derivó en afectaciones económicas, no solo para sus socios intracomunitarios, sino también para los importadores ecuatorianos de azúcar y al encadenamiento productivo de este insumo en la industria.

Por ejemplo, entre los afectados estuvo la importadora de azúcar Sugarlatam Ecuador S.A. (en adelante Sugarlatam), la cual acudió en marzo de 2019 ante la SGCA para alegar el incumplimiento de Ecuador al no acatar el desmonte de la salvaguardia, pues lo anterior implicó el cobro indebido de un arancel del 45% sobre el precio CIF²¹ del azúcar importado. A esto, a través del Dictamen n.º 003-2019, la SGCA respondió, de forma inconsistente, que Ecuador no había incumplido las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico andino, a pesar de reconocer que los pagos por cuenta de la salvaguardia después de la vigencia de la Resolución 2005 de la SGCA habían sido indebidos.

Ante la negativa de la SGCA, en julio de 2019, Sugarlatam interpuso una acción de incumplimiento contra Ecuador ante el Tribunal de Justicia Andino (TJCA). De esta forma, solicitó que el Tribunal declarará que Ecuador había incumplido las normas comunitarias y que Ecuador resarciera los perjuicios derivados de la imposición de una salvaguardia improcedente.

Fue así como, el 19 de julio de 2023 sobre el Proceso 02-AI-2019, el TJCA resuelve que (i) Ecuador había incumplido el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, (ii) ordena el resarcimiento a Sugarlatam y (iii) da vía libre para que todos los afectados por cuenta de la medida impuesta soliciten una indemnización por daños y perjuicios.

En la decisión mencionada, el TJCA resaltó las inconsistencias en los pronunciamientos de la SGCA y su posible afectación al buen desempeño de la CAN: "[...] la evidente inconsistencia en el accionar de la SGCA [...], lamentablemente, tiene el potencial de generar una situación de inseguridad jurídica en la Subregión" (TJCA, 2023).

De esta manera, el caso de las salvaguardias ecuatorianas al azúcar evidencia que existe una debilidad orgánica por la fragmentación y contradicción entre las autoridades del SAI. Este tipo de eventos perjudican el buen desarrollo de la integración a la que aspira la CAN, amenazan la legitimidad, credibilidad y vinculatoriedad del sistema. Dicha situación permite –o al menos no previene, ni tampoco castiga– el uso abusivo de medidas de defensa comercial por parte de los Países Miembros. Como resultado de lo anterior, la salvaguardia es un instrumento propicio para restringir el comercio intercomunitario.

21 Abreviatura de *Cost, Insurance, and Freight*. Se refiere al precio de importación que incorpora seguros y fletes, antes de arancel.

3. LA ELIMINACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN –AEC–

El AEC de la CAN fue adoptado a través de la Decisión n.º 370 de 1994 y entró a regir en 1995. Lo anterior supuso la implementación de una misma estructura arancelaria para las importaciones originarias de terceros países fuera de la CAN.

A través del AEC, se buscaba favorecer el comercio intracomunitario, incentivar proyectos de inversión, fortalecer el poder de negociación de los miembros de la CAN ante terceros países, y proteger el mercado y la producción subregional. A pesar de lo anterior, mediante la Decisión n.º 805 de 2015, se dejó sin efectos el AEC.

Aunque esta es la situación actual, vale la pena analizar el AEC de la CAN, ya que este representaba un mecanismo fundamental para la implementación de una Unión Aduanera y, ya que constituye una de las razones por las cuales existen fallas en el sistema, que aún hoy persisten y cuya superación será indispensable para cumplir con el fin último de la comunidad: la creación de un Mercado Común.

Siendo así, a través del capítulo VIII, especialmente el artículo 81^[22], del Acuerdo de Cartagena, se pactó la implementación de un sistema arancelario escalonado en cuatro niveles: 5%, 10%, 15% y 20%^[23] en conjunto con unas políticas de diferimientos arancelarios (Echavarría *et al.*, 2000). Se pensó que su implementación sería fácil, en tanto que los países andinos presentaban estructuras arancelarias con similitudes. Los Países Miembros tenían la expectativa de que la implementación del AEC sería un paso importante para consolidar una Unión Aduanera, promover el comercio intracomunitario y profundizar la integración económica.

Sin embargo, desde su creación, la estructura escalonada permitió varias excepciones –temporales y permanentes– que promovieron la falta de uniformidad en la aplicación de las políticas arancelarias (Echavarría *et al.*, 2000).

A continuación, se mencionarán algunas excepciones al AEC, a manera de ejemplificar la heterogeneidad con la que se aplicó, desde sus inicios, el sistema arancelario andino.

Por un lado, la Decisión n.º 370 señaló que Bolivia mantendría una estructura arancelaria de dos niveles (5 y 10%) y que Ecuador podría mantener un margen de cinco puntos respecto a los niveles del AEC, con base en el régimen especial concedido mediante el Acuerdo de Cartagena. Este trato frente a Bolivia y a Ecuador se estableció debido a que se consideró que era miembros con "menor grado de desarrollo relativo" y, por ende, se concedieron mayores excepciones o tratamientos especiales frente a la aplicación del sistema arancelario. Por otro lado, se acordó una exoneración a Perú para que pudiera conservar sus niveles arancelarios domésticos.

22 De acuerdo con el artículo 81 del Acuerdo de Cartagena: "(...) Los Países Miembros se comprometen a poner en aplicación un Arancel Externo Común en los plazos y modalidades que establezca la Comisión".

23 Los niveles arancelarios se determinaron a partir de la naturaleza de los bienes: (i) bienes de capital y las materias primas no producidas en la región (5%), (ii) productos semi-elaborados (10% - 15%) y (iii) bienes de consumo final (20%).

Asimismo, en los Anexos de la Decisión n.º 370 se señalaron algunas excepciones arancelarias transitorias para productos en específico -cuyo desmonte fue prorrogado (Echavarría *et al.*, 2000).

De manera complementaria a las excepciones arancelarias, también se acordaron diferimientos. Por ejemplo, el diferimiento por "no producción", implicaba que algunos bienes que no son producidos en la subregión tienen un tratamiento arancelario favorable en la CAN. También se estableció el diferimiento por "insuficiencia transitoria de oferta y por emergencia nacional" que, según la doctrina, ha sido utilizado por los Países Miembros de la CAN para otorgar protecciones adicionales a productos específicos mediante la imposición de aranceles excesivos que, inclusive, llegan a tener niveles más elevados que los permitidos por los Acuerdos de la OMC (Echavarría *et al.*, 2000).

Los anteriores son solo ejemplos de las excepciones a la aplicación arancelaria andina y de la falta de uniformidad que existía en la aplicación del AEC en la CAN. Lo anterior limitó el alcance del instrumento. Situación que, a su vez, provocó el deterioro del proceso de integración económica en cuanto el sistema arancelario uniforme es un paso fundamental para consolidar una Unión Aduanera y, de hecho, para implementar cualquier nivel de integración económica de mayor grado que la zona de libre comercio²⁴.

Debido a la situación descrita, desde sus inicios, el funcionamiento del AEC en la CAN fue ineficiente y el sistema escalonado evidenciaba fallas. En términos de Creamer (2004):

(...) esta etapa inicial del Pacto Andino lleva a importantes ineficiencias y fallas principalmente porque muchos productos se exoneran del proceso de liberación arancelaria; hay una falta de un claro consenso acerca del arancel externo común debido a agudas diferencias en la protección de cada país andino; las metas de producción establecidas por el Pacto Andino no corresponden a las necesidades de comercio de cada país miembro, en particular después de la crisis de la deuda externa; impulsa sobre todo el comercio intrarregional con un mercado interno muy limitado (p. 4).

Es así como el fracaso del AEC en la CAN es un claro ejemplo de cómo la CAN ha intentado aplicar mecanismos comunes para promover el comercio intracomunitario sin lograr que sus Países Miembros perciban que la actuación en conjunto y uniforme resulta en un beneficio común para sus miembros. Desde sus inicios, como demuestra el caso del AEC, cada miembro negoció, no por el beneficio común, sino por la protección

24 Sobre esta materia, la doctrina indica lo siguiente: "Finalmente, para lograr un mayor perfeccionamiento de la unión aduanera se deben evitar las excepciones que permiten a los países aplicar aranceles distintos para un mismo producto. Así se evitarían fisuras en el arancel, y se controlaría el riesgo de triangulación de comercio. La aplicación de los diferimientos para bienes no producidos en la región se debería unificar para que su aplicación sea comunitaria. En cuanto a las partidas incluidas en las excepciones nacionales transitorias, se debería cumplir el cronograma original que las reduce gradualmente" (Echavarría *et al.*, 2000, p. 56).

de sus intereses propios, pactando exoneraciones, tratamientos favorables y regímenes especiales para proteger la industria nacional sobre la comunitaria²⁵. De esa forma, los miembros de la CAN no han visto en la cooperación y el multilateralismo andino planteado un sistema de "gana-gana", mediante el cual proteger los intereses colectivos significa proteger los intereses propios y, del mismo modo, en donde actuar conforme a beneficiosos colectivos se entiende en actuar conforme a beneficios propios.

La implementación del AEC depende de la voluntad de los Estados, y es precisamente esa falta de voluntad la que ha generado inconvenientes para su implementación. Desde los inicios de la conformación de la CAN el AEC representó un tema de controversia. En 1973, tras el golpe de estado en Chile, se empezaron a presentar diferencias económicas y políticas dentro de la CAN. Una de las razones por las cuales Chile decidió retirarse del proyecto de integración en 1976 fue la discusión del AEC, pues el país austral propendía por aranceles más bajos y menos dispersos, a diferencia de los otros países que buscaban aranceles más altos y con diferentes niveles de escalonamiento (Salgado, 2009).

En los años noventa, Perú enfrentó dificultades económicas que llevaron a una reestructuración de su política comercial, entre lo cual se estableció una reducción arancelaria. En este contexto, Perú decidió no adherirse al AEC aprobado en 1994, optando en su lugar por establecer acuerdos bilaterales con otros países andinos, lo que le permitió liberalizar su comercio de manera más flexible y adaptada a sus necesidades económicas. A lo largo de los años, Perú fue reevaluando su posición respecto al AEC. En 1997, inició un proceso gradual de asumir nuevamente los compromisos de la Zona de Libre Comercio. En 2002, a través de la Decisión 535, Perú asumió nuevamente sus obligaciones en relación con el AEC con la idea de cumplirlo a cabalidad (Comunidad Andina, 2003).

Sin embargo, esta iniciativa duró poco, en 2003 iniciaron las negociaciones del TLC entre EE.UU. y los Países Andinos, procesó que llevó a la cristalización de tensiones internas existentes. Por una parte, a finales de 2003, Perú solicitó a la CAN, en medio de las negociaciones y con intereses conflictuados, la suspensión del AEC con el fin de sincerar el debate al respecto, argumentando que el AEC representaba un obstáculo para una agenda negociadora más dinámica (Instituto Peruano de Economía, 2003; *El Tiempo*, 2003; Espinosa, 2007); ello llevó a que finalmente Perú suspendiera en 2007 la aplicación del AEC (Maldonado, 2004), y más tarde, en 2015, se suspendiera su uso definitivo en la Comunidad Andina. Por una parte, ante la discrepancia de intereses, Venezuela decidió retirarse de la CAN en el año 2006, alegando que el proceso de negociación del TLC con EE.UU. iba en contra de las aspiraciones de integración de

25 Como bien lo señalan los investigadores Echavarría, Gamboa y Guerrero: "Esta mayor variabilidad de las tarifas arancelarias genera grandes disparidades en la protección otorgada a los diferentes productos [...] Lo anterior va en contravía de otros objetivos deseables de la política como son la transparencia [...] y la simplicidad y facilidad de la administración del arancel" (Echavarría, Gamboa y Guerrero, 2000, p. 52).

la Comunidad (Gómez y Rojas, 2018; Ruíz, 2019). Es decir, se ejecutaron diferentes maniobras jurídicas en función de los interés individuales de los países miembros que generó una mayor fragmentación dentro de la CAN (Serrano, 2006).

Es así como la negociación del TLC con EE.UU. es un ejemplo de cómo la divergencia de intereses y voluntades políticas repercuten en el proyecto de integración. En particular, sobre el AEC, en un escenario donde se hubiese aplicado con rigor, posiblemente habría tenido un mayor poder negociador en temas arancelarios al convenir el acuerdo como bloque económico, tal como se tenía previsto. Sin embargo, lo anterior no sucedió, en tanto cada miembro negoció por su parte en busca de intereses propios. Hoy en día, es conocido que, por ejemplo, en el caso de Colombia, el TLC con EE.UU. fue un acuerdo con grandes asimetrías de poder de negociación, en donde Colombia tuvo que dar concesiones que fueron perjudiciales para la balanza comercial (Richardson, 2008; Nova, 2019; Valencia, 2022; Universidad Externado de Colombia, 2023; Alarcón, 2023)²⁶.

De esta forma, es difícil analizar la política exterior de la CAN y adelantar negociaciones conjuntas con terceros países, pues no hay claridad frente a qué productos, mercados o sectores productivos específicos se busca una mayor protección ni en cuáles otros se pretende incentivar la inversión. Inclusive, es cuestionable si existe claridad para los mismos participantes de la CAN en qué se benefician de la cooperación y en qué se ven perjudicados²⁷.

4. REFLEXIONES FINALES: SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA

Situaciones como la pandemia del Covid-19 han demostrado la importancia de la cooperación internacional y del multilateralismo para tener un mejor margen de acción frente a los fenómenos que hacen parte del mundo globalizado. Aún se percibe la voluntad de los Estados en pertenecer a organismos multilaterales o hacer parte de modelos de integración; sin embargo, son proyectos que están en épocas de crisis.

- 26 A manera de ejemplo, se hace referencia al TLC con EE.UU. En principio, iba a ser un acuerdo comercial negociado entre EE.UU. con 3 miembros de la CAN: Colombia, Ecuador y Perú. Frente a esta negociación, existían altas expectativas entre las partes negociadoras. Sin embargo, el TLC con EE.UU. terminó siendo negociado de manera individual con cada uno de los países. En la actualidad, persisten las asimetrías y cargas desiguales en cada uno de los acuerdos comerciales. Ante las inconformidades y las marcadas condiciones desfavorables, en el caso de Colombia, se sigue planteando el debate en torno a la necesidad de hacer una renegociación del TLC con EE.UU., pues son pocos los beneficios que Colombia ha recibido como resultado de este acuerdo bilateral. Ahora bien, también se resalta que la Unión Europea exigió que el TLC fuese negociado con la CAN, es decir, como bloque comercial y unión aduanera. De tal forma, el TLC fue firmado entre la Unión Europea y Colombia, Ecuador y Perú. Hasta el momento, no se han planteado grandes debates y discusiones para la renegociación de este acuerdo comercial. Es más, varios expertos consideran que es un acuerdo que ha traído varios beneficios comerciales para los países andinos.
- 27 Al respecto, llama la atención la solicitud de suspensión del AEC por parte de Perú, al considerar que no ha sido un sistema que tenga interés económico para los países miembros de la CAN (*El Tiempo*, 2003).

En el marco de la economía mundial, la integración regional es un mecanismo que, si bien tiene desventajas, tiende a ofrecer ventajas muy llamativas para los países que la componen y buscan crecimiento económico, incentivar el comercio y/o tener mayor poder de negociación con terceros. Sin embargo, la efectividad de dicha integración dependerá de qué tan bien los países se organizan, no solo a nivel interno, sino con los otros países que participan en el proceso comunitario (Dos Santos, 2020)²⁸.

Como se presentó en este escrito, la integración económica requiere mucho más que la sola conformación de un espacio comunitario con sus propias reglas e instituciones. Requiere la voluntad de cooperación y de ceder parte de su soberanía para reconocer la legitimidad de un sistema de gobernanza supranacional. Igualmente, necesita que sus miembros compartan intereses, propósitos, visiones y objetivos²⁹. Lo anterior, entendiendo la relevancia de que un modelo de integración económica funcionará siempre y cuando los actores que la componen vean en los beneficios colectivos, beneficios propios. De lo contrario, cada actor seguirá velando por intereses propios, sin importar que vayan en contravía a los intereses de la comunidad.

La CAN es un sistema de integración que ha tenido varios logros, entre otros: el Estatuto Migratorio Andino para la libre circulación y residencia de los ciudadanos andinos en el espacio comunitario; el servicio de *roaming* internacional; la Gestión del Riesgo de Desastres; el Sistema de Interconexión Eléctrica Andina; se han suscritos convenios de cooperación institucional, por ejemplo, con la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de Estados Iberoamericanos, y se han desarrollado iniciativas en materia ambiental, entre otras (Comunidad Andina, 2022).

Sin embargo, la CAN también ha tenido desaciertos relevantes, lo cual hace que hoy en día la doctrina hable de una organización "en crisis". Lo anterior, pareciera el resultado de la dificultad que ha tenido la CAN para reconocer cuáles son los intereses y las necesidades de cada uno de sus miembros y, de esa manera, conciliarlos para hacer viable una integración, principalmente económica, en la que sus miembros vean los beneficios comunitarios como beneficios propios.

Esta situación de crisis se refleja en el abuso a las medidas de defensa comercial, como la salvaguardia andina cuyo uso se ha alejado de sus propósitos iniciales y se implementa como forma de retaliación en contra de los socios comunitarios. De esta manera, su uso abusivo y/o inadecuado hace que los países miembros acudan cada vez más a ella en aras de proteger sus intereses propios, sin importar que aquello vaya en contra del ordenamiento jurídico andino. Esto se ve reflejado en el caso del

28 En términos de Dos Santos (2020), "Hoy estamos ante una reordenación internacional que dependerá de las soluciones internas que cada uno de los países dé a su momento de desarrollo y a su capacidad de articulación con sus vecinos, y de generar fenómenos de integración regionales que se constituyan en nuevos polos de crecimiento y poder en el contexto de la economía mundial" (p. 49).

29 A propósito, cabe destacarse que una parte de la doctrina considera que los modelos de integración económica también deben destacar una integración económica y simbólica: "A su vez, es importante subrayar que el 'complejo integracionista' requiere de actores sociales y políticos que le den sustento, dirección y continuidad" (Tokatlian, 2012, p. 4).

azúcar, en el cual se evidenció el uso antitético que hacen los países miembros de las salvaguardias, así como la falta de legitimidad y poder que tienen los órganos de la CAN para ser la autoridad que imparte órdenes y decisiones efectivas.

Igualmente, se estudió el fallido sistema de AEC. Desde sus inicios, no hubo una implementación uniforme ni plena del sistema arancelario andino, pues cada país veló por sus intereses y sus necesidades, sin tener en cuenta los intereses, la misión y la dirección de la comunidad. Lo anterior se tradujo en negociaciones individuales y no comunitarias. Lo anterior se evidencia en la negociación del TLC entre EE.UU. y Colombia el cual, inicialmente, iba a ser negociado en conjunto por parte de Colombia, Perú y Ecuador. En la actualidad, siguen los debates sobre la asimetría de poder negociador y las desigualdades en los beneficios y tratamientos comerciales que hacen parte del TLC. Tanto es así que desde el Gobierno colombiano siguen planteándose alternativas para la renegociación del acuerdo, las cuales serán difíciles teniendo en cuenta el gigante económico y comercial que es EE.UU. (Richardson, 2008).

La CAN tiene como misión construir una integración en un modelo de Mercado Común. Sin embargo, los esfuerzos de los países miembros todavía son insuficientes, pues deben agotar las etapas previas a ese grado de integración y, desde su creación en 1969, no han podido superar la primera etapa. Por lo tanto, para cumplir con la misión de la CAN, sus miembros deberán estar dispuestos a reunir esfuerzos y también a ceder, para crear una Unión Aduanera, en donde el sistema de AEC logre unificar criterios de aplicación entre sus miembros y hacia productos producidos fuera de la subregión. De lo contrario, la integración andina seguirá siendo vista por parte de sus miembros como una organización que genera más costos que beneficios, pues inclusive para algunos doctrinantes, "la sola liberalización comercial entre los países socios suele tener costos que superan los beneficios" (Scandizzo y Arcos, 2004, p. 4). De igual manera, los miembros de la CAN deberán considerar que un Mercado Común va más allá del aspecto económico, pues también supone compartir una identidad, cultura, institucionalidad, política y valores sociales.

A manera de cierre, América Latina ha sido y sigue siendo una región de contradicciones. Llama la atención la fuerza con la que algunos líderes de la región adoptan discursos y narrativas a favor de la unión, el regionalismo y la cooperación, pero, en la práctica, las agendas de política exterior de varios países de la región se orientan hacia un enfoque individualista. Sin embargo, es pertinente hacer referencia a las palabras de Theotonio Dos Santos (2020) al momento de pronunciarse sobre la integración regional en América Latina: "parece un sueño, pero puede ser realidad" (p. 586). Hay mucho trabajo por delante pero no se debe perder de vista que un modelo de integración funcional puede llevar a una región a niveles de crecimiento económico, político, social y cultural difíciles de alcanzar por la vía del bilateralismo o el unilateralismo. De esta manera, el presente trabajo es un llamado a los países miembros de la CAN para que, mediante un mayor compromiso político y jurídico, asuman el liderazgo de la integración económica andina, en tanto se trata de un sueño que merece cumplirse.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Integración Subregional Andino (1969), por el cual se expide el Acuerdo de Cartagena que crea la Comunidad Andina, en un principio conocida como el Pacto Andino. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/acuerdo-cartagena-decision-563.pdf>
- Alarcón, J. C. (27 de octubre de 2023). *10 años del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea*. ANALDEX-Asociación Nacional de Comercio Exterior. Recuperado de: <https://analdex.org/2023/07/27/10-anos-del-acuerdo-comercial-entre-colombia-y-la-union-europea/>
- Blanco, C. (2014). La crisis de la Comunidad Andina. *Revista de Derecho*, volumen 42, pp. 1-33. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n42/n42a02.pdf>
- Casas, A. y Correa, M.A. (2007). ¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones -CAN? *Revista Papel Político*, volumen 12(2), pp. 591-632. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v12n2/v12n2a11.pdf>
- Comisión del Acuerdo de Cartagena (2 de diciembre de 1994). *Arancel Externo Común. [Decisión 370]*. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec370s.asp>
- Comisión de la Comunidad Andina (14 de octubre de 2002). *Arancel Externo Común. [Decisión 535]*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gace854.pdf>
- Comisión de la Comunidad Andina (24 de abril de 2015). *Política Arancelaria de la Comunidad Andina. [Decisión 805]*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/temas-de-interes/nomina-bienes-no-producidos-en-subregion/decision-805-de-2015.aspx>
- Comité de Comercio Exterior de la República del Ecuador (15 de diciembre de 2017). *Resuelve aplicar una salvaguardia intracomunitaria. [Resolución n.º 030-2017]*. Recuperado de: <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/RESOLUCI%C3%B3N-030-2017.pdf>
- Comité de Comercio Exterior de la República del Ecuador (19 de noviembre de 2018). *Resuelve levantar la medida correctiva aplicada a las importaciones a consumo de azúcar. [Resolución 019-2018]*. Registro Oficial n.º 370. Recuperado de: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiMmM0MTJkMDMt-MWQ3Mi00NTQ0LThkYzktNmIzMzIzZTVhLnBkZj9
- Comité de Comercio Exterior de la República del Ecuador. (20 de noviembre de 2018). Resuelve aplicar medida correctiva a las importaciones a consumo de azúcar. [Resolución 020-2018]. Registro Oficial n.º 371. Recuperado de: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiNzEwOD-VhNGUtNjhNy00ZDAxLTkyY2YtNWM5ODdmNjY0ZWE5LnBkZj9
- Comunidad Andina (CAN). (s.f.). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/international/regional/can>
- Comunidad Andina (CAN). (s.f.). Quiénes somos. *Comunidad Andina*. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>
- Comunidad Andina (2003). *El Perú y la Comunidad Andina. Documento para Discusión*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Recuperado de: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi484.pdf>

- Comunidad Andina (2022). *Dimensión Económico Social de la Comunidad Andina 2021-2022*. Primera edición. Secretaría General de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/wp-content/uploads/2022/12/Dimension-2023.pdf>
- Comunidad Andina (2024). *Guía sobre los instrumentos andinos intracomunitarios de defensa comercial*. Primera edición. Secretaría General de la Comunidad Andina. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/wp-content/uploads/2024/07/Gui%CC%81a-de-Defensa-Comercial-Final-2.pdf>
- Creamer, G. (2004). Regionalismo abierto en la Comunidad Andina ¿Creación o desviación de comercio? *El Trimestre Económico, volumen LXXI* (1-281), pp. 45-71. Recuperado de: https://www-jstor-org.ezproxy.uniandes.edu.co/stable/pdf/20856808.pdf?refreqid=fastly-default%3Aba8e392ca66da8aa75e4be592554542c&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv%2Fcontrol&origin=&initiator=&acceptTC=1
- Crivelli, E. y Lo Brutto, G. (2019). El panorama actual de la integración regional en América Latina. En T. Ojeda; E. Echart (ed), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, pp. 241-256. Recuperado de: https://www-jstor-org.ezproxy.uniandes.edu.co/stable/pdf/j.ctvt6rmqg.21.pdf?refreqid=fastly-default%3A5da6c168aac837c9172842b82264a11&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=&acceptTC=1
- Dos Santos, T. (2020). Prólogos a Economía mundial Integración regional y desarrollo sustentable. Las nuevas tendencias y la integración latinoamericana. En M. Bruckmann; F. López (ed.), *Construir soberanía. Una interpretación económica de y para América Latina: antología esencial. Volúmen I.*, pp. 469-586. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <https://www-jstor-org.stable/j.ctvlgm024c.10>
- Echavarría, J.J.; Gamboa, C. y Guerrero, R. (2000). *Escenarios a la estructura arancelaria de la Comunidad Andina. Informe final*. Fedesarrollo. Bogotá. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1153/Repor_Octubre_2000_Echavarria_Gamboa_y_Guerrero.pdf?sequence=1&isAllowed=
- El Tiempo (19 de diciembre de 2023). *Perú pide suspender arancel común andino*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/amp/archivo/documento/MAM-1044955>
- Espinosa, A. (25 de julio de 2007). Baile del CAN-CAN. *Portafolio*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/baile-can-can-171864>
- Gomes, M (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals, volumen 97-98*, pp. 87-100. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/41635272>
- Gómez, H. (2021). Las medidas de salvaguardia en la Comunidad Andina. *Revista de Derecho Público Económico, volumen 1* (1), pp. 45-68. Recuperado de: <https://doi.org/10.18259/dpe.2021004>
- Instituto Peruano de Economía (13 de febrero de 2013). *Arancel Externo Común*. Recuperado de: <https://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-13-2-2003-arancel-externo-comun/>
- Maldonado, H. (2009). Preservar la Comunidad Andina: una tarea prioritaria. *Revista de la Integración. 40 años de integración andina. Avances y Perspectivas., volumen 4*, p.p. 115-125. Recuperado de: <http://repositorio.uash.edu.bo:8080/bitstream/54000/471/1/integracion%20N%C2%BA4.pdf>

- Matheus, D. (2004). *Situación actual de las salvaguardias intracomunitarias en la Comunidad Andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina. Recuperado de: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/BDA/can-pas-0004.pdf>
- Nova, G. (24 de mayo de 2019). Siete años después, Colombia sigue en desventaja en el TLC con Estados Unidos. *Periódico UNAL*. Recuperado de: <https://periodico.unal.edu.co/articulos/siete-anos-despues-colombia-sigue-en-desventaja-en-el-tlc-con-estados-unidos/>
- Pedraza, J.H. (17 de febrero de 2020). Comunidad Andina: 50 años promoviendo la integración. Acuerdos. *Revista de Derecho Económico Internacional*. Recuperado de: <https://acuerdosrevista.mincit.gov.co/actualidad/comunidad-andina-50-anos-promoviendo-la-integracion>
- Pío, A. & Rojas, C. (2018). Los acuerdos comerciales bilaterales: el caso colombiano (1990-2015). *Apuntes del CENES*, volumen 37(65), pp. 117-149. Recuperado de: <http://scielo.org.co/pdf/cenes/v37n65/0120-3053-cenes-37-65-117.pdf>
- Richardson, D. (2008). Colombia y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) frente al proceso de globalización e integración económica internacional. Aproximación normativa al TLC con EE.UU. *Revista de derecho Fiscal*, volumen 4, pp. 269-282. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2730>
- Ruiz, A. (2019). Resultados del TLC con Estados Unidos en países de la Comunidad Andina. *Latitud Sur*, volumen 14, pp. 253-276. Recuperado de: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/issue/download/253/Resultados%20del%20TLC%20con%20Estados%20Unidos%20en%20pa%C3%ADses%20de%20la%20Comunidad%20Andina>
- Salgado, G. (2009). El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica. *Revista de la Integración. 40 años de integración andina. Avances y Perspectivas*, volumen 4, p.p. 84-99. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/471/1/integracion%20N%C2%BA4.pdf>
- Scandizzo, S y Arcos, X. (2004). El arancel externo común en la Comunidad Andina. *Revista Desarrollo y Sociedad*, volumen 1 (53), pp. 83-138. Recuperado de: <https://doi.org/10.13043/dys.53.3>
- Secretaría General de la Comunidad Andina (25 de mayo de 2018). *Solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. [Resolución n.º 2005]*. Gaceta Oficial, Año XXXV, n.º 3291. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACE3291.pdf>
- Secretaría General de la Comunidad Andina (23 de julio de 2018). Resuelve el recurso de reconsideración presentado por el gobierno de la República del Ecuador contra la Resolución n.º 2005 de la Secretaría General de la Comunidad Andina. [Resolución n.º 2014]. *Gaceta Oficial*, Año XXXV, n.º 3351. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%203351.pdf>
- Secretaría General de la Comunidad Andina (10 de junio de 2019). [Dictamen n.º 003-2019]. *Gaceta Oficial*, Año XXXVI, n.º 3662. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%203662.pdf>
- Secretaría General de la Comunidad Andina (14 de julio de 2021). Resuelve la investigación solicitada por la República de Colombia con ocasión de la medida restrictiva impuesta

- por la República del Ecuador a las importaciones de azúcar originarias de los países miembros, Expediente n.º DG1/GRAV.REST/001/2021. [Resolución n.º 2213]. *Gaceta Oficial*, Año XXXVIII, n.º 4299. Recuperado de: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204299.pdf>
- Serrano, J. (2006). *La Comunidad Andina de Naciones y su superposición con otros ordenamientos jurídicos* (Monografía de grado). Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/05102f0-23fa-4db4-a184-ba619defd20f/content>
- Tokatlian, J.G. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Revista Desarrollo Económico*, volumen 51(204), pp. 475-492. Recuperado de: https://www-jstor-org.ezproxy.uniandes.edu.co/stable/pdf/23612355.pdf?refreqid=fastly-default%3A357acb36a428d5c702c7b6f92fe863d2&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=&acceptTC=1
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (19 de julio de 2023). [Proceso 02-AI-2019]. *Gaceta Oficial*, Año XL, n.º 5252. Recuperado de: https://www.tribunalandino.org.ec/decisiones/AI/Proceso%2002-AI-2019_sentencia_proferida_Sugarlatam_contra_Ecuador_GOAC_5252.pdf
- Universidad Externado de Colombia (2023). *Renegociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos*. Recuperado de: <https://www.uexternado.edu.co/evento/departamento-de-derecho-economico/renegociacion-del-tlc-entre-colombia-y-estados-unidos/>
- Valencia, M. (22 de mayo de 2022). Balance de los diez años del TLC con Estados Unidos: negativo y costoso. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/balance-los-diez-anos-del-tlc-estados-unidos-negativo-costoso/>
- Zúñiga, H. (2024). *Los procesos de integración económica: área de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica*. K. Rodríguez (coord.), pp. 43-54. Recuperado de: <https://www.tribunalandino.org.ec/libros/Tomo%201,%20TJCA,%201979-2024,%2045%20an%CC%83os%20de%20creaci%C3%B3n%CC%81n%20y%2040%20an%C3%A9os%20al%20servicio%20del%20derecho%20y%20la%20integraci%C3%B3n%CC%81n.pdf>