

La encrucijada del proceso andino de integración

Bernardo Vela O.

Profesor / investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia
Coordinador del Observatorio Oasis

correo electrónico

bernardo.vela@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

Las presentes reflexiones empiezan por plantear las dos observaciones típicas de la epistemología. La primera: ¿qué pensamos?, esto es, ¿qué es y cómo funciona la CAN?; la segunda: ¿cómo pensamos?, esto es, ¿cómo se ha construido el discurso científico en torno de la CAN?

Este trabajo se divide en dos partes. La primera trata la relación entre integración e instituciones y, la segunda, la relación entre integración y *mundialización*¹.

Dos advertencias previas se hacen necesarias. En primer lugar, que voy a fundar mi reflexión en la teoría de las relaciones internacionales y, específicamente, la teoría

de las Organizaciones Internacionales. En este sentido, voy a hacer una comparación entre la Comunidad Andina de Naciones, CAN, y la Unión Europea, UE.

Este método puede resultar muy precario porque es probable que la conclusión sea que estamos atrasados o a la zaga. No obstante, este método de la comparación puede resultar más apropiado y aleccionador que otras reflexiones que se están generalizando y que se basan sólo en la perspectiva de la *Escuela Económica Neoclásica* según la cual la CAN no es viable porque significa incorporar pobreza.

Es necesario considerar que, de acuerdo con la perspectiva de la *Escuela*

¹ La palabra *globalización* no es castiza. Por esa razón en este trabajo se utiliza la expresión *mundialización* o *internacionalización* que involucra muchos aspectos. Entre esos aspectos se encuentra la internacionalización de la economía de mercado y sus efectos.

Económica Neoclásica, la UE, tal como la conocemos hoy, tampoco habría sido viable, pues las adhesiones de países del Sur, como España, Portugal y Grecia, también significaron la incorporación de la pobreza.

La segunda advertencia es que voy a fundar mi reflexión sobre el desarrollo institucional de la CAN en las observaciones de la *Escuela del Institucionalismo Económico*. De acuerdo con esta perspectiva, y a diferencia de las proposiciones de la *Escuela Económica Neoclásica*, hay una relación muy estrecha entre las instituciones de una sociedad y sus procesos económicos².

En este sentido, y de acuerdo con los planteamientos de este trabajo, hay una relación muy estrecha entre, por un lado, el origen y la legitimidad actual de

las instituciones de la CAN y, por el otro, los precarios resultados del proceso de integración.

En fin, para construir estas reflexiones he partido de un corolario: la *mundialización* está propiciando efectos económicos distintos en los países del mundo. Esto se hace manifiesto en que los beneficios del proceso de internacionalización de la economía de mercado en los países en vías de desarrollo son mucho menores que los costos que éstos han debido soportar³.

Frente a esta situación, Luis Jorge Garay se pregunta: ¿Cómo hacer para que el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial no resulte empobrecedor?⁴

Una respuesta, inspirada en el proceso europeo, consiste en establecer o fortalecer

² Una de las más importantes críticas a las teorías de los economistas clásicos la hizo la escuela de los institucionalistas, cuyo representante más destacado y original era Thorstein Veblen (Winsconsin 1857 - 1929), un filósofo norteamericano de ascendencia nórdica que cuando era joven hizo un trabajo sobre John Stuart Mill. En palabras de Alberto Supelano, Veblen criticó la plutocracia, el consumismo y el sabotaje industrial por parte de los propios industriales y, por este camino, sentó las bases de una teoría evolutiva de las instituciones económicas. Véase la "Presentación" que Alberto Supelano hace de sus ensayos. En Veblen, Thorstein, *Fundamentos de economía evolutiva. Ensayos escogidos*, Selección y traducción de Alberto Supelano, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 10 y ss.

³ A esto hay que sumar el impacto negativo de las reformas institucionales realizadas en los países de América Latina e impulsadas por el Consenso de Washington. Según MacEwan, Stiglitz, Cavarozzi, Katz, Grindle y Ocampo, estas políticas buscaban establecer una economía de mercado sin restricciones y, en este sentido, lo que propiciaron es la reducción de las funciones del Estado al arbitraje de la libre competencia, al mantenimiento de la moral pública, a establecer certezas sobre los derechos de propiedad, a garantizar el cumplimiento de los contratos, pero han dejado de lado las funciones que se englobaban en el concepto de *constitucionalismo social*. En consecuencia, y salvo algunos logros en el equilibrio fiscal, éstas políticas no generaron el crecimiento económico que se suponía y, mucho menos, la reducción de la pobreza y de las desigualdades. El debate sobre el impacto de la internacionalización de la economía de mercado en los países en vías de desarrollo se ha tratado de manera amplia en Vela Orbegozo, Bernardo, *El declive de los fundamentos económicos de la paz. De la Conferencia de Bretton Woods al Consenso de Washington*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, CIPE, 2005.

⁴ Garay Salamanca, Luis J., *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?*, Bogotá, TM Editores, 1999, p. 143.

un proceso de integración regional.

En otras palabras, el corolario en el que se fundan las presentes reflexiones es que un proceso de integración regional es mucho más positivo cuando, como en el caso de la Unión Europea, se fundamenta en una creciente cesión del ejercicio de competencias soberanas en favor de la Unión, porque esta circunstancia permite establecer instituciones comunitarias independientes de los intereses de los *estados-parte* y, en este sentido, políticas regionales sólidas y coherentes.

La hipótesis del presente trabajo se propone como una paradoja: cuando más necesario se hace fortalecer el proceso de integración entre los países andinos más precaria se ha tornado la existencia de la CAN. Esta precariedad se debe, en buena parte, a la insuficiencia de las instituciones andinas -y no me refiero a su cantidad sino, en los términos weberianos, a su legitimidad-, y se deriva del *carácter intergubernamental* que sigue prevaleciendo en el sistema de toma de decisiones de la organización.

PRIMERA PARTE: INTEGRACIÓN E INSTITUCIONES

La CAN es, entre los procesos de integración latinoamericanos, el más desarrollado porque es, como se afirma con verdad, el más institucionalizado.

Sin embargo, los países andinos no han profundizado su proceso de integración. Un vistazo al sistema andino de

toma de decisiones, esto es, al sistema de producción del Derecho Comunitario Andino; al precario acatamiento que los *estados-parte* hacen de la normatividad andina y, en fin, al precario cumplimiento que éstos hacen de las sentencias del Tribunal Andino, permite constatar que en la CAN prevalece el principio de la intergubernamentalidad, esto es, que la CAN es una **organización internacional clásica** porque sigue sometida a la soberanía de los *estados-miembros*. Esta situación es una manifestación más del realismo que sigue prevaleciendo en los estados de América Latina.

En otras palabras, de la CAN se puede afirmar lo mismo que de las Naciones Unidas, esto es, que la organización es lo que los *estados-miembros* han querido que sea o, en otras palabras, que los grandes ideales que sirven de fundamento a su existencia y a sus acciones no han podido cumplirse a cabalidad porque los *estados-miembros* no han hecho la cesión de competencias necesarias para que éstas organizaciones las lleven a cabo.

Esta situación, tal como se puede inferir a partir de las proposiciones de la *teoría económica institucionalista* propicia un precario proceso de integración económica y, de manera específica, una elevación de los costos de transacción en los procesos económicos de la región.

En efecto, la idea de la CAN, inspirada en procesos exitosos como la UE, ha sido construir una institucionalidad que le permita avanzar desde una Unión Aduanera

hacia un Mercado Común y, más adelante, hacia una Unión Económica.

No obstante, si seguimos el proceso europeo, para hacer efectiva esa transición se necesita que las decisiones pasen de la esfera de las competencias estatales a la esfera de las competencias regionales, esto es, que pasen a la esfera de las institucionales integracionistas, donde si se puede producir un auténtico derecho comunitario

Dos preguntas se suscitan en esta parte de las reflexiones. La primera es: ¿cómo se hace el derecho andino y, en este sentido, qué importancia tiene el derecho derivado del Consejo y de la Comisión? La segunda es: ¿cuánto cumplen ese derecho los *estados-miembros*?

Los padres fundadores sostenían que la creación y el desarrollo de la UE debía ser un proceso fundado en fines políticos, como la paz, pero que debía construirse con medios económicos, como el mercado. Hoy se puede afirmar, como lo reconocen la mayoría de los estudiosos, que la consolidación de ese proceso ha sido una obra de naturaleza jurídica y, de manera específica, de cesión de competencias estatales a las instituciones integracionistas.

De esta suerte, las instituciones europeas cuentan en nuestros días con efectivos mecanismos de producción del derecho comunitario que han propiciado tres cosas. En primer lugar, generar procesos

económicos más estables y solidarios; en segundo lugar, disminuir la influencia de los gobiernos de turno de los *estados-miembros* en las decisiones de las instituciones de la integración y, en tercer lugar, afrontar el proceso económico ligado a la *mundialización*, esto es, la internacionalización de la economía de mercado, como un proceso no empobrecedor.

Otro corolario se puede establecer hasta esta parte de las reflexiones y se puede expresar en los términos de Manuel López Escudero: “Los procesos de integración económica regional entre Estados (...) se fundan en una transferencia de competencias estatales en favor de las instituciones comunes creadas en el seno del proceso de integración. El volumen de esta transferencia varía en función de la fase o etapa (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica) en la que se encuentre dicho proceso”⁵.

Con base en este corolario, los críticos de la CAN y, en general, los críticos de los procesos de integración latinoamericanos, sostienen que en éstos hay una precaria transferencia de competencias en favor de la Unión, esto es, que en estos procesos sigue prevaleciendo el carácter intergubernamental y que, en consecuencia, las decisiones regionales todavía están signadas por la voluntad de los *estados-miembros*.

En efecto, las organizaciones interna-

⁵ López Escudero, Manuel, “El derecho comunitario material: delimitación y características”, en López Escudero y Martín y Pérez de Nanclares, *Derecho comunitario material*, Madrid, McGraw Hill, 2000, p. 4.

cionales clásicas ejercen su misión fundadas en la voluntad de los *estados-parte* y, por esa razón, su sistema de toma de decisiones está limitada por la necesidad de encontrar consensos o, para decirlo con otras palabras, está limitada por la unanimidad que se hace efectiva, en últimas, en el retiro.

La UE, por el contrario, ha logrado establecer un complejo y dinámico sistema de competencias y de toma de decisiones en donde lo que prevalece son las mayorías. Esto significa que hay decisiones que pueden tomarse en contra de los intereses de los *estados-miembros*.

El proceso de integración europeo, dice Araceli Mangas, ha implicado mucho más que la cooperación que existe en las organizaciones internacionales clásicas, pues se fundamenta en una progresiva transferencia de competencias estatales en favor de las instituciones de la organización internacional que han constituido. En este sentido, lo que se puede afirmar es que se ha consolidado una creciente autonomía de las instituciones regionales frente a los intereses individuales de los *estados-parte*⁶.

La conclusión de esta primera parte es la siguiente:

Si un proceso de integración es lo más adecuado para que los países en vías de desarrollo enfrenten con decoro y dignidad

el proceso de internacionalización de la economía de mercado, lo adecuado es que los gobiernos de los *estados-miembros* de la CAN fortalezcan sus instituciones.

SEGUNDA PARTE: INTEGRACIÓN Y MUNDIALIZACIÓN

Dos preguntas me permiten construir los argumentos de esta segunda parte: ¿Cómo entender que ahora, cuando más necesitamos de una CAN fortalecida, sea precisamente cuando los gobiernos de los países miembros permitan esta crisis? Y ¿cuál es el medio que ha propuesto y llevado a cabo la UE para fortalecer el proceso de integración? ¿mercado o solidaridad?

Como respuesta a la primera pregunta se puede decir que, lo que se observa en nuestros días, es que hay una pérdida considerable de la importancia de la CAN en las políticas exteriores de los países andinos.

En efecto, Venezuela ha recurrido a la regla del DI de la denuncia del Acuerdo de Cartagena. Chile es un mal ejemplo, pues sostiene que estar solo produce mejores resultados. En fin, el gobierno colombiano, especialmente la administración de Uribe, parece abandonar el principio de *universalización de las relaciones internacionales* en favor de la *unilateralización*.

Este proceso que abandera el gobierno

⁶ Mangas Martín, Araceli, "Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política", *AADI*, 1996 – 1997, pp. 80 y ss; Mangas Martín, Araceli, "¿Qué modelo de integración política para Europa?", *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2001, No. 24.

colombiano, dicen Carvajal y Amaya, ha significado, en primer lugar, un desconocimiento de la importancia del *multilateralismo* y, en consecuencia, un alineamiento con los dictámenes de Washington⁷ y, en segundo lugar, el paso de América Latina, de prioridad natural que era en la agenda, a objetivo secundario⁸.

Esta precaria situación puede constatare si se revisan los documentos gubernamentales sobre política exterior. En efecto, en el documento *Política Exterior de Colombia, 2002 – 2006*⁹ la CAN no aparece entre los objetivos estratégicos y sólo aparece tangencialmente en las líneas de acción temáticas, donde se señala la importancia de la relación con ONU, de la relación con OEA y, en fin, con “otros organismos”.

Esta política exterior colombiana concebida así parece ir en contra de la Constitución que establece el deber de orientar la política exterior hacia la integración latinoamericana y del Caribe (art. 9 y 227).

La segunda pregunta que se planteó es: ¿Cuál es el medio que ha propuesto y llevado a cabo la UE para fortalecer el proceso de integración? ¿mercado o solidaridad?

El método europeo es el mismo por

el que optaron los Estados europeos en los años veinte del siglo XX, cuando debieron soportar el contagio de la Gran Depresión de USA. Esto es, en los términos de Heller, un mercado libre pero fuertemente regulado y, al mismo tiempo, unos principios de solidaridad con instituciones muy efectivas.

Esta vieja opción de los estados europeos fundada en criterios de solidaridad se manifiesta en la estructura institucional que los europeos fueron creando y que hoy denominamos UE y, específicamente, en los procesos de redistribución de la renta: los llamados fondos estructurales y de cohesión social.

Ahora bien, si consideramos los objetivos CAN podemos encontrar los siguientes:

1. Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social;
2. Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación;
3. Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano;

⁷ Carvajal, Leonardo y Amaya, Rodrigo, *La política exterior de la administración Uribe (2002 – 2004). Alineación y securitización*, Universidad Externado de Colombia, CIPE, 2005, p. 61 y ss.

⁸ *Ibid.*, p. 19 y ss.

⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, *Política Exterior de Colombia 2002 – 2006. Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*.

4. Propender para disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los *países-miembros* en el contexto económico internacional;
5. Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros;
6. Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

En este sentido, se puede decir que la CAN tiene unos desafíos:

Si vamos a la página electrónica en la red de Internet de la CAN podemos leer:

Actualmente la Comunidad Andina enfrenta desafíos internos derivados de los fenómenos persistentes de pobreza, desigualdad y exclusión, así como desafíos externos que consisten en exigentes negociaciones comerciales en el ámbito hemisférico y mundial¹⁰.

Si vamos a la misma página electrónica en la red de Internet de la CAN, se puede leer:

1983: Los países andinos adoptaron un modelo abierto de integración en donde rige la lógica del mercado. El énfasis del proceso es eminentemente comercial y los resultados tienen ese carácter: creación de la zona de libre comercio, adopción de un arancel externo común y avance hacia la construcción de un mercado común¹¹.

Ahora bien, si consideramos los prudentes hallazgos de Samuelson, debemos reconocer que el mercado, por sí sólo, no produce bienes sociales¹². En la actualidad economistas como Amartya Sen¹³ y Joseph Stiglitz¹⁴ siguen sosteniendo la misma idea: el mercado, sin regulación institucional, propicia el establecimiento de un tipo de sociedad que no es el deseable.

Estas afirmaciones se pueden constatar empíricamente con el estudio de

¹⁰ Comunidad Andina de Naciones, www.comunidadandina.org

¹¹ Comunidad Andina de Naciones, www.comunidadandina.org

¹² “No des al mercado lo que no es del mercado”, dijo Samuelson, parodiando las *Tablas Sagradas*, para expresar que el mercado es muy eficiente en la asignación y en la distribución de ciertos bienes, pero que, en general, debe haber un orden que se encargue de frenar los naturales impulsos egoístas del hombre. Samuelson, Paul, *Economía desde el corazón*, Barcelona, Folio, 1987, pp. 20 y ss.

¹³ Amartya Sen concibe el desarrollo desde una perspectiva en la cual “el aumento de libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial”, sostiene que el Estado desempeña un papel básico en la creación de oportunidades y en la salvaguardia de las capacidades humanas. De esta manera, lo que sostiene Sen es que las desigualdades que siguen existiendo en el nuevo contexto de la mundialización deben entenderse como el producto de decisiones tomadas por métodos no democráticos. Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharía, Bogotá, Planeta, 1999, p. 74 y pp. 114 y ss.

¹⁴ Joseph E. Stiglitz ha señalado que la intervención del Estado se hace necesaria por tres razones. Esas razones se presentan de manera resumida en su libro *La economía del sector público*, 3a. ed., Barcelona, Antoni Bosch Editor, 2002, pp. 91 y ss.

los indicadores de desarrollo humano del PNUD sobre los países andinos, pues las cifras son deficientes y la desigualdad social sigue siendo vergonzosa.

Frente a esta situación se suscita una pregunta más: ¿será que así como la UE es un reflejo del modelo económico que defienden sus *estados-miembros*: constitucionalismo social, la CAN es un reflejo del modelo económico que los *estados-miembros* asumieron con la influencia del Consenso de Washington?

Vamos de nuevo a la página de la CAN en la red de Internet;

2003: Se incorpora la vertiente social al proceso de integración y se dispone por mandato presidencial (Quirama, 2003) el establecimiento de un Plan Integrado de Desarrollo Social.

CONCLUSIÓN: (TRES PREGUNTAS Y UNA REFLEXIÓN FINAL)

¿Con qué tipo de instituciones regionales se va a establecer este modelo de desarrollo que plantea con buena intención soluciones a los problemas sociales de la región?, ¿con qué tipo de instituciones

se va a establecer la distribución de la riqueza entre las economías de los países andinos?, ¿con las mismas instituciones con las que se ha buscado consolidar la CAN hasta hoy?

Sin duda muchas respuestas a estas preguntas están en alguna disposición jurídica de la CAN, tal como lo han mostrado o lo mostrarán los expositores a lo largo del foro.

Pero la pregunta que se plantea aquí no busca la respuesta elemental de: “la norma lo establece”. La pregunta busca plantear una reflexión en torno de la dicotomía simplificadora que caracteriza el proceso del conocimiento en Occidente. En este sentido, la pregunta es: ¿cómo reconciliar la racionalidad jurídica, que es deontológica, con la racionalidad económica, que es consecuencial?

En otras palabras, ¿cómo lograr que el deber ser, establecido en las normas andinas, no sea menor que la realidad contundente del mercado, que ha demostrado, por un lado, que es el mejor espacio para la producción económica de las sociedades humanas y, por el otro, que no puede producir bienes sociales esenciales, como la solidaridad, por ejemplo?

Vela O., Bernardo.

“La encrucijada del proceso andino de integración”, en *Oasis* 2006-07, núm. 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 425-432.