

**COLOMBIA Y ECUADOR: EXPERIENCIA EN LA CAN Y NUEVAS
PRIORIDADES DE POLÍTICA EXTERIOR**

LORRAINE CAMILA ARIAS REINA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

BOGOTÁ

2016

**COLOMBIA Y ECUADOR: EXPERIENCIA EN LA CAN Y NUEVAS
PRIORIDADES DE POLÍTICA EXTERIOR**

Autor: Lorraine Camila Arias Reina

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE LA MAESTRÍA EN
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

Tutor: Aldo Miguel Olano Alor

Sociólogo y Maestro en Ciencia Política

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

BOGOTÁ

2016

A Dios

A mi esposo

A mis padres

A mi bella hija Salomé que nacerá

casi al mismo tiempo que

entregaré este trabajo.

CONTENIDO

	Pág.
<u>INTRODUCCIÓN</u>	9
1. <u>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</u>	13
2. <u>METODOLOGIA</u>	15
3. <u>OBJETIVOS</u>	17
3.1 Objetivo general	
3.1 Objetivos específicos	
4. <u>CAPÍTULO I: INTEGRACIÓN</u>	18
4.1 <u>UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL</u>	18
4.2 <u>BREVE RECORRIDO AL PASADO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA</u>	27
4.2.1 Viejo Regionalismo	27
4.2.2 Nuevo Multilateralismo en América Latina	32
4.2.3 Nuevo Regionalismo	33
4.2.4 Regionalismo Abierto	37
4.2.5 Regionalismo Post-Liberal	40
5. <u>CAPÍTULO II: COMUNIDAD ANDINA</u>	45
5.1 <u>HISTORIA Y COMPOSICIÓN</u>	45

5.2	<u>PUNTOS DE AVANCE EN EL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN</u>	52
5.3	<u>IDENTIFICANDO PUNTOS DE CRISIS EN EL PROCESO ANDINO</u>	56
5.4	<u>COMERCIO INTRACOMUNITARIO</u>	60
5.5	<u>NECESIDAD DE REFORMA Y REVALORIZACIÓN</u>	64
5.5.1	Reingeniería de la Comunidad Andina	67
6.	<u>CAPÍTULO III: DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA A LAS NUEVAS PRIORIDADES DE POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR Y COLOMBIA</u>	72
6.1	<u>LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA (PECAN)</u>	73
6.2	<u>EXPERIENCIA EN LA COMUNIDAD ANDINA</u>	75
6.2.1	Ecuador	75
6.2.2	Colombia	81
6.3	<u>REVISIÓN GENERAL A LA POLITICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE 2007 – 2015</u>	86
6.3.1	Ecuador: La política exterior de la revolución ciudadana	86
6.3.2	Colombia: Política exterior cambiante	92
6.4	<u>NUEVAS PRIORIDADES DE POLITICA EXTERIOR EN TERMINOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL</u>	95
7.	<u>CONCLUSIONES</u>	104

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

[Nota del Canciller Heraldo Muñoz comunicando al Parlamento Andino su ingreso como miembro pleno.](#)

[Decisión 458: Lineamientos de la política Exterior Común](#)

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Ecuador: Exportaciones por principales socios comerciales 2003-2012 (millones de dólares)	77
Tabla 2. Efecto Plataforma (Miles de dólares)	80
Tabla 3. Colombia: Exportaciones por sectores.	83
Tabla 4. Colombia: Importaciones por sectores	84

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
GRAFICA 1 – EXPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS Y EXTRACOMUNITARIAS 1969 – 2012	62
GRAFICA 2 - PARTICIPACION PORCENTUAL EN LAS EXPORTACIONES INTRA COMUNITARIAS 2007-2012	63
GRAFICA 3 – PARTICIPACION DEL MERCADO INTRACOMUNITARIO CON RESPECTO AL COMERCIO TOTAL %	64
GRÁFICA 4 – ECUADOR: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES (FOB) INTRA Y EXTRA COMUNITARIAS 1969 – 2014	78
GRÁFICA 5 – ECUADOR: EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES (CIF) INTRA Y EXTRA COMUNITARIAS 1969 – 2014	78
GRAFICA 6 – ECUADOR: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL CON LA CAN 1969 – 2014	79
GRAFICA 7 – PARTICIPACIÓN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES CON LA CAN	81
GRAFICA 8 – COLOMBIA: EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL CON LA CAN 1969 – 2014	85
GRAFICA 9 – EXPORTACIONES ECUATORIANAS A COLOMBIA 2007 – 2011	91
GRAFICA 10 – IMPORTACIONES ECUATORIANAS DESDE COLOMBIA	91
GRAFICA 11 – MUNDO Y REGIONALES: CRECIMIENTO DEL PIB, 2004-2014	97

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el sistema internacional ha tenido una reorientación hacia el enfoque multilateral. En el caso de América Latina, existe el llamado “multilateralismo latinoamericano” que tiene como una de sus principales características, la búsqueda de la integración regional. Este fenómeno se ha visto con mucha claridad en la Región, con la creación de distintos procesos de integración, entre los cuales se encuentra la Comunidad Andina que incluso, es uno de los más antiguos.

La Comunidad Andina es un proceso de integración creado en 1969 a partir de la firma del Acuerdo de Cartagena. Este proceso ha conseguido diferentes logros como bloque durante su existencia y a su vez, ha tenido que enfrentar distintas situaciones que en la actualidad, lo tienen en un estancamiento o crisis que ha hecho que algunos de sus países miembros busquen actuar en otros espacios de integración regional, y a que sus prioridades en política exterior, cambien con el fin de fortalecerse.

Dentro de sus principales fortalezas, se puede resaltar la facilitación del comercio, y dentro de esta investigación, se han incluido algunos datos específicos que demuestran que la Comunidad Andina ha sido un proceso de integración que ha logrado un crecimiento del comercio intra-comunitario y a la vez, ha sido una plataforma para mejorar el comercio extra-comunitario, alcanzando la libre circulación de bienes y servicios e incrementando la competitividad, la productividad y la capacidad comercial.

En 1996, se llevó a cabo la firma del Protocolo de Trujillo, mediante el cual se realizó una serie de reformas al proceso andino que dieron vida a la llamada Comunidad Andina y a la institucionalidad representada en las organizaciones del Sistema Andino de Integración, dentro de las cuales se encuentra el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que son los encargados de conducir y plasmar las líneas de trabajo del proceso.

Unos años después, en 2007 y siguiendo las olas de renovación de la integración regional, se le dio un nuevo dinamismo al proceso, basándose en una “integración integral” por la cual se incluyeron en la agenda, temas de tipo social, cultural, económico, político, ambiental y comercial. Pero al igual que otros procesos de integración, si bien la Comunidad Andina ha pasado por momentos cumbre y de logros notables, en la actualidad se encuentra en una crisis o estancamiento, por lo cual, los Mandatarios decidieron desde 2011, plantear una “reingeniería” al proceso y dar un nuevo dinamismo mediante cambios institucionales y de temáticas trabajadas al interior de la CAN.

Colombia y Ecuador han sido miembros plenos de la Comunidad Andina desde su creación en 1969, al suscribir el Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, desde hace algunos años, este proceso de integración sufre un estancamiento que ha llevado a que sus países miembros replanteen sus prioridades en política exterior y busquen otros espacios de integración que sean más efectivos.

En este sentido, es importante estudiar las razones de fondo que han originado esta situación al interior del proceso, considerando que si bien en la actualidad se encuentra estático, la Comunidad Andina aún está vigente y en funcionamiento, el proceso se mantiene y se podría asegurar que puede servir de plataforma para la creación de un nuevo panorama en la integración de la Región. El propósito de esta investigación es revisar a partir de la experiencia que Colombia y Ecuador han

tenido como parte de la Comunidad Andina, cuáles son las nuevas prioridades en política exterior de cada uno de estos países, y cuáles son los nuevos caminos que han emprendido con miras a fortalecerse.

Este trabajo también pretende demostrar que hacer parte de la Comunidad Andina y compartir la actual crisis del proceso, ha servido de plataforma para trazar nuevos objetivos y logros en la política exterior de países como Colombia y Ecuador. Para tal fin, es necesario identificar y analizar las debilidades del proceso de integración andina que ocasionaron su estancamiento actual, así como determinar cuáles son las nuevas prioridades en política exterior de Colombia y Ecuador en materia de integración regional, lo mismo que revisar los adelantos en materia de integración que al interior de la Comunidad Andina han ayudado para que Colombia y Ecuador avancen hacia otros procesos de integración y fortalezcan su política exterior.

Esta investigación está dividida en tres capítulos: el primero incluye una reseña sobre la integración, resaltando algunas teorías e hitos importantes de la misma. De igual forma, este capítulo hace un recuento sobre la integración en América Latina y de cómo el contexto global en términos de esquemas de integración, ha influido notablemente en esta subregión. Para tal fin, se revisa desde el viejo regionalismo hasta el regionalismo pos – liberal, señalando por supuesto, las principales características del nuevo regionalismo y del regionalismo abierto.

El segundo capítulo se centra en el proceso andino de integración, haciendo una profundización de lo que era y en lo que se ha convertido el Pacto Andino, ahora Comunidad Andina. En este capítulo se revisan las falencias y las fortalezas de la Comunidad Andina, y se analiza la experiencia de Colombia y Ecuador al interior del proceso, como países que siempre han sido miembros plenos.

Por último, en el tercer capítulo se hace una revisión de la política exterior de los últimos años de Colombia y Ecuador, demostrando de esta manera que aunque continúan haciendo parte del proceso andino de integración, sus prioridades en términos de integración y de política exterior, han generado cambios hacia adentro y hacia afuera de tales países.

Las tres partes señaladas, desarrollan los objetivos propuestos y permiten determinar que efectivamente la Comunidad Andina ha sido una plataforma para que los países avancen en materia de integración regional. En cierta forma, el estancamiento del proceso andino de integración ha obligado a sus países miembros a buscar otros espacios de integración más efectivos y por ende, replantear su política exterior en términos de integración, objeto de este estudio.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si bien la Política Exterior es ese conjunto de decisiones que se toman en un Estado en relación a los demás actores del Sistema Internacional y siempre con el fin de buscar un beneficio para el respectivo país y/o región, es clave aclarar que este trabajo se centra en las decisiones de Política Exterior de Colombia y Ecuador en materia de integración regional y en el marco de la situación que atraviesa desde hace unos años la integración en la región andina, más específicamente el proceso andino de integración enmarcado en la institucionalidad de la Comunidad Andina.

La Comunidad Andina sufre desde hace un tiempo una situación de estancamiento que ha llevado a que sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) replanteen sus prioridades en política exterior y busquen otros escenarios de integración que sean más efectivos, generando de esta manera, un efecto de “multipertenencia” que ocasiona en la mayoría de los casos duplicidad de funciones en los diferentes espacios de integración en América Latina.

Considerando la mencionada época de crisis y estancamiento de la Comunidad Andina, el problema central de este trabajo se centra en revisar los casos específicos de Colombia y Ecuador, en los cuales se aprecia con claridad, que los dos países han buscado nuevas formas de integración por fuera de la institucionalidad de la Comunidad Andina, con miras al fortalecimiento de su política exterior y en busca de un mayor desarrollo.

Entonces, es pertinente preguntarse si ¿La crisis o estancamiento de la Comunidad Andina ha sido una de las razones para que Colombia y Ecuador replanteen las prioridades dentro de su política exterior y busquen nuevos espacios de integración en la Región y nuevas alianzas estratégicas con otros países?, de igual forma, revisar si su experiencia al interior de este proceso que lleva más de 40 años de vigencia, ha servido de alguna forma como una plataforma de mejora para cada país miembro, en este caso para Colombia y Ecuador.

Para lo anterior, es necesario revisar tanto las debilidades como las fortalezas del proceso andino de integración, revisando el porqué de las decisiones de cambio en política exterior en materia de integración regional para estos dos países objeto del estudio.

2. METODOLOGÍA

Este trabajo es de tipo descriptivo, por tal razón su diseño metodológico está basado en la consecución de datos a través de fuentes secundarias: documentos, investigaciones previas sobre la Comunidad Andina y su Política Exterior y diversas publicaciones relacionadas con procesos de integración y con los cambios en la política exterior de los países en cuestión (Colombia y Ecuador), adicionalmente se analizarán los documentos oficiales de la Comunidad Andina.

Para lograr desarrollar los objetivos propuestos en este trabajo es necesario analizar a fondo la información obtenida, describir claramente las características del tema de estudio y definir todos los conceptos necesarios; la recolección de datos se llevará a cabo mediante el análisis documental de las fuentes mencionadas anteriormente y esta información se manejará en su mayoría mediante un proceso comparativo que permita un manejo óptimo de la misma.

Si bien se revisarán todos los antecedentes necesarios, el periodo definido para el análisis es del año 2007 al año 2015, este tiempo ha sido definido por razones como: el periodo presidencial de Rafael Correa Delgado en la República del Ecuador entre el 2007 y el 2012; los cambios en la política exterior colombiana del gobierno de Álvaro Uribe al Gobierno de Juan Manuel Santos tomando en cuenta los dos últimos años de Uribe 2009 - 2010 y el primer gobierno de Santos hasta el 2014, tanto para Colombia como para Ecuador se analizará en estos periodos su comportamiento y participación al interior de la CAN; el establecimiento de la Política Exterior de la Comunidad Andina -PECAN- en el año 2010, el inicio del proceso de reingeniería a la Comunidad Andina en el año 2011 y sus avances hasta el año 2015, mismo que ha generado un dinamismo especial en las Instituciones del Sistema Andino de Integración y en consecuencia a los países miembros.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Analizar la forma en que la experiencia al interior de la Comunidad Andina ha incidido en la toma de nuevas decisiones y restablecimiento de prioridades en cuanto a la política exterior de países como Colombia y Ecuador.

3.2 Objetivos específicos

1. Identificar, qué factores del proceso de integración andina han generado su actual situación de crisis e influyeron en la búsqueda de nuevos escenarios de integración para Colombia y Ecuador.
2. Determinar cuáles son las nuevas prioridades en política exterior de Colombia y Ecuador en materia de integración regional.
3. Examinar la experiencia, desempeño y acciones que Colombia y Ecuador han tenido al interior de la Comunidad Andina, entre 2007 y 2015.

4. CAPÍTULO I: INTEGRACIÓN.

4.1 UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

La integración constituye una opción de política exterior que ha demostrado su capacidad para afectar diferentes procesos económicos, sociales y políticos nacionales, y a la vez incidir, en el interior del sistema internacional. Para Tangarife (2002), la integración, representa una interacción estatal que persigue en sus inicios un objetivo de carácter comercial y económico (Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica), por medio del desarrollo de un proceso en el cual los actores deben adoptar reglas de juego y cumplir con los compromisos que se adquieren en el transcurso del tiempo.

Sin embargo, este tipo de definición suele poner énfasis sólo en el aspecto económico de la integración. En cambio, para Juan Gabriel Tokatlian (1994), la integración debe entenderse como *“un proceso más amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones, y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas”*. En este sentido, ya no solo se ve implicado el aspecto político de una Nación, sino también su sociedad civil y su política.

Aunque la anterior definición engloba todos los ámbitos, no contempla los aspectos sobre los cuales se construye dicho proceso, y que son bien determinados por Jorge Mariño (1999), el cual *“(...) entiende por proceso de integración regional el proceso*

convergente, deliberado (voluntario), [solidario], gradual y progresivo, entre dos o más Estados, [sustentado] sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales y políticos”.

Para simplificar, Mariño menciona ciertas características de los procesos de integración: los sujetos son los Estados, la decisión de emprender el proceso integrador es voluntaria y deliberada, la integración debe tener un desarrollo gradual o por etapas, dichas etapas deben ser profundas, y por último, toda integración se debe iniciar con acercamientos económicos, en forma lenta y dependiendo de cada proceso, conforme con lo estipulado por los Estados miembros. La agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas y hasta políticas, de los países miembros. Dicho de otra forma, en la integración interactúan actores estatales y no estatales, se persiguen objetivos políticos, sociales y económicos, su función principal es lograr su propia consolidación y los beneficiarios de este proceso son la sociedad civil y el Estado.

Joseph Nye (1970), define cuatro condiciones básicas para que los procesos de integración den cumplimiento a la naturaleza para la cual fueron creados. En primera instancia, el desempeño de indicadores como el ingreso per cápita y el tamaño de los potenciales participantes en el proceso integrador, es de mayor relevancia en los procesos de integración entre Estados menos desarrollados, que en el caso de Estados altamente desarrollados. Por lo tanto, la simetría o igualdad económica de unidades es una condición necesaria para una correcta integración.

Por otra parte, el valor de la complementariedad de la elite juega un papel fundamental debido a la prevención de posibles divergencias en algunas políticas que conlleven a obstaculizar la integración. Como tercera condición, la existencia

de pluralismo en todos los Estados Miembros, mejora las condiciones para una respuesta interactiva a la retroalimentación desde los mecanismos del proceso.

Por último, cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna de las unidades y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones clave, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad interactiva mayor, lo cual se puede denominar *la capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder* (Vieira, 2005). Adicional a estos condicionamientos, la integración presenta tres modalidades que la categorizan de acuerdo con su forma, y que son: “(...) *la integración de hecho, por Tratado y la formal*” (Franco y Robles, 1995). La primera se desarrolla en el marco de una alianza informal entre Estados, que promueve el logro de objetivos comunes que se enfocan en la mayoría de los casos al aspecto comercial; la integración por Tratado consiste en adoptar un acuerdo o convenio internacional que define con claridad, los parámetros de la unión; y la formal que incluye la creación de entes supranacionales cuya función es coordinar la integración en todos los aspectos.

Algunos académicos han construido una serie de tipologías que la clasifican según sus tiempos, sus objetivos y el tema que abarquen. Por ejemplo: Franco y Robles diferencian los tipos de integración según tres bloques: *económica, política y social*, mientras que Holzmann, postula la existencia de tres tiempos distintos dentro de un proceso de integración, cada uno con diferentes grados de avance: *tiempo económico*, definido por la velocidad del intercambio; *tiempo jurídico-institucional*, definido a partir de la estructuración formal de esquemas de integración que dan la necesaria institucionalización jurídica al intercambio comercial; y *tiempo político*, definido a partir de la conformación de una voluntad política manifiesta de los Estados con capacidad de concretar efectivamente una integración con objetivos comunes.

Autores como William Wallace (1990), definen la integración como *“la creación y mantenimiento de intensos y variados patrones de interacción entre unidades previamente autónomas”* (p.9). Se puede decir entonces, que la integración regional es un fenómeno en el cual hay cooperación entre actores que comparten una región, en su mayoría se hace en ámbitos económicos y comerciales, aunque también se viene dando en ámbitos políticos, sociales y culturales.

La teoría clásica sobre la integración regional ha puesto énfasis en sus componentes económicos y, sobre todo, comerciales. A tono con ello, en la América Latina y el Caribe actual, existe una marcada tendencia a otorgarle la categoría de integración regional prácticamente a todo acuerdo que se proponga eliminar aranceles y constituir tratados de libre comercio (Carlos Alzugaray Treto, 2002).

Hacia los años 30, el británico David Mitrany se preocupó por encontrar una fórmula para construir un sistema universal de paz, considerando que la Sociedad de Naciones se había visto muy limitada. Mitrany (1933) desarrolló entonces lo que hasta hoy se considera el primer referente teórico de la integración, la teoría del **“Funcionalismo”** basado en la débil competencia del Estado por hacer frente a la interdependencia creciente en un mundo moderno. La capacidad estatal -para los funcionalistas- no es suficiente a la hora de fomentar el desarrollo económico y social (p.125).

Mitrany propuso la creación de una red de organizaciones internacionales que se concentraran en los problemas meramente técnicos y específicos como la energía, el transporte, la agricultura, la salud, entre otros. Dichas organizaciones, aunque se constituían como separadas de los Estados, contaban con la colaboración de los gobiernos lo que *“(…) conducía a pensar entonces en organizaciones*

supranacionales, no en términos de poder sino de satisfacer el bienestar de la población y donde la forma se derivaría de la función” (Vieira, 2005, p.248). El transferir las tareas técnicas a una red de organizaciones internacionales demandaba también una interacción constante entre los Estados, lo que limitaba finalmente el escenario de guerra.

Dicha teoría hace énfasis en las funciones de una sociedad internacional más que en una “sociedad” de manera convencional. Para tal fin, afirma: *“los problemas puramente técnicos pueden separarse de los políticos, y la cooperación técnica por parte de los servicios administrativos nacionales se puede llevar adelante exitosamente en la esfera internacional sin la interferencia de los departamentos políticos de los Estados miembros”*.

Hacia el año 1943 en contexto de post-guerra, Mitrany (1966) determinó una serie de funciones para agencias internacionales que facilitarían las necesidades de las naciones, de la siguiente manera: *“Las dimensiones funcionales se determinan a sí mismas. De modo similar la función determina sus órganos apropiados. Ello revela también, a través de la práctica, la naturaleza de la acción requerida en las condiciones dadas y de este modo los poderes necesitados por la respectiva autoridad”* (p.72-73). En resumen, sostenía la idea de separar lo político de lo económico y apoyarse en la cooperación internacional para cuestiones técnicas y de esta manera, se crearía una interdependencia entre los Estados relacionados en estas instituciones internacionales, creando vínculos que evitarían que la guerra fuera el principal instrumento solucionador de diferencias. Dicha teoría es apoyada en cierta forma por Morgenthau, cuando al final de la guerra, señala que es necesaria la presencia de un “ordenador” por encima de los Estados.

El neo funcionalista Ernst Haas (1968), resume en forma acertada esta visión del funcionalismo de la manera siguiente:

“Los funcionalistas, en el sentido específico del término, están interesados en identificar aquellos aspectos de las necesidades y deseos humanos que existen y reclaman atención fuera del reino de lo político. Ellos creen en la posibilidad de especificar aspectos técnicos e incontrovertibles de la conducta gubernamental y de tejer una red en expansión continua de relaciones internacionales institucionales sobre la base de afrontar tales necesidades. Inicialmente se concentrarían sobre necesidades experimentadas en común, con la expectativa que el círculo de lo no controvertible se expanda a expensas de lo político, hasta que la cooperación práctica llegue a ser co-extensiva con la totalidad de las relaciones interestatales. En este momento habrá surgido una verdadera comunidad mundial” (p.6).

Una vez desarrollada la teoría funcionalista, surgió la teoría del **federalismo**, que se considera igualmente fundamental en el estudio de la integración, sobre todo por servir de sustento a los primeros pasos de la integración europea. Esta corriente teórica jugó un papel decisivo en la consolidación de la Unión Europea, y por consiguiente, en la evolución de los procesos de integración, puesto que diferentes movimientos de resistencia consideraban que, *“(…) mientras subsistiese la plena soberanía de los Estados, sería imposible liberarse del estigma de la guerra, y que se requería transferir competencias a una autoridad supranacional europea, a una organización federal común y a entes sub-estatales locales”* (Vieira, 2005, p.239).

Uno de los aportes más valiosos de la teoría federalista y de Guy Héraud, constituyó en poner por primera vez sobre la mesa el debate de la integración de las regiones,

planteando: “(...) *que los miembros directos de la federación no serán las etnias o naciones, sino de verdad las regiones. Pero éstas regiones deberán ser homogéneas de lengua y de cultura o al menos de sentimientos (...)*” (Héraud en Vieira, 2005, p.214).

Casi paralelamente al Federalismo, surgió otra corriente ideológica descendiente directa del funcionalismo, esta nueva corriente se denominó “**Neofuncionalismo**”, teoría que acompañó y sustentó el proceso de formación y evolución de la Comunidad Europea. Entre los principales exponentes neofuncionalistas se encuentran, Ernest Hass, Philippe Schmitter, Leon Lindberg, Joseph Nye, Robert Keohane y Lawrence Scheiman.

La teoría neofuncionalista empezó a desarrollarse identificando las limitaciones del funcionalismo, considerando como principales limitaciones: la dificultad para separar tareas económicas y sociales de las políticas; la poca disponibilidad de los gobiernos para transferir funciones políticas a una autoridad internacional; el que ciertas tareas económicas y sociales no se “ramifiquen” en el sector político; y que más que apoyarse en la integración funcional en sectores económicos y sociales, la vía hacia la integración política se apoya en actos de voluntad política. (*Héraud en Vieira, 2005, p.251*).

Ernest Hass, inicia sus escritos neofuncionalistas, haciendo un análisis que plantea que los motivos que llevan a los gobiernos a avanzar en un proceso de integración lejos de ser de carácter altruista, tienen que ver con las expectativas en cuanto a las ganancias o pérdidas que conseguirían los actores al pertenecer a un proceso de integración. (Haas en Vieira, 2005, p.250)

Para la época de Guerra Fría, el concepto tradicional del papel del Estado dentro del sistema internacional, comenzaba a cambiar, más aún por los planteamientos de teorías como el Funcionalismo y posteriormente el Neofuncionalismo que planteaban la existencia de organizaciones internacionales a las cuales el Estado delegaba determinadas funciones y hasta parte de su soberanía.

Para el caso de América Latina, los primeros desarrollos teóricos en el campo de la integración, surgieron a partir de finales de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta. Planteamientos generados desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en cabeza de Raúl Prebisch, que por aquella época dirigía éste organismo en el marco de la escuela “**estructuralista**” del desarrollo abordó el tema de la integración mediante la teoría de *centro-periferia*. Éste análisis parte de la identificación de las diferencias abismales que existen entre los grandes centros económicos “metrópolis” y las economías periféricas, o como lo plantea Prebisch la diferencia entre el comercio en el hemisferio norte y el hemisferio sur. (Prebisch en Casas, 2005, p.48)

La escuela estructuralista explica dichas diferencias, basados en el hecho de que el centro cuenta con formas de producción mucho más modernas y diversificadas, lo que permite una mayor capacidad productiva, y por lo tanto, mayores recursos para generar innovaciones tecnológicas; por otro lado, la periferia de carácter generalmente mono exportadora, no cuenta con recursos necesarios para invertir en investigación científica ni tecnológica, lo que impide igualmente una mayor diversificación productiva.

Los planteamientos del *centro-periferia*, se relacionan con lo expuesto por Immanuel Wallerstein con su teoría de *sistema-mundo*, dicha teoría plantea la idea de “(...) un

sistema de economía mundo capitalista que se expande por la división del trabajo incorporando otras zonas de imperios mundos o de mini sistemas, con un flujo de plusvalía de las periferias hacia los centros donde se encuentran actividades monopólicas, en alternancia de ciclos de expansión y estancamiento de la economía mundo” (Vieira, 2005, p.278)

Esta teoría es complementada con la *teoría de la dependencia*, cuyos mayores exponentes en América Latina son Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto. Estos dos autores influenciados por el trabajo realizado por la escuela estructuralista en manos de Prebisch, presentan una explicación a la situación de subdesarrollo de la periferia basándose en explicaciones de carácter histórico. Según Cardoso y Faletto, América Latina desde el principio de su historia ha mantenido una posición periférica de dependencia hacia distintos centros económicos como el caso de España en la época colonial y Estados Unidos en la actualidad.

4.2 BREVE RECORRIDO AL PASADO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

4.2.1 VIEJO REGIONALISMO

Cuando se habla de regionalismo viejo, se pueden comentar los procesos antes de la independencia, o mejor antes de la propia conquista española en estas tierras, si nos remontamos a los siglos XVI, XVII y XVIII, se puede asegurar que se caracterizaron por el desarrollo de tres procesos significativos para América latina tanto en su condición interna como en sus relaciones con el mundo exterior. En primer término, se construyó una sociedad vertical, de marcada desigualdad y poco dinamismo creador y transformador, cuya permanencia hasta el presente significa

que Latinoamérica no podrá acceder a la plena modalidad sin sufrir profundos y conflictivos cambios sociales. En segundo lugar, se fue formando a partir del siglo XVI un patrón de dominación colonial y de intervención foránea que aún no ha sido superado y en tercer lugar, en la época de la conquista y la colonia quedaron sembradas las raíces de conflictos territoriales intra-latinoamericanos, que todavía perturban y obstaculizan los modernos esfuerzos de integración regional y subregional. (Boersner, 1996, p.39).

El objetivo de constituir Comunidades de Naciones, relacionadas y unidas por lazos geográficos, históricos, religiosos y por el mismo destino y que deben integrarse sólidamente en el ámbito económico, comercial, social, político, cultural, ético y espiritual ha venido madurándose desde tiempos atrás, de hecho Bolívar en la carta de Jamaica hace conocer su pretensión de “unir a los pueblos hispanoamericanos en una sola nación, con un solo vínculo que liga sus partes entre sí y con el todo”, “una sola debe ser la patria de todos los americanos y la América así unida si el cielo nos concede este deseado voto, podría llamarse la reina de las naciones y la madre de las repúblicas”.

Durante los años 30, América Latina presentó un fuerte crecimiento de población urbana, fenómeno que tuvo implicaciones sociales, políticas y económicas. A esto se sumaron los efectos negativos de la crisis económica y el aislamiento producido por la Guerra. No obstante, la idea de la industrialización surgió como una propuesta de desarrollo que empieza a materializarse en la Región, con el modelo de sustitución de importaciones. Este modelo ocupa un lugar importante en la historia económica de Latinoamérica, porque determina la imposición de aranceles de aduana relativamente altos para proteger la producción nacional y fomentar la industrialización. Con la imposición de gravámenes *ad-valorem* a las mercancías, acompañados por lo general, de tarifas específicas por peso o medida, se ejerce el

control de su ingreso en el país, al mismo tiempo que se recaudan importantes recursos para el erario nacional.

La *Comisión Económica para la América Latina* (CEPAL), fue creada por las Naciones Unidas en 1948, con el propósito de estudiar la situación económica y social de los países del área latinoamericana y caribeña, y dentro de sus objetivos, alentó la política tributaria e industrial a partir de los años 50 en los países de la Región. El inspirador de esta política fue el economista argentino Raúl Prebisch, que presidía la CEPAL, y quien sostuvo que el desarrollo latinoamericano debía pasar por la industrialización, con el fin de producir localmente una serie de bienes que antes se importaban. Pero para que esto fuera posible, había que dar protección arancelaria a las nacientes industrias y reservar las escasas divisas existentes para adquirir equipos, materias primas e insumos básicos que requería el proceso industrial.

Fue en los primeros años de existencia de la CEPAL, cuando los países latinoamericanos comenzaron a considerar la conveniencia de integrarse y formar un Mercado Común. En consecuencia, en 1951 se creó un Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano que se encargaría de apoyar la creación del Mercado Común Centroamericano. A finales de los años 50, la CEPAL planteó propuestas de integración basadas en el plano económico de los países y en la implementación de políticas que permitieran el desarrollo de los mismos. Los países de la Región aplicaron estas premisas y comenzaron a incentivar procesos de integración ahora conocidos como parte del “viejo regionalismo”.

El Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, nació el 26 de mayo de 1969 bajo la influencia del modelo de sustitución de importaciones desarrollado por la CEPAL. En ese momento, los procesos de integración que se estaban formando, solo

buscaban dinamizar sus estructuras económicas por medio de la industrialización, para protegerse de la influencia exterior.

Como se mencionó, en esa época se consideraba que la industrialización era necesaria para resolver los problemas de la Región, y el papel del Estado era alentar y proteger las nuevas industrias, incentivando el capital externo, pero siempre bajo la dirección del Estado. Esta política incentivó a los Gobiernos a crear un Mercado Común Latinoamericano, y es así, como siguiendo estos lineamientos, en 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), mediante el Tratado de Montevideo, y el Mercado Común Centroamericano en 1960.

En el caso de América Latina, puede parecer en principio contradictorio que la CEPAL, cuyo discurso defendía la industrialización con la aplicación de un modelo de sustitución de importaciones cerrado al exterior, defendiera al mismo tiempo, los beneficios de una apertura por medio de la integración entre los países latinoamericanos. Ello es explicable en la medida en que la CEPAL había tomado conciencia de que varios de los posibles proyectos necesarios para la industrialización de América Latina, no se podían adelantar mientras no se dispusiera de un mercado interior soportado en economías de escala y en mercados externos, lo cual sólo se podría alcanzar con la apertura de las economías de los países latinoamericanos entre sí, gracias a la integración.

Según Octavio Rodríguez (2004):

“Estas iniciativas se insertaron en la estrategia dominante de industrialización por sustitución de importaciones y apuntaban a impedir el agotamiento del modelo debido a la pequeña escala de los mercados nacionales. La integración

regional presentaba la promesa de la creación de un mercado regional más grande que permitiera aprovechar economías de escala. Este mercado iba a surgir a través de la eliminación del arancel entre los socios, mientras se mantenían o aumentaban las barreras a las importaciones de otra procedencia” (p.21).

En la década del 70, la ALALC dio paso a la suscripción el 12 de agosto de 1980 al tratado de Montevideo que creó el organismo que la reemplazó, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo objetivo era consolidar un Mercado Común Latinoamericano, aunque desde un comienzo se notó una gran debilidad debido a la falta de compromisos claros que permitieran cumplir la meta propuesta. La llegada de la globalización complicó la existencia de este esquema de integración porque dio a los países, otros mecanismos para insertarse más rápido en un mundo abierto a la competencia.

La década de los 80 estuvo marcada por crisis, inestabilidad política y económica. La recesión mundial ocasionada por la crisis del petróleo trajo consigo desempleo y aumento de inflación, la misma que más adelante repercutiría en la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos (1982). Cabe resaltar que en un intento por dinamizar la integración de la Región, la ALALC se transformó en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entonces como un acuerdo de liberalización comercial más flexible que con la ayuda de un desarrollo social armónico y equilibrado, pudiera establecer a largo plazo el Mercado Común Latinoamericano.

Cabe señalar que en los primeros años de existencia de la Comunidad Andina hubo mucha favorabilidad y también, crisis complicadas que hicieron que a finales de la

década de los 80 y debido al cambio de modelo económico, se realizaran cambios en los instrumentos de integración para adaptarse al contexto internacional.

De hecho, en el año 1989, los Presidentes de los países andinos establecieron en Galápagos (Ecuador), plazos estrictos y compromisos de integración que se desarrollarían en la década de los 90. La mencionada crisis de la década de los 80, casi implica la desaparición del proceso, pero en la década de los 90 el proceso andino de integración se reactivó bajo el nuevo paradigma del regionalismo abierto –en el cual ahondaremos más adelante- y desde ese momento hasta principios de siglo XXI, la integración andina fue vista como una plataforma inductora de las economías nacionales para una mejor inserción en el panorama internacional.

Por otra parte, el desprestigio del modelo por sustitución de importaciones que marcó la era del “viejo regionalismo” y dio paso a la configuración de un nuevo escenario denominado “nuevo regionalismo”, era muestra de que en este escenario, la industria nacional ya no era el centro, y los acuerdos existentes basaron su atención en comercializar bienes y servicios, dejando un poco de lado la complementariedad y dando lugar al aprovechamiento de asimetrías entre los países aliados, con el fin de aumentar la rentabilidad del capital. En este nuevo momento, el papel del Estado estaba limitado a conseguir que la inversión extranjera llegara, mostrando cualidades de seguridad y protección para los inversionistas.

4.2.2 NUEVO MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA

Tiempo atrás, se presentaba un desglose conceptual de lo que es la integración internacional y se relacionaba con teorías que la sustentan. En este aparte, se

hablará de la integración aplicada a la región motivo de estudio: Latinoamérica. En las últimas décadas, América se ha caracterizado por dar fuerza a la cooperación y a la integración, y por tal motivo, el fenómeno integracionista ha estado involucrado en los lineamientos de la política exterior de los países, sobre todo en Latinoamérica. Este fenómeno es lo que se ha denominado “multilateralismo latinoamericano”, y es una particularidad que persigue a Latinoamérica, con base en esa constante búsqueda de verse y trabajar como bloque para enfrentarse a los retos que plantea el cambiante sistema internacional.

Desde el Grupo de Río hasta la Asociación de Estados del Caribe y desde el MERCOSUR hasta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la última década, el continente Americano ha sido el escenario de una explosión de acuerdos y arreglos regionales y subregionales de formas y tipos muy diversos. Coexisten esquemas de liberación comercial amplios como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con pequeñas agrupaciones como el G-3 (México, Venezuela y Colombia), por no hablar del tupido entramado de arreglos bilaterales. Sobresalen cuatro acuerdos subregionales con fines de integración económica y comercial: MERCOSUR, la Comunidad Andina, CARICOM y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). (Carlos Alzugaray Treto, 2002).

La integración ha tenido un desarrollo constante que se empezará a desglosar. Debido a los avances de la integración, hoy en día no se puede hablar de una soberanía absoluta de los Estados, puesto que el Derecho Internacional en su calidad de regulador de las relaciones de los mismos, determina que la soberanía es limitada debido a los acuerdos que se suscriben entre unos y otros, y que en principio, deben ser cumplidos.

4.2.3 NUEVO REGIONALISMO

Como se mencionó anteriormente, las crisis de los años 80 fueron un factor determinante en el surgimiento del “nuevo regionalismo”. De igual forma, el fin de la guerra fría y el comienzo de una marcada globalización económica que se dio gracias a los cambios tecnológicos, políticas estatales que favorecían el mercado y nuevas dinámicas, dieron luz verde a la consolidación de los proyectos regionales que surgieron entre los años 80 y 90. Por su parte, el fin de la guerra fría influyó claramente en el sistema internacional, al tranquilizar las tensiones ideológicas y diplomáticas que involucraban no solo a los dos grandes bloques, sino a los demás países de las regiones, lo cual dio paso a nuevos escenarios geopolíticos de competencia interestatal diferentes a los que se estaban viviendo de confrontación militar y disputa territorial.

Otro factor que influyó en la consolidación de este nuevo regionalismo, pero de carácter regional, fue el giro neoliberal que tuvieron las políticas económicas de todos los países latinoamericanos desde mediados de los años 80. Estas nuevas políticas económicas llegaron a raíz de los planes de ajuste estructural para hacer frente a la deuda, y se denominaron “Consenso de Washington”. Estas políticas eran claramente de apertura y se diferenciaban en su totalidad de los modelos anteriores. Este modelo se dio también a partir del cambio de actitud de Estados Unidos frente a las iniciativas integradoras, a las cuales eran reacios y ahora les daban su apoyo.

El “nuevo regionalismo” es entonces, el proceso que reúne la interdependencia de acuerdos de carácter preferencial y la búsqueda de un mercado de libre comercio, con la especialidad de que los acuerdos mantenían características de cercanía

geográfica y afinidad cultural de los países involucrados, manteniendo siempre la premisa de que la integración debía ser un cimiento que favoreciera una economía internacional más abierta y transparente. Este fenómeno es un complemento para el multilateralismo latente en la Región y además, se enmarca en el contexto de globalización de la época, fomentando el proceso de liberalización comercial e involucrando actores no solo estatales, sino no estatales, con un enfoque que promueve la llegada de inversiones, favoreciendo la competitividad global y un mayor flujo comercial. En palabras de Sanahuja, por medio del nuevo regionalismo, América Latina ponía en marcha un esquema de integración que permitía un mejor acceso a mercados industrializados, mejorando el poder de negociación.

El nuevo regionalismo es fundamentalmente económico. Durante la Guerra Fría existía la división entre el bloque capitalista de democracias liberales y el bloque socialista de democracias populares. En el nuevo regionalismo, los nuevos escenarios geopolíticos de competencia interestatal son netamente económicos con ausencia de opciones ideológicas en esencia dispares, en cuanto a política económica estatal. La centralización económica y la propiedad estatal de los bienes de producción son principios que quedan para casos hoy excepcionales (Corea del Norte, Cuba y en forma matizada China). Por lo tanto, las políticas económicas de referencia para los países menores del sistema internacional, serán aquellas de las principales potencias económicas: Estados Unidos, Unión Europea, Japón. Y ello sin olvidar que las principales organizaciones internacionales encargadas de la gestión del crédito (las mismas que manejan las deudas internacionales, las mismas que imponen planes de ajuste a cambio de nuevos créditos y reescalonamientos en los pagos), están ideológicamente dominadas por los principios económicos neoliberales.

El modelo de “nuevo regionalismo” se caracteriza por un carácter multidimensional. Las organizaciones regionales crearon instituciones que se encargaron de la coordinación de la política exterior, trataran temas de seguridad, medioambiente y migración, entre otros, que se consideraban de interés común. En esta nueva ola, se puede resaltar el nacimiento de procesos como el Mercado Común del Sur (1991), y la renovación de otros como el Pacto Andino después denominado Comunidad Andina, además de un nuevo diseño para el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Adicionalmente, en esta época se dio una proliferación de acuerdos preferenciales de comercio que tenían como objetivo, la contribución a liberalizar el comercio por medio de dichos acuerdos comerciales y de las negociaciones entre países o bloques, lo mismo que atraer la inversión extranjera directa.

Joseph Ibáñez (1999) menciona cinco puntos con las características claras del nuevo regionalismo, estas son:

- Diversidad: las aspiraciones de los diferentes proyectos son distintas, por ejemplo: la ALADI y el TLCAN aspiraban a crear zonas de libre comercio, la CAN a una unión aduanera y el MERCOSUR y CARICOM a crear un mercado común. También tienen diferencias en cuanto a la institucionalización, todos tienen estructura orgánica y competencias diferentes según la determinación de los Estados.
- Solapamiento: todos los países participan al menos, en dos de los proyectos de integración regional existentes. Esta participación múltiple añade complejidad al funcionamiento de los procesos regionales y a su vez, acelera los movimientos de capitales y la eliminación de las barreras comerciales.
- Impulso gubernamental: los procesos de integración regional en América Latina son impulsados por iniciativas políticas y han sido conducidos por instancias estatales.

- Protagonismo empresarial: di bien se mencionaba anteriormente que los gobiernos llevaban las riendas de los procesos, también es cierto que el sector privado ha tenido una clara participación en ellos. Al impulsar las iniciativas de integración, han logrado aumentar los flujos de inversión extranjera y aumentar el intercambio comercial, de manera especial en la CAN y el MERCOSUR.
- Regionalismo abierto: a principios de los años 90, la CEPAL planteó algunas características para el desarrollo equitativo de los procesos de integración en la Región. Estas eran la liberalización comercial intrarregional, la apertura comercial hacia el exterior pero selectiva, el fortalecimiento de las instituciones y la participación de actores públicos y privados en la toma de decisiones. El regionalismo abierto latinoamericano complementa el multilateralismo, y en las economías intrarregionales, aparece un regionalismo con prioridad a las economías de la Región.

4.2.4 REGIONALISMO ABIERTO

La noción de regionalismo abierto hace referencia a una estrategia regional de liberalización comercial, sin que ello signifique poner trabas al sistema multilateral de comercio. Autores como Frankel y Wei, definen el regionalismo abierto como *“la liberalización externa a través de bloques comerciales”*, y adicionalmente, en un documento de la CEPAL (1999) en el cual se citan a Hettne e Inotai, se argumenta y conceptualiza el regionalismo abierto como *“un proceso multidimensional de integración regional que incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales”*. El concepto de regionalismo abierto ha sido ampliamente utilizado para proponer una estrategia regionalista renovadora en América Latina, basada en *“la creación de un conjunto de mercados dinámicos, totalmente integrados a la economía internacional a través de la supresión progresiva*

de barreras al intercambio económico y mediante el incremento de medidas a favor de un mayor acceso social hacia los mercados modernos”.

Después, la CEPAL (1994) amplió su concepto, afirmando que esta iniciativa se enmarcaba dentro del contexto más amplio de la *“transformación productiva con equidad”*, cuyo objetivo era formar mercados regionales más o menos abiertos, con base en una liberalización amplia de los sectores y los países, en la estabilidad de los índices macroeconómicos y en la puesta en marcha de políticas activas y un marco regulador que favoreciera una *“competitividad auténtica”*, inspirada en la transformación productiva y en la incorporación del progreso técnico. Para este organismo, el regionalismo abierto se define como

“(…)el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extra regionales (...).”

Por otra parte, en el *“regionalismo abierto”* se puede ver una respuesta a las demandas de la regionalización económica y la globalización. Este modelo se basó en el aumento de competitividad internacional, gracias a los acuerdos de comercio regionales con bajos aranceles y pocas barreras al comercio intra. Por otra parte, autores como Sanahuja afirman que este modelo de integración entra en crisis a mediados del año 2000, a raíz de su estrategia de liberalización comercial y su relación directa con las tendencias de izquierda en la Región, que rechazaban este

modelo y pretendían replantear las modalidades de integración y las prioridades en cuanto a políticas de desarrollo e inserción internacional.

Algunos autores como Ángel María Casas (2007), afirman que el regionalismo en Latinoamérica fue complejo para la época, pues se presentaban dos tipos diferentes de agrupaciones de integración. La primera de ellas, regional o subregional cuando sus objetivos son la integración política, trabajando democracia o unión política, social educación, movilidad humana y económica; en cuanto a lo económico, con el libre cambio de bienes y servicios y la inclusión de temas como: aduanas, reglas de origen, medidas sanitarias, barreras técnicas, propiedad intelectual, anti dumping, competencia, solución de controversias, entre otros. La naturaleza de esta integración es supranacional e intergubernamental.

El otro tipo de integración es denominado “*acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional*” que tienen como único objetivo la integración comercial (incluidos los temas económicos mencionados en el primer tipo descrito), este es de naturaleza intergubernamental únicamente. Si bien los dos están incluidos bajo el concepto de regionalismo, el primero tiene un alcance más amplio que el segundo.

Viendo el regionalismo desde las instituciones regionales, se puede afirmar que si bien el proceso de integración andino cuenta con un sistema institucional de tipo “supranacional”, sustentado en la teoría neo funcionalista mencionada anteriormente, enfoque teórico que argumenta que para que la integración andina tenga éxito, los Estados deben ceder soberanía a instituciones de carácter supranacional para dirimir y trabajar determinados temas de interés para todos los países miembros, también tiene un poco de estructura intergubernamental pues el

término supranacionalidad al interior de la Comunidad Andina, es una *“cesión (...) del ejercicio de competencias soberanas, no la de la soberanía (...) No sería entonces un acto jurídico definitivo”* (Heredia, 2001), aunque es necesario resaltar que las constituciones de los países fueron modificadas para este fin. Por ejemplo: Colombia en 1991 y Ecuador en 1998.

Es importante resaltar que los hechos del 11 de septiembre brindan a Latinoamérica una marcada autonomía con respecto de sus opciones de inserción internacional, considerando que Estados Unidos no se interesa del todo en la Región, por no representar alguna amenaza terrorista. También se debe considerar que se ocasionó una proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio de tipo “sur-norte” y no solo con Estados Unidos, sino con la Unión Europea y Asia. También es importante resaltar que dicha estrategia en definitiva comenzó a fortalecer las relaciones económicas y se encontraba completamente alejada de la tradicional integración “sur-sur”, y es aquí donde Sanahuja asegura que se encuentra un factor importante que podría explicar la crisis de la integración andina.

4.2.5 REGIONALISMO POST-LIBERAL

Andrés Serbin en el anuario de integración N° 9 (2012) de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales –CRIES-, afirma que la perspectiva de intercambio comercial que en el regionalismo abierto era el elemento central de la integración, en la actualidad ha dejado de ser la fuerza principal de las tendencias de integración y de cooperación entre países de la región; ahora un nuevo enfoque entra al escenario, ha sido denominado por varios autores como regionalismo post-liberal o regionalismo post-hegemónico o incluso regionalismos post-neoliberal.

Para Sanahuja (2012), la crisis de la integración y la necesidad de renovar el modelo de *“regionalismo abierto”* dio paso a este llamado *“regionalismo post-liberal”* del cual el ALBA y UNASUR se consideran modelos, y sus principales características revelan con claridad, el rechazo a los modelos neoliberales como se consideran la CAN y MERCOSUR. En este sentido y como se mencionaba en el acápite anterior, la izquierda latinoamericana vio la necesidad de crear una estrategia de defensa ante el regionalismo abierto, pues se considera que sus políticas son impuestas externamente por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, traducidas en un debilitamiento estatal, razón por la cual el regionalismo posliberal estaría basado en un Estado fuerte y eficaz.

El nuevo contexto político de la Región se ha denominado nueva izquierda. Varios Gobiernos han tomado medidas políticas y económicas radicales bajo estas premisas, pero es necesario aclarar que no todos los países de la Región están en el mismo nivel; algunos radicales, otros moderados y otros aun conservadores. Esta *“nueva izquierda”* surgió con carácter radical y marcadamente regional con la idea fija de defender la democracia, considerando las malas experiencias que dejaron las dictaduras y sobre todo, con la intención de alejarse del modelo occidental estadounidense a raíz de la fuerte hegemonía que tomó Estados Unidos en el Sistema Internacional después de la Guerra Fría y de ser disuelta la URSS.

Es así como después de la etapa de políticas neoliberales, del consenso de Washington surgió el *“Regionalismo post-liberal”*, hacia mediados del año 2000, surge como una nueva etapa de integración que busca mayor autonomía en el escenario internacional y pone en cuestión el anterior modelo. Este modelo se sale de todos los parámetros tradicionales de búsqueda de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, etc. Este modelo hace énfasis en lo político, tiene un fuerte rol del Estado, mayor autonomía frente al mercado, inclusión de políticas sociales y de

desarrollo en las agendas de los Gobiernos, una búsqueda constante de soluciones para disminuir las asimetrías y la necesidad de potencializar los procesos de integración, pero respetando la soberanía de los Estados.

En distintos análisis que desarrolla CRIES, se afirma que esta nueva década está marcada por “tres retornos”, el retorno a un fortalecimiento del Estado; el retorno a la politización de las relaciones regionales y por último el retorno a políticas en el ámbito específicamente social pero en las esferas económica y política. Estos retornos giran en torno a los cambios que en el ámbito global han sucedido, por ejemplo, el paso de un mundo unipolar a uno multipolar en formación que ha generado una nueva configuración del Sistema Internacional y ha dado paso a una nueva fase en la integración.

Con base en UNASUR y el ALBA, dos claros exponentes del *Regionalismo post-liberal*, Sanahuja (2012, P.30) en este artículo del Anuario de Integración 9 de CRIES, deja claro que en este regionalismo se quiere un retorno a la política desarrollista y a las relaciones internacionales, dejando un poco de ser prioridad la política económica y comercial. Todo lo cual va de la mano con el establecimiento de gobiernos de izquierda que buscan protagonismo en la Región (ejemplo: Brasil y Ecuador). De igual forma, buscan distanciarse de las estrategias de liberalización comercial enmarcadas en el regionalismo abierto, estableciendo una agenda desarrollista con nuevas políticas; aquí el papel principal debe ser jugado por las autoridades estatales, contrario al modelo anterior donde los privados y las fuerzas del mercado eran los que marcaban las pautas.

Es claro, que en procesos recientes como UNASUR o la CELAC, se excluyen claramente a Estados Unidos y a Canadá, con el fin de marcar la creciente autonomía de los países de la región; de igual forma, procesos de orientación

comercialista como la CAN y el MERCOSUR han iniciado un proceso de articulación política que aunque les han generado avances y retrocesos también se están alineando a la nueva dinámica regional. Los cambios también han generado afán en el ejercicio de nuevos liderazgos como es el caso de Brasil quien busca siempre proyectar su liderazgo en los emergentes organismos regionales; adicionalmente, tenemos el ejemplo de Colombia, México y Argentina, que han tendido a reformular sus políticas exteriores de acuerdo con la nueva dinámica y la reincorporación de Cuba en algunos escenarios regionales.

Uno de los principales objetivos del regionalismo pos-liberal es la búsqueda de autonomía del mercado, en especial de Estados Unidos y otros autores externos, lo cual concuerda claramente con lo mencionado anteriormente sobre la búsqueda de nuevas estrategias de política exterior. De igual forma, el surgimiento de una agenda política más que comercial en términos de apoyo a la paz y a la seguridad, es clara en este modelo, lo cual ha ampliado algunos mecanismos de cooperación sur-sur. Los temas sociales son sin duda, una de las prioridades de este modelo. La superación de asimetrías en términos de desarrollo y la justicia social hacen parte prioritaria de la agenda. También se busca una mayor participación de actores no estatales, sobretodo más participación ciudadana, y se quiere una mejora en la infraestructura regional con miras a fortalecer los mercados y buscar alianzas para establecer políticas energéticas fuertes.

El *“regionalismo posliberal”* se considera un enfoque contemporáneo dentro del cual, temas como la integración regional, el multilateralismo y el regionalismo, es inevitable relacionarlos con el nacionalismo, la integración y la autonomía internacional. Este enfoque da un nuevo aire a la integración porque es importante buscar una autonomía en el escenario internacional y una autonomía en el interior de los países, con el fin de establecer nuevas políticas de desarrollo, pero bajo la

premisa de crear estrategias defensivas para que el Estado retorne como actor fuerte y se balancee la relación con los Estados Unidos y con las instituciones financieras internacionales. Esta visión apoya el ideal de un “Estado Desarrollista”, todo como un mecanismo de defensa a la globalización.

Andrés Serbin (2012), asegura que en este nuevo contexto, el primer lugar lo toma el principio de soberanía nacional al legitimar el rol del Estado como promotor de las iniciativas de integración que por medio de acuerdos gubernamentales quieren construir una comunidad política regional pese a las tensiones que puedan surgir. En esta nueva fase del regionalismo, compiten varias propuestas de integración en la región con ingredientes diferentes, por un lado esta UNASUR que avanza sobre la premisa de una convergencia CAN y MERCOSUR, por otro lado el ALBA con concepciones ideológicas establecidas y cien por ciento anti estadounidense. Lo que queda claro es que la nueva configuración de la integración en América Latina tiene un rol más pronunciado del Estado y prioriza una agenda social y neo-desarrollista.

Para cerrar este capítulo, quiero dejar las palabras de Heraldó Muñoz (1996) quien es el actual Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Chile, *“la integración es una esperanza frustrada de los países de América Latina, pero continúa siendo un instrumento esencial para asegurar el crecimiento de las economías latinoamericanas y el bienestar de sus ciudadanos”* (p.122).

5. CAPÍTULO II: COMUNIDAD ANDINA.

En este capítulo se estudiará en detalle el proceso andino de integración enmarcado actualmente en la Comunidad Andina (en adelante CAN) que se encuentra conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú como miembros plenos y Chile que participa como miembro asociado. Se revisarán algunos de los puntos más relevantes desde su creación, cuáles han sido sus principales objetivos, su composición, sus principales y más recientes avances, la evolución del comercio intrarregional y los puntos de crisis que atraviesa desde hace un tiempo los cuales dieron paso a la reingeniería que está en proceso, para lo cual se tendrán en cuenta los informes presentados por la CEPAL y la Fundación Getulio Vargas. Todo lo anterior, con la intención de determinar qué aspectos han incidido en que Colombia y Ecuador, dos de sus miembros plenos hayan buscado nuevos escenarios de política exterior que les permitan establecer mejores beneficios para sus respectivos países.

5.1 HISTORIA Y COMPOSICIÓN

El “Pacto Andino” fue la primera forma como se denominó al grupo de países que se unieron voluntariamente con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral más equilibrado y autónomo; en 1966, se convocó a la reunión presidencial, en la cual cinco países (Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Chile), decidieron llamarse así y después en 1969 lo oficializaron mediante la firma del “Acuerdo de Cartagena”, y se consolidó como uno de los proyectos más ambiciosos de integración, al poseer programas agrarios e industriales que pretendían fomentar la agricultura y la industria para consolidar el mercado común andino.

“Los objetivos propuestos en el Acuerdo de Cartagena (1969), son:

- *Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.*
- *Acelerar el crecimiento y la generación de empleo productivo para los habitantes de los Países miembros.*
- *Facilitar la participación de los Países miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.*
- *Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países miembros en el contexto económico internacional.*
- *Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países miembros.*
- *Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.”*

La decisión de conformar este bloque de integración radicó en las múltiples características comunes de sus países miembros, la relación con la cordillera de los andes, sus similitudes geográficas, históricas, culturales y además que perseguían objetivos y metas en común. La integración andina se define como un *“proceso caracterizado por un conjunto de mecanismos y medidas dotados de cierta continuidad en el tiempo, con el propósito de lograr los objetivos previstos en el Acuerdo de Cartagena”* (Secretaría General de la CAN, 2013).

En el año de 1973 más exactamente el 13 de febrero, Venezuela se adhirió al Acuerdo y años más tarde, el 30 de octubre de 1976, Chile se retiró por

incompatibilidades entre las políticas económicas de Augusto Pinochet y las impulsadas por el proceso de integración. En 1975, se creó mediante la firma del tratado del Consejo Andino de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia, instituciones que hasta este momento existen, y cuyo funcionamiento será comentado más adelante.

Al interior del proceso siempre se ha tenido la necesidad de evolucionar, con la intención de buscar el perfeccionamiento, la profundización y racionalización de sus mecanismos e instrumentos de forma tal, de procurar un mejor uso de los factores productivos y de los recursos para lograr una mayor eficiencia económica y una mejora en el nivel de vida de los habitantes de sus Países miembros. La integración andina busca coadyuvar al desarrollo de los Países miembros y además, disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo que existen en la Subregión. Cabe resaltar que siempre se ha otorgado un tratamiento especial y diferenciado para Bolivia y Ecuador, fortaleciendo el principio de solidaridad subregional y avanzando hacia los objetivos propuestos.

Para lograr un avance, era necesario tener un esquema institucional para orientar el accionar y regular las medidas que se debían tomar para lograr los objetivos propuestos del proceso. En este sentido, y con la necesidad de inserción en un mundo globalizado, se firmó el Protocolo de Trujillo el 10 de marzo de 1996, el cual entró en vigencia el 3 de junio de 1997, y con el cual el Pacto Andino se transforma en Comunidad Andina y donde además se da vida a la institucionalidad representada en las organizaciones del Sistema Andino de Integración, dentro de las cuales se encuentran el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que son los que se encargan de conducir y plasmar las líneas de trabajo del proceso.

En este sentido, el Sistema Andino de Integración (SAI), está conformado por órganos e instituciones y plantea como finalidad profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración, sobre la base de una coordinación efectiva entre ellos.

Los órganos de carácter intergubernamental son: El **Consejo Presidencial** como máximo órgano del Sistema Andino de Integración, ejerce la dirección de decisión política, sus decisiones deben ser ejecutadas por los demás órganos y acatadas por los países miembros obligatoriamente. El **Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores**, es el órgano legislativo y de decisión encargado de formular y ejecutar la política exterior de los Países miembros, en asuntos que sean de interés subregional y además, coordina la acción externa de los órganos e instituciones del SAI. La **Comisión de la Comunidad Andina** está constituida por el Ministro o Viceministro encargado de Comercio Exterior de cada uno de los Gobiernos de los Países miembros, es otro órgano normativo del SAI, cuya capacidad legislativa se expresa en la adopción de Decisiones, especialmente vinculadas con comercio e inversiones.

Otras instituciones del SAI son comunitarias, como la **Secretaría General**, con sede permanente en Lima, Perú, que es el órgano ejecutivo y técnico de la Comunidad Andina y en tal carácter, actúa únicamente en función de los intereses de la Subregión, su sede normalmente es el centro de reuniones de los residentes, Cancilleres y Ministros cuando tratan temas en torno al proceso, además es la encargada de hacer la Secretaria Técnica de los Órganos Intergubernamentales y de la coordinación de los Consejos Consultivos y Mesas de Trabajo.

El **Parlamento Andino**, es el órgano deliberante del Sistema, ejerce el control político sobre los demás órganos del SAI, además representa a los pueblos de la Comunidad Andina y está constituido por cinco representantes de cada país miembro, cabe señalar que desde el año 2015 Chile ingresó como miembro pleno de este Organismo y sus representantes hacen parte de la Cámara de Diputados de ese país; en Bolivia, Ecuador y Perú son elegidos por sufragio universal y directo; en Colombia hasta 2014, eran elegidos directamente, pero después de esta fecha, son designados por el Congreso de la República de Colombia, dos Senadores y tres Representantes a la Cámara. En la ciudad de Bogotá, Colombia funciona con carácter permanente, la Oficina Central del Parlamento Andino, administrada por el Secretario General y bajo la supervisión de la Mesa Directiva (un Presidente que rota alfabéticamente y un vicepresidente por cada país), y la Plenaria.

El **Tribunal Andino de Justicia** tiene sede en Quito, Ecuador es de carácter permanente, supranacional y comunitario, y fue instituido para declarar la legalidad del derecho comunitario y asegurar su interpretación y aplicación uniforme en todos los Países miembros. La **CAF - Banco de Desarrollo de América Latina**, con sede en Caracas, Venezuela, es una institución financiera constituida en 1970 que impulsa el desarrollo sostenible y la integración regional de América Latina mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos del sector público y privado. El **Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)**, con sede en Bogotá, Colombia es una organización en la que sus miembros hacen aportes de capital para ayudarse en periodos de crisis de balanzas de pagos, fue fundado en 1978 como Fondo Andino de Reservas (FAR) y se transformó en Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), para permitir la participación a todos los países de América Latina.

El **Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue** con sede en Lima, Perú es la institución del SAI que coordina y apoya las acciones que realizan los

Países miembros, individual o colectivamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos, y la **Universidad Andina Simón Bolívar**, es la institución educativa del Sistema Andino de Integración, dedicada a la investigación y a la enseñanza, especializada en postgrados, tiene su sede principal en Sucre, Bolivia y otra sede en Quito, Ecuador.

Adicionalmente, existen algunas instancias de participación de la sociedad civil, como el **Consejo Consultivo Empresarial**, que busca promover una mayor participación del sector empresarial en el proceso andino de integración. El **Consejo Consultivo Laboral**, cuya función asegurar una efectiva participación de los trabajadores en el proceso de integración, emitiendo opinión sobre los programas o actividades comunitarias que fueran de interés para este sector. El **Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas**, que busca promover la participación activa de los Pueblos Indígenas en los asuntos vinculados a la integración subregional. El **Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales**, no es muy activo pero fue creado para impulsar acciones que fortalezcan las ciudades y los gobiernos locales como actores activos de la integración.

También existen algunas mesas de trabajo con la sociedad civil, como son: La **Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor**, que promueve la activa participación de las instituciones, públicas y privadas, vinculadas con la defensa de los derechos del consumidor en los Países miembros de la Comunidad Andina, en los procesos de concertación social y de toma de decisiones de la integración subregional en las áreas de su interés y la **Mesa del Pueblo Afro descendiente**, promueve la participación de las organizaciones representativas del Pueblo Afro descendiente en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos político, social, económico, cultural, ambiental y territorial.

En este sentido, y según las necesidades que vayan surgiendo y los temas de interés que los Países miembros determinen, se han creado diferentes Consejos Asesores Ministeriales que emiten opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN, Comités Técnicos o Grupos de Alto Nivel como en el caso de la reingeniería.

La finalidad del Sistema Andino de Integración (SAI), es permitir una coordinación efectiva entre todos los órganos e instituciones para profundizar la integración andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso. Para su funcionamiento, se acordó que el Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (estas presidencias rotan anualmente en orden alfabético), convoca y preside la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema, la cual se realiza al menos una vez al año y, en forma extraordinaria, cada vez que lo solicite cualquiera de sus instituciones integrantes. Situación que lamentablemente no se presenta con frecuencia, pues las reuniones que deberían ser anuales no se llevan a cabo hace muchos años con esa periodicidad, lo cual no ha permitido una coordinación efectiva al interior del proceso de integración y esta ha sido una de las causas que ha fragilizado a la CAN.

5.2 PUNTOS DE AVANCE EN EL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso andino de integración se creó inicialmente con intenciones netamente comerciales, en este sentido y recordando que en su época de inicio el viejo regionalismo estaba vigente y por ende, su modelo era el de sustitución de importaciones, a finales de los 80 exactamente en 1989, en la reunión presidencial llevada a cabo en Galápagos (Ecuador), los Presidentes decidieron adoptar el modelo abierto y aprobaron el Diseño Estratégico y el Plan de

Trabajo donde se plasmó el nuevo modelo, fomentando la libre circulación de mercancías, la liberalización de servicios y la eliminación de aranceles. Para 1993, los países andinos eliminaron entre sí, los aranceles y formaron una zona de libre comercio.

El regionalismo y sus fases tuvieron una influencia directa en el proceso andino de integración. En primer lugar, el proceso mantuvo un modelo proteccionista que promovía la mayor industrialización de los Estados miembros; tiempo después y se podría decir que hasta hoy, se concentró en la apertura comercial a ultranza, aspecto que ha mantenido a la actual CAN estancada en las primeras fases de integración, con un área de libre comercio ya establecida, una unión aduanera, el arancel externo común en el cual aún no se ha conseguido una convergencia arancelaria total y un mercado común lento con ausencia de compromiso político por parte de los Estados para armonizar en últimas, las políticas monetarias y fiscales que han llegado inclusive, a romper los objetivos del acuerdo como en el caso de las negociaciones bilaterales con la Unión Europea, toda vez que se debía negociar en bloque.

Cuando en 1996 se configura el Sistema Andino de Integración, como cuerpo sistémico del funcionamiento del proceso andino de integración, se empieza a hablar de la consolidación de un mercado común, de un arancel externo común, de la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas a través de la subregión. Aquí es donde se empieza a visualizar a la CAN como un escenario de *“regionalismo abierto”* y se decidió impulsar *“la convergencia y articulación del proceso de integración, con el propósito de conseguir un espacio económico regional cada vez más amplio”* (2000).

Otro punto de avance en el proceso andino de integración que se puede resaltar, es la reunión presidencial de 2003 en Quirama, Antioquia, donde los Presidentes empezaron a esbozar la idea de una renovación en la agenda de la CAN, una agenda multidimensional que reoriente el proceso. Después de esta iniciativa, hubo algunos avances mediante declaraciones dadas en las reuniones de los años 2004 a 2006, pero fue solo hasta el año 2007 en la Cumbre Presidencial llevada a cabo en Tarija (Bolivia), que los mandatarios expresaron que:

“...es necesario desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en cuenta, en forma más efectiva, las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza. Es necesario forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales”.

Después de algunas propuestas presentadas, en febrero de 2010 se aprobó por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, los principios orientadores del proceso y la Agenda Estratégica Andina (2010), citados del documento en mención, a continuación:

Los principios orientadores a partir de ese momento serían:

- *Asumir con realismo y oportunidad histórica, las virtudes y límites del proceso andino de integración.*
- *Preservar el patrimonio común andino, consolidando los logros alcanzados en 40 años de integración.*

- *Respetar la diversidad de enfoques y visiones que constituyen el fundamento de la coexistencia comunitaria.*
- *Impulsar el desarrollo del mercado y del comercio andino, desarrollando nuevas oportunidades de inclusión económica y solidaridad social.*
- *Avanzar en la reducción de las asimetrías al interior de los Países Miembros, mediante iniciativas que impulsen el desarrollo económico y social.*
- *Desarrollar el carácter integral del proceso de integración.*
- *Profundizar la integración física y fronteriza entre los Países Miembros.*
- *Promover los aspectos amazónicos en el proceso de integración andino.*
- *Promover la participación de la ciudadanía en el proceso de integración.*
- *Valorar y asumir la unidad en la diversidad cultural.*
- *Potenciar sosteniblemente los recursos de la biodiversidad de los Países Miembros.*
- *Fortalecer la institucionalidad del Sistema Andino de Integración para mejorar su coordinación y eficiencia.*
- *Fortalecer la cooperación regional en temas de seguridad.*
- *Fortalecer la política exterior común.*
- *Generar mecanismos prácticos de articulación y convergencia entre procesos de integración.*

Esta Agenda Estratégica Andina a partir de ese momento, se convertiría en la guía para los Países Miembros, dando prioridad a los siguientes temas:

1. *Participación de los ciudadanos andinos por la integración*
2. *Política Exterior Común*
3. *Integración comercial y complementación económica, promoción de la producción, el comercio y el consumo sostenibles*
4. *Integración física y desarrollo de fronteras*
5. *Desarrollo social*

6. *Medio ambiente*
7. *Turismo*
8. *Seguridad*
9. *Cultura*
10. *Cooperación*
11. *Integración energética y recursos naturales*
12. *Desarrollo institucional de la Comunidad Andina*

Fue así, como siguiendo una ola de renovación de la integración regional, se le dio un nuevo dinamismo al proceso, basándose en una *“integración integral”* que ya no solo priorizaba temas comerciales sino que incluía también temas de tipo social, cultural, económico, político, ambiental y comercial.

Luego de este impulso en 2010, en la reunión del 28 de julio de 2011, los Presidentes: *“manifiestan su compromiso de fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración, convencidos de sus importantes aportes a la integración latinoamericana, así como la coincidencia en la necesidad de emprender un proceso de revisión de la estructura institucional y del funcionamiento del Sistema Andino de Integración”*.

Con lo anterior, se inicia el proceso de reingeniería del proceso andino de integración que busca resaltar las fortalezas que en el transcurso de los años ha tenido el proceso andino de integración y erradicar o minimizar las debilidades. Este proceso de reingeniería se tratará con detalle en los acápites a seguir.

5.3 IDENTIFICANDO PUNTOS DE CRISIS EN EL PROCESO ANDINO

En un mundo globalizado como el de hoy, los procesos de integración toman cada día más fuerza, pero necesitan de un trabajo articulado y constante que dentro del Proceso Andino de Integración se ha venido debilitando y desarticulando por varias razones, como se señalará a continuación.

Francisco Carrión (2015) en su escrito sobre los procesos de regionalización en América Latina: Retos y oportunidades de la comunidad iberoamericana: perspectiva desde la CAN, asegura que los procesos de integración tradicionales y de tipo liberal como es el caso del proceso de integración andino no supieron amoldarse a los cambios económicos y políticos de la región y esto conllevó a su pérdida de vigencia. Razones como el fortalecimiento del Estado y su nueva posición de autonomía sobre su soberanía pasa a estar por encima de las tendencias de libre mercado que caracterizaban los procesos de integración tradicionales; de igual forma, la crisis del multilateralismo a nivel global, es claro que organizaciones como Naciones Unidas y todo su sistema ya no reflejan la misma importancia que en la época de la posguerra, la OEA pasa por una crisis de credibilidad y esta imposibilidad que estas organizaciones internacionales han demostrado para afrontar problemas globales y regionales de carácter político, social, económico, de seguridad y demás, han ocasionado la creación de grupos ad hoc a los cuales se les encarga de resolver problemas específicos.

Específicamente en la región, el proceso andino de integración y otros procesos tradicionales como SICA, MERCOSUR, entre otros les ha sucedido lo mismo, su imposibilidad de adecuarse a un nuevo panorama, generó la creación de otros espacios como UNASUR y CELAC que para los países de la región representan

una integración multidimensional, progresista y más solidaria, conforme a las nuevas olas políticas que rigen en la región desde hace un tiempo.

Si bien el Pacto Andino se creó como una expresión de la voluntad política de los países miembros, esta voluntad se ha perdido con el paso del tiempo. Lo anterior se puede percibir en la falta de encuentros productivos del Consejo Presidencial Andino que por un periodo de seis años no emitió directrices para intensificar la agenda comunitaria, a partir de la reunión llevada a cabo en Lima, en junio del año 2005, situación que intentó mejorarse recientemente (año 2010) con la expresión de voluntad política de los Cancilleres al proponer la reingeniería y decidir acerca de algunos cambios, pero lamentablemente hasta la actualidad han pasado más de cinco años y muchas de las propuestas acordadas no se han llevado a cabo.

Adicionalmente, la Comunidad Andina por distintos factores como los cambios en el modelo político y económico de algunos de sus países miembros y distintos problemas internos han generado entre ellos mismo tensiones que han desencadenado en una disminución de la capacidad de acción regional interna y externa, desde la creación de este proceso subregional una de sus características era la de ser un proceso de carácter proteccionista y el hecho de que Colombia y Perú hayan firmado TLCs con Estados Unidos, Europa y otros países han cambiado sus principios a un modelo de apertura, un regionalismo abierto; Ecuador y Bolivia se han opuesto a estas actividades por su modelo económico más cerrado y sus políticas de concentración, han buscado nuevos aliados regionales y sin duda todo lo anterior ha afectado más el debilitamiento y viabilidad de la Comunidad Andina.

Por otra parte, la concentración de poder en los órganos intergubernamentales del Sistema Andino de Integración (Consejo Presidencial Andino, Consejo de Ministros

de Relaciones Exteriores y Comisión), que en la práctica, no tienen en cuenta las recomendaciones de otras instituciones del Sistema ni mantienen un vínculo permanente con las mismas, como está establecido en el Acuerdo de Cartagena en su artículo 12. “Corresponde al Consejo Presidencial Andino: (...) d) *Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.*” Y en su artículo 22. “Corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina: “(...) g) *Mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes (...)*”.

Lo anterior disminuye la relevancia de los demás órganos e instituciones del SAI de carácter comunitario, que son fundamentales para involucrar a la sociedad civil en el proceso, por ejemplo: el Parlamento Andino que se limita a una función básicamente declarativa y deliberativa, sin algún poder decisorio y de carácter realmente vinculante.

El proceso también se ve debilitado por la falta de acatamiento de las normas comunitarias, dictámenes y fallos judiciales, que causan la erosión de la institucionalidad del sistema. La falta de identidad andina y el desconocimiento del proceso por parte de la sociedad civil, también contribuye al debilitamiento de las instituciones y deslegitima el proceso. A lo anterior, se puede agregar el *déficit democrático* que se refleja en la inexistencia de espacios deliberativos y la falta de participación activa de la sociedad civil.

Otra debilidad importante que presenta actualmente la CAN, es el descalce entre la amplitud de su agenda y la disponibilidad de recursos permanentes para

implementarla. La agenda andina se ha expandido con rapidez en los últimos años, pasando a incluir, además de los tradicionales temas económico-comerciales, asuntos sociales, ambientales, culturales, turísticos y de infraestructura, entre otros como se mencionaba anteriormente. Sin embargo, dicha expansión parece no haber ido de la mano de un crecimiento equivalente de los recursos (humanos y financieros), necesarios para implementar la actual agenda de manera efectiva.

Este problema estaría afectando en particular, la Secretaría General en su rol de órgano ejecutivo y técnico de la CAN. Por ejemplo: de los contactos sostenidos con la Secretaría General, se desprende que ésta estaría enfrentando problemas presupuestarios para contratar expertos en los nuevos temas que se van incorporando a la agenda, con lo cual su capacidad de asistir a los estados miembros en el trabajo conjunto en esos temas, se ve necesariamente limitada. Como reflejo de esta situación, en varias áreas de trabajo (por ejemplo: cambio climático, prevención de desastres, desarrollo fronterizo y temas sociales, entre otros), existe una fuerte dependencia de los fondos externos, especialmente de la cooperación europea, así como de recursos aportados por instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el BID, la CAF y la FAO.

Si bien, dichos recursos son un importante complemento a aquellos que pueden aportar los propios países andinos, la dependencia de ellos en muchos casos, parece haber resultado en falta de continuidad de algunos programas o líneas de trabajo. Ello, por cuanto éstos se han visto interrumpidos o al menos ralentizados, cuando se agotaron los respectivos fondos externos. Esta situación resulta particularmente problemática, si se considera que el actual Programa Indicativo Regional de apoyo de la Unión Europea a la CAN, concluye en 2013. Dada la compleja coyuntura económica por la cual atraviesa gran parte de Europa, resulta altamente probable que los aportes recibidos por la CAN tanto por parte de la UE

como de países europeos individuales, se reduzcan de manera importante a partir de 2014. En todo caso, esta situación también puede ser vista como una oportunidad. Puesto que ello presionará por un mayor vínculo entre la agenda andina y las prioridades de los gobiernos, toda vez que éstos deberán ir asumiendo mayor responsabilidad en el financiamiento de las actividades de la CAN.

5.4 COMERCIO INTRACOMUNITARIO

A pesar de que el Acuerdo de Cartagena es firmado en el año 1969, en los años noventa es cuando los países realmente empiezan a tener acciones concretas para generar un comercio intracomunitario efectivo y beneficioso en el marco del proceso andino de integración; en el año 1992 se aprobó en Perú la Decisión N°324 de la Comisión de la CAN que se refería al arancel externo común (AEC) y al programa de liberación e incentivos a las exportaciones intra-subregionales, en cuando al AEC determinaba cuatro niveles arancelarios de la siguiente manera: para las materias primas básicas y bienes de capital un 5%, para los insumos con bajo grado de elaboración un 10%, para bienes intermedios y algunos de consumo un 15% y para bienes de consumo final un 20%, en esta misma Decisión queda plasmada la iniciativa de avanzar hacia una mayor integración permitiendo el establecimiento de una Zona de Libre Comercio que rige a partir de 1993 que existe a la fecha, pero que igual ha tenido inconvenientes debido a incumplimientos por parte de algunos de los países en diferentes situaciones o a la imposición de gravámenes, perjudicando el ingreso libre de mercancías en la subregión.

En cuanto al Arancel Externo Común, cabe señalar que se aplicó pero nunca fue perfecto pues nunca fue posible llegar a un acuerdo entre todos los Países Miembros que a pesar de las muchas Decisiones adoptadas (370, 377, 387, 414,

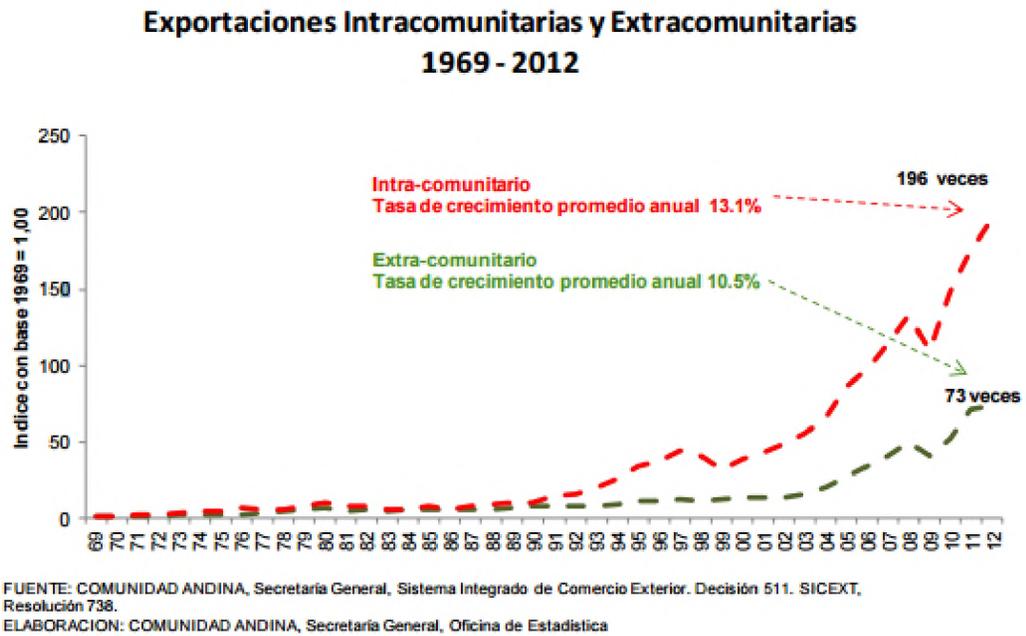
669, 679, 688, 693, 695, 717 y 771), siempre alguno de los países tenía alguna excepción y esto no permitió que se concretaran los niveles arancelarios que se debían adoptar así que lamentablemente no se consolidó.

Como se puede observar con los comentarios anteriores, el comercio intra-andino es bueno y ha sido un logro dentro del proceso, pero en un contexto de globalización y constante competitividad, la CAN es el esquema de integración económica con menor porcentaje de comercio intrasubregional en toda América Latina (menos del 8%) generando un bajo nivel de interdependencia económica entre sus miembros. Pese a que la Inversión Extranjera Directa intra-andina se multiplicó por 22 entre 2003 y 2012, en todo ese período (excepto 2010), la misma representó el 1% o menos de la IED total recibida por los países miembros de la CAN.

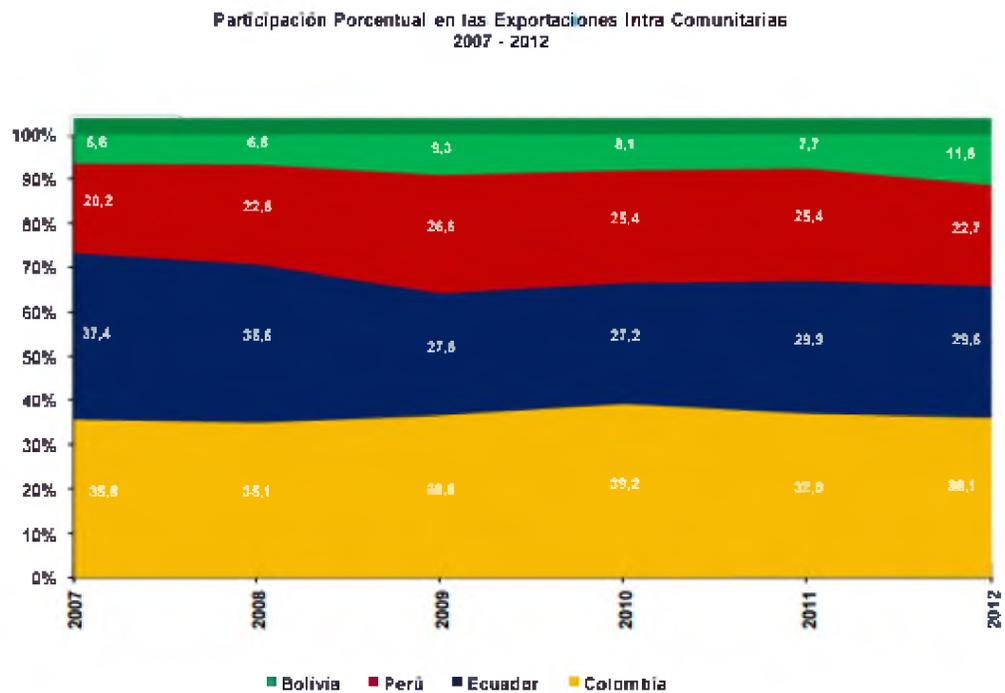
Según el informe de la CAN (2012) el ritmo de las exportaciones intracomunitarias supera al de las extracomunitarias y ha tenido un crecimiento considerable a lo largo de la existencia de la CAN. (Gráfica 1). De igual forma, este informe muestra la distribución del comercio intracomunitario y la participación de cada uno de los miembros en las exportaciones al interior de la sub región, Bolivia con un 11% total de las exportaciones intracomunitarias, Colombia con un 36%, Ecuador con un 30% y Perú con un 23%, mientras Colombia entre 2007 y 2012 se mantiene, Ecuador disminuyó su participación. (Gráfica 2).

Para el 2014 y según el informe de la CAN (2015) *“el 81% del comercio intracomunitario estuvo constituido por bienes manufacturados”*, es decir, 7.834 millones de dólares, un 36% más de lo registrado en el sector al inicio del proceso de integración.

Gráfica 1



Gráfica 2

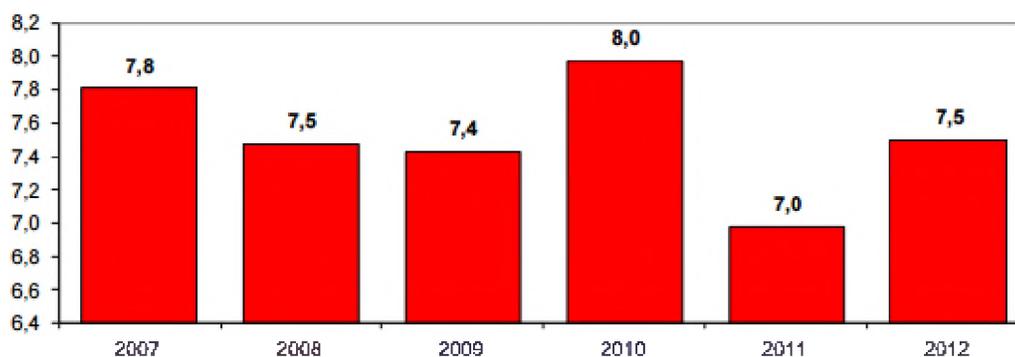


Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior, SICEXT. Decisión 511.
Elaboración: Secretaría General de la Comunidad Andina, Programa de Estadística.

Sin embargo, el comercio intracomunitario representa aproximadamente el 8% de las exportaciones totales al mundo (Gráfica 3), lo que quiere decir que en definitiva, los principales socios comerciales y orígenes de la inversión extranjera en los países andinos, se encuentran fuera de la CAN. En este contexto, la CAN como proyecto de integración económica, se ve confrontada con el riesgo de una pérdida progresiva de relevancia frente a otros esquemas de mayor tamaño y hacia los cuales están gravitando en forma creciente, sus miembros actuales: la Alianza del Pacífico (en el caso de Colombia y Perú), y el MERCOSUR (en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador).

Gráfica 3

Participación del Mercado Intracomunitario con respecto al comercio total %



Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior, SIGEXT. Decisión 511.
Elaboración: Secretaría General de la Comunidad Andina. Programa de Estadística.

5.5 NECESIDAD DE REFORMA Y REVALORIZACIÓN

Retomando un poco lo dicho en el acápite anterior, en el caso específico de la Comunidad Andina, no fue sino hasta el año 2010 que el proceso empieza a

“despertar” y a querer dar un rumbo acorde a la situación actual de la región, por tal razón el planteamiento de la reingeniería. No se puede tampoco olvidar que si bien en el tiempo de la creación de los primeros procesos de integración en la región, América Latina era una región en la que prevalecían las afinidades culturales, sociales y religiosas pero en la actualidad somos una región heterogénea, compleja y desigual, lo cual sin duda cambia el relacionamiento interno y externo pues las necesidades se generan según los objetivos e intereses de cada país.

El proceso andino de integración fue constituido con el fin de estrechar los lazos de los países que lo componen y buscar el desarrollo equiparado de los pueblos. En la actualidad, también contempla la importancia de valorizar la opinión de los ciudadanos para hacer del proceso un entorno más democrático donde se trabaje por todos y para todos.

Son más de 40 años de existencia de la Comunidad Andina y como en todo proceso, se atraviesa por momentos de debilidad. En la actualidad, la CAN atraviesa un proceso de reingeniería para tratar de superar aquellas falencias que han estancado su avance y reconocimiento en la Región.

Después de las modificaciones realizadas por medio del Protocolo de Trujillo (1996), se esperaba que la institucionalidad creada sirviera para velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países miembros. Cabe resaltar que con el paso del tiempo, las tareas se fueron centrando en unas instituciones solamente y se fueron omitiendo las funciones dadas a otros órganos por medio del Acuerdo de Cartagena, lo cual significa que el trabajo articulado no se ha estado realizando.

Por tal razón, fue necesaria una redistribución de tareas al interior del Sistema Andino de Integración, para evitar la duplicidad de funciones y encargar a cada institución, las labores que de conformidad con su naturaleza de creación están destinadas.

Por lo anterior, el Consejo Presidencial Andino en sus reuniones realizadas en Lima el 8 de julio y en Bogotá, el 8 de noviembre del año 2011, se decidió emprender un proceso de reingeniería al proceso andino de integración, un proceso de revisión de la estructura institucional y del funcionamiento temático, con el fin de adecuar la Comunidad Andina a los retos del actual contexto internacional.

Posteriormente y considerando que al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión les corresponde dar cumplimiento a las directrices que imparte el Consejo Presidencial Andino, adoptar las medidas que aseguren la consecución y fines y objetivos propuestos, en su XXXIV Reunión acordaron hacer un estudio de la situación actual que tenía el proceso en ese entonces, y empezar a redactar la primera propuesta de reingeniería.

En el mes de mayo de 2012 y mediante la Decisión 773 de la Comunidad Andina, los Gobiernos de los países miembros de la CAN decidieron encargar la consultoría y estudios del proceso de reingeniería a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y la Fundación Getulio Vargas, con el objeto de que estas prestigiosas instituciones evaluaran la situación real de la integración andina y presentaran recomendaciones sustentadas para su reforma. Estos dos análisis fueron entregados el 15 de junio de 2013 en la XXXIV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de manera ampliada con la Comisión de la CAN. En esta sesión, se decidió conformar un grupo de trabajo de alto nivel para

estudiar los informes y presentar una propuesta armonizada sobre la reingeniería a la Comunidad Andina.

5.5.1 REINGENIERÍA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Como se indicaba unas líneas atrás, los países miembros delegaron en la CEPAL y en la Fundación Getulio Vargas, la elaboración de informes que sirvieran de respaldo para adelantar la toma de decisiones que renueven el proceso andino de integración. En el informe de la CEPAL, se resalta continuamente el contexto mundial de cambios en donde se está generando la reingeniería a la CAN. El informe menciona las transformaciones en la economía mundial, la creciente importancia de los países en desarrollo (en particular de Asia), en las distintas variables de la economía mundial, y la tendencia a la fragmentación geográfica de la producción mundial en las denominadas cadenas regionales o globales de valor. Este último fenómeno a su vez, ha sido una de las principales causas del lanzamiento de varios procesos de negociación comercial de vasto alcance ("mega negociaciones"), los cuales podrían tener importantes consecuencias para la inserción económica internacional de los países miembros de la CAN y de América Latina y el Caribe en general.

De igual forma, los cambios en Latinoamérica también influyen en la necesidad de reformular el proceso andino de integración. En el contexto latinoamericano actual, se resalta la "multipertenencia" (actualmente los cuatro países de la CAN pertenecen a otros procesos de integración), y las diversas orientaciones políticas. De igual forma, el surgimiento en los últimos años de dos referentes de integración regional de amplio alcance geográfico y temático: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y

Caribeños (CELAC), plantean desafíos tanto a la propia reingeniería de la CAN (en la medida en que ciertos temas son tratados en distintos foros y generan duplicaciones de esfuerzos o inconsistencias), como el objetivo de la convergencia de los esquemas de integración sudamericanos (objetivo con el cual fueron creados procesos como la CAN y el MERCOSUR, por ejemplo).

El informe de la CEPAL (2013) destaca algunas fortalezas que ha tenido el proceso andino de integración durante su existencia, como lo son; su carácter supranacional y vinculante que es único en América Latina, ya que la implementación de los acuerdos alcanzados entre los países miembros no depende de una posterior incorporación en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, son de obligatorio e inmediato cumplimiento y esto sigue siendo una ventaja comparativa frente a otros escenarios regionales.

Otra indiscutible fortaleza es el espacio de libre comercio de bienes que se ha logrado pese a las distintas orientaciones de política comercial de los cuatro países miembros y de servicios con unos pocos sectores excluidos, como se mencionaba anteriormente el comercio intracomunitario es un valioso logro y en términos de diversificación ha brindado participación a las manufacturas y a las Mi pymes exportadoras andinas. Por otro lado, la Comunidad Andina ha avanzado en el reconocimiento de una “ciudadanía andina” y en la libre movilidad de trabajadores migrantes andinos, no en vano los ciudadanos de cualquiera de los países miembros pueden viajar sin visa, ni pasaporte por todo el territorio andino y además fuera del territorio andino se ha fortalecido la atención consular.

En el caso de los migrantes, se ha adelantado un proyecto de “Estatuto Migratorio Andino”, que estará dirigido a facilitar la circulación y garantizar el derecho de

residencia de los ciudadanos andinos en el territorio de los cuatro países miembros. Todo esto, ha coadyuvado a fortalecer el concepto de la ciudadanía andina, generando un mayor sentido de pertenencia de los ciudadanos andinos con el proceso de integración y con su subregión. Cabe resaltar, que la CAN ha sido pionera en la inserción en términos de integración de temas distintos a los comerciales y económicos, con la implementación de su nueva agenda ha abierto el espectro a temáticas como las ambientales, pueblos indígenas y Afrodescendientes, y participación de la sociedad civil, entre otros.

La CEPAL en su tarea de rendir informe a los países miembros para apoyar la reingeniería determino seis principios sobre los cuales debe basarse el proceso, estos son: la primacía del interés político con el fin lograr un alineamiento más estrecho de la agenda de la CAN con las prioridades nacionales de los gobiernos andinos y con las necesidades de los ciudadanos andinos; la preservación de los activos de la integración andina pues se deben reconocer los importantes activos que el proceso andino de integración ha sabido construir durante más de cuatro décadas; Tener pragmatismo para respetar la diversidad de enfoques y visiones que existen entre los cuatro países miembros, centrar la agenda de la CAN en aquellas áreas que concitan consenso entre ellos.

Es necesaria la subsidiariedad pues la agenda de la CAN debe concentrarse en aquellas áreas y actividades en las cuales el proceso andino de integración “genere valor” para sus países miembros, es decir, donde aporta beneficios que no pueden obtenerse mediante acciones de carácter nacional, binacional o en otros foros de integración; un adecuado financiamiento para alinear más estrechamente las prioridades temáticas definidas por los miembros de la CAN, con el compromiso efectivo de los fondos nacionales necesarios para su ejecución; por último, no dejar

de lado uno de los fines por los que la CAN fue creado y es la generación de una convergencia a futuro con miras a una integración de carácter sudamericano.

La CEPAL considera que la CAN debe centrarse en tres grandes ejes temáticos; la Integración comercial y complementación económica; el medio ambiente, los recursos naturales y la energía; y el desarrollo social y territorial. En resumen, en el eje de **Integración comercial y complementación económica**, la propuesta es que la agenda de la CAN se concentre en completar y profundizar el espacio andino de libre comercio de bienes y servicios y en promover la internacionalización de las Mi pyme andinas.

Respecto al eje temático de **Medio ambiente, recursos naturales y energía**, la CEPAL propone complementar planes y programas ya en curso como por ejemplo la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal (Decisión 774), la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (Decisión 713), en materia de integración eléctrica, los países deben prestar más atención al proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica Andina –SINEA-, que es un proyecto que busca una interconexión regional entre los países que conforman la Comunidad Andina incluido Chile en su calidad de asociado, la idea principal es crear un marco general comunitario que permita la integración en el mercado energético de estos países y que pueda brindar seguridad de suministro energético a los sistemas eléctricos de los países involucrados, además de diversificar las fuentes de generación, fomentando la producción eléctrica a partir de fuentes renovables y en general trabajar por la armonización de normas en torno a la mitigación de desastres, del cambio climático y a la protección de la diversidad que se tienen en la subregión.

En cuanto al **Desarrollo social** que además es punto de la Agenda Estratégica Andina y encierra múltiples temas como educación, seguridad alimentaria, cohesión social y económica, desarrollo rural, entre otros; lo primordial es hacer una

estructura sustantiva de los temas sociales, con el fin de articular mejor los proyectos y darle más visibilidad a la cooperación/integración en esta materia. Además sería muy importante si en puntos como este se articula el trabajo con otras instituciones del SAI que vienen trabajando múltiples temas de este eje y que por la falta de coordinación que existe entre las instituciones del Sistema no se tiene en cuenta y si se continúa generando la duplicidad de trabajo.

Después de esta descripción del pasado y presente de la Comunidad Andina y de esta progresiva reingeniería que es tan necesaria, en el siguiente capítulo el tema central será la Política Exterior en materia de integración regional de Colombia y Ecuador.

6. CAPÍTULO III: DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA A LAS NUEVAS PRIORIDADES DE POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR Y COLOMBIA.

Si bien la expresión de “Política Exterior” en América Latina es bastante indagada como afirma el Profesor Stefan Jost en su prólogo de “Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación” (2012), ya que las relaciones en esta región son caracterizadas principalmente por relaciones bilaterales, a pesar de todos los esfuerzos que se han realizado por crear una integración supra e inter estatal.

En el capítulo anterior, se observaba como la existencia de un escenario global y regional distinto y además cambiante en los últimos años, ha afectado considerablemente la estabilidad del proceso andino de integración –CAN-, dando como consecuencia, la pérdida de confianza de sus países miembros y como muestra de ello la falta de voluntad política por reactivar el proceso y la muestra de un mínimo compromiso a la hora de implementar y profundizar políticas conjuntas.

En este capítulo, se profundizará acerca de la Política Exterior de la Comunidad Andina (PECAN) como instrumento emanado por las autoridades de la CAN, pero que lamentablemente no ha pasado de ser simple retórica en varios de sus apartes, luego de esto se analizará lo que Colombia y Ecuador han experimentado al interior de la Comunidad Andina, se verá cómo se ha dejado estancada la idea ambiciosa de una integración como bloque en el Sistema Internacional y finalmente, se analizará el comportamiento y las decisiones de política exterior de estos países en relación a la Comunidad Andina en el periodo de tiempo en estudio para ver

notablemente como se han abierto paso a nuevas prioridades de en términos de integración regional, incursionando en nuevos escenarios.

6.1 LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA (PECAN)

La Política Exterior de la Comunidad Andina se puede definir como una política pública intergubernamental o en términos más reales, la intención de serlo. Para tal fin, es necesario contar con una coordinación de posiciones políticas y económicas, además de una posición como bloque hacia el exterior. La Política Exterior de la CAN fue concebida con el Protocolo de Sucre firmado en el año 1997 cuando los Cancilleres expresaron la intención de plantear una estrategia que les permitiera insertarse como bloque en el contexto internacional y puesta en marcha en el año 1998 como un mecanismo fundamental para la integración pues contribuye con la cohesión social, política y económica de los países andinos. Los lineamientos de la PECAN están consagrados en la Decisión 458.

La PECAN tiene tres líneas de acción, en primer lugar la política con temas relacionados con la unidad como región y el fortalecimiento como bloque hacia afuera, desarrollo sostenible y adopción de medidas conjuntas que fomenten la seguridad y la confianza en la subregión; en segundo lugar la línea económica, que busca la formación del mercado común latinoamericano, el libre comercio eliminando la mayor parte de barreras y obstáculos dando prioridad a los países andinos, buscando la cooperación internacional y la mejora de las inversiones, entre otros; finalmente la línea socio-cultural busca proteger el patrimonio que se tiene en la región y quiere promocionar internacionalmente a los países.

Se fundamenta en valores compartidos como: el respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en la ONU y OEA; la identidad común andina; la paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias; la vigencia del orden democrático fundado en la participación ciudadana y en la justicia social; la defensa y promoción de los derechos humanos; la solidaridad y la cooperación entre los países andinos; el desarrollo social y económico de los Países Miembros; la consolidación de la integración latinoamericana.

En teoría, la Política Exterior Andina debe estar ligada a tres elementos principalmente:

- Gradualidad: prioridades establecidas a partir de intereses comunes.
- Integralidad: una visión en conjunto de la PECAN y su carácter multidisciplinario.
- Flexibilidad: la PECAN debe adaptarse al contexto regional e internacional, preservando la coherencia con sus objetivos.

Lamentablemente, la Política Exterior Común no ha podido fluir con eficiencia debido a diferentes aspectos sobre todo de tipo económico y político; por ejemplo, la Secretaria General de la CAN (2006), expresa que económicamente la unión aduanera *“aún no ha alcanzado un nivel suficiente en materia de armonización del tratamiento a los bienes provenientes de terceros países, tanto desde el punto de vista arancelario como en materia de los procedimientos y regulaciones que afectan al acceso al mercado ampliado andino de estos”*. En el ámbito político, la crisis diplomática y fronteriza entre Colombia y Ecuador y la incapacidad de llegar a un acuerdo en el tratamiento de ciertos temas como el conflicto interno y el problema de las drogas han debilitado la credibilidad del proceso.

Después de revisar los planteamientos de la Política Exterior de la Comunidad Andina (PECAN), se continuará en este acápite con la revisión de algunos elementos relevantes de la experiencia de Ecuador y Colombia al interior del proceso andino de integración, mismos que pudieron haber dado grandes logros como resultado o haber ocasionado la búsqueda de nuevos escenarios en materia de integración.

6.2 EXPERIENCIA EN LA COMUNIDAD ANDINA

6.2.1 ECUADOR

El Ecuador como miembro pleno de la Comunidad Andina, ha logrado hacer parte de varios acuerdos de complementación económica, entre los cuales se pueden resaltar: el Acuerdo de Complementación Económica 39 (1999) suscrito entre las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Países Miembros de la Comunidad Andina), y la República Federativa de Brasil, como un primer paso a establecer en algún momento una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR. El Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica 48 (2000) entre el Gobierno de la República de Argentina y los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Países Miembros de la Comunidad Andina), también con el fin de formar una zona de libre comercio entre los países en mención y el Acuerdo de Preferencias Arancelarias con la República del Perú (1997) “Decreto 536”, donde se determina que las importaciones provenientes del Perú pueden ingresar al Ecuador libres de aranceles (con pocas excepciones); estos, entre otros acuerdos que son considerados unos pasos para la consolidación de la Zona de Libre Comercio existente en los países de la CAN.

Es necesario resaltar algunos detalles históricos de la economía ecuatoriana que han tenido implicaciones en su comercio interno y externo, como: el auge del petróleo en los años 70 que dio como resultado un crecimiento considerable en su PIB y cambió la estructura económica del país que dependía del cacao, el café y el banano; años después en los 80, la producción de petróleo disminuyó afectando la economía del país, además de otros problemas como cambios extremos de clima que generaron la disminución en la actividad agrícola. Luego de esto vino en el año 2000 la dolarización.

Si bien Ecuador ha ido hacia la liberalización comercial, se observará a continuación su comportamiento en referencia a la Comunidad Andina; es claro que los países miembros del proceso andino de integración si se han beneficiado en algún momento de un crecimiento económico a raíz de la liberalización comercial interna, pero la disminución de este crecimiento económico no es una influencia suficiente en el desarrollo de la economía de países como Ecuador, esta es una de las razones por las cuales se ha buscado ingresar a nuevos escenarios, que generen un mejoramiento no solo económico sino también social y político.

El informe de Dimensión Económico Comercial de la Comunidad Andina emitido por la Secretaria General de la CAN en el año 2013, nos muestra que la CAN es el segundo destino de exportaciones totales del Ecuador después de Estados Unidos y antes de la Unión Europea. (Tabla 1).

Tabla 1

ECUADOR: Exportaciones por principales socios comerciales 2003-2012 (Millones de dólares)

SOCIO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 %	% Δ
1 Estados Unidos	2,409	3,227	4,974	6,752	6,111	8,332	4,484	5,968	9,991	10,566	44,6%	17,9%
2 Comunidad Andina	987	928	1,350	1,748	2,235	2,483	1,585	2,119	2,764	3,064	12,9%	13,4%
3 Unión Europea - 27	1,060	1,045	1,234	1,480	1,802	2,056	2,020	2,231	2,625	2,433	10,3%	9,7%
4 Chile	68	125	301	552	664	1,501	895	840	898	1,985	8,4%	45,5%
5 Venezuela	54	126	133	316	560	675	526	932	1,442	1,004	4,2%	38,5%
6 Panamá	244	1,088	677	336	480	897	1,960	2,114	1,035	923	3,9%	15,9%
7 Rusia	260	271	316	346	411	547	596	588	697	687	2,9%	11,4%
8 Japón	87	78	71	122	106	101	105	401	348	651	2,7%	25,0%
9 M.C. Centroamericano	224	147	324	341	531	741	509	450	561	427	1,8%	7,4%
10 China	14	50	7	194	39	384	120	314	191	390	1,6%	45,2%
Resto del Mundo	632	592	534	467	1,278	691	720	1,272	1,719	1,571	6,6%	10,6%
Total Mundo	6,038	7,677	9,920	12,653	14,217	18,407	13,522	17,228	22,272	23,701	100,0%	16,4%

Fuente: Secretaría General de la CAN

Al interior de la Comunidad Andina se han gestado eventos de gran magnitud e importancia como los Encuentros Empresariales Andinos, con el fin de fortalecer el comercio intracomunitario y de la CAN como bloque hacia terceros países, por ejemplo en el realizado en el año 2012 para el Ecuador se cerraron compromisos de negocios por un valor de 14.1 millones de dólares (Secretaría General CAN, 2013, p.40).

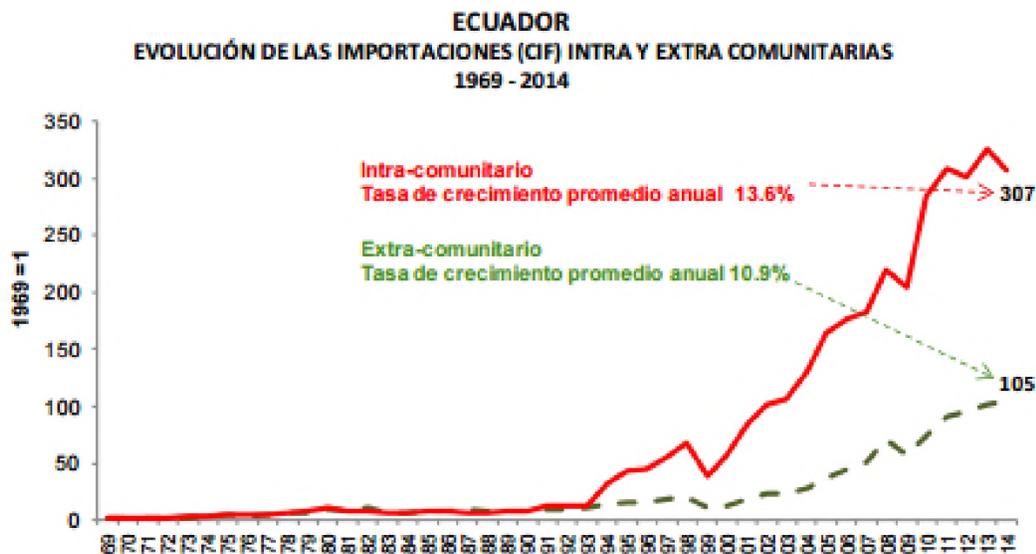
Sin embargo, es importante revisar también cifras de los últimos años, las gráficas a continuación muestran una disminución en la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones e importaciones intra-comunitarias y un aumento sostenido en las exportaciones e importaciones extra-comunitarias. (Gráficas 4 y 5)

Gráfica 4



Fuente: Información proporcionada por el Banco Central del Ecuador (BCE). SICEXT. Decisión 511.

Gráfica 5

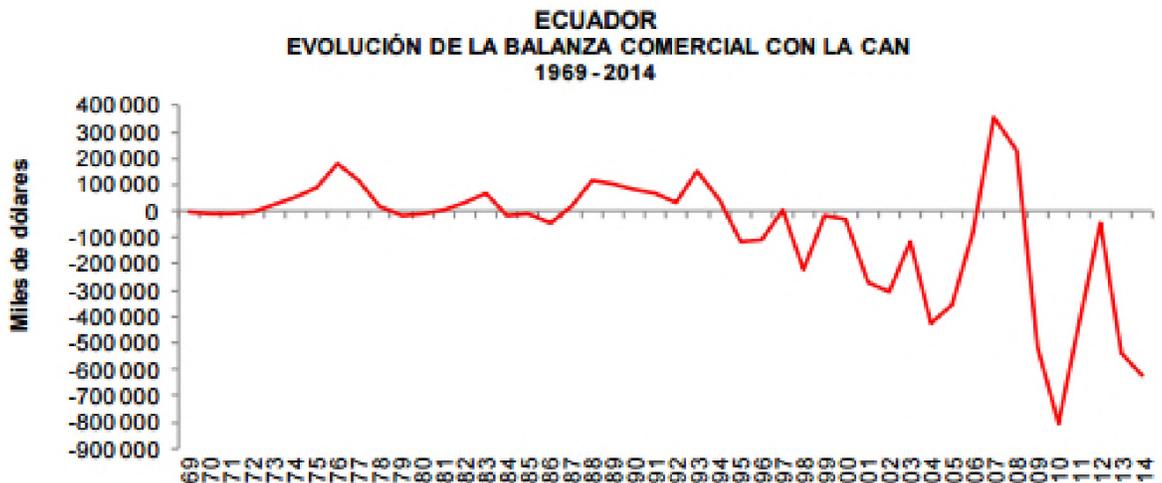


Fuente: Información proporcionada por el Banco Central del Ecuador (BCE). SICEXT. Decisión 511.

Para el Ecuador, la CAN es el único mercado preferente y ha generado desde su creación, más de USD20.000 millones de intercambio comercial sano entre los países andinos; pero actualmente, para el Presidente Rafael Correa, la CAN “sirve de poco” según declaraciones dadas a principios de 2015 a la revista DINERO, porque además, considera que el proceso andino de integración fue golpeado de muerte tras la firma de tratados de Libre Comercio con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú.

En el siguiente gráfico se puede observar el comportamiento de la balanza comercial con la CAN, la cual para el caso de Ecuador muestra su pico más alto durante los años 2007 y 2008 y además una caída notable en los años 2009 y 2010 demostrando así que en los últimos años definitivamente el comercio intracomunitario no ha representado para este país mayores logros económicos.

Gráfica 6



Fuente: Información proporcionada por el Banco Central del Ecuador (BCE). SICEXT. Decisión 511.

Sin embargo y con base en el análisis realizado por la Secretaria General de la CAN en su informe de Dimensión Económica (2013), se afirma que si se puede considerar a la Comunidad Andina como una plataforma para competir con otros mercados, esto es demostrado en el siguiente gráfico, para el cual se tomaron como ejemplo productos que tuvieron a la CAN como principal mercado entre 2003 y 2012 y como resultado dio que más de 1.500 millones de USD que fueron exportados a terceros países por la CAN usaron como plataforma el mercado andino pasando de un 19,5% en el año 2003 a unas exportaciones a terceros países en el 2012 de un 69,2%.

Tabla 2

**Efecto Plataforma
(Miles de dólares)**

País	Subpartidas	Exportaciones 2003			Exportaciones 2012		
		MUNDO	CAN	RM	MUNDO	CAN	RM
Bolivia	17	11,840	7,630	4,210	97,633	47,815	49,818
Colombia	163	79,590	61,414	18,175	661,002	202,630	458,372
Ecuador	90	102,304	88,612	13,692	533,519	232,651	300,869
Perú	271	49,552	38,196	11,356	935,790	202,596	733,194
CAN		243,285	195,852	47,433	2,227,945	685,692	1,542,253

Fuente: Secretaria General de la CAN

Se puede observar como en el caso de Ecuador se han tenido ventajas y desventajas de su experiencia al interior de la Comunidad Andina, sin embargo en una reciente conferencia del Canciller Guillaume Long en la Universidad del Rosario en Bogotá, afirmó que Ecuador en su política de “Revolución Ciudadana” que lleva casi 9 años respeta la institucionalidad y respalda las decisiones al interior de la

CAN pero que definitivamente ya este proceso no es una prioridad para el país, sus mayores esfuerzos están y estarán enfocados en el fortalecimiento de la UNASUR.

6.2.2 COLOMBIA

Considerando que los principales resultados de la Comunidad Andina se pueden medir en términos de comercio ya que era su motivo primordial de creación, en la gráfica a continuación del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE) se puede observar claramente el cambio drástico en la última década de las exportaciones e importaciones de Colombia con los demás países de la Comunidad Andina, lo cual denota consecuencias de la crisis que atraviesa el proceso, es claro según la gráfica que el comercio intracomunitario no representa más del 8% aproximadamente para las importaciones y exportaciones totales de Colombia en los últimos años.

Gráfica 7



Fuente: Destino y origen de exportaciones e importaciones (DANE). Elaboración propia.

Sin duda el proceso andino de integración en sus primeros años después de entrar en vigencia la Zona de Libre Comercio en 1993, representó un gran actor comercial para Colombia como se ve en la gráfica anterior, pero su disminución en los últimos años es notable, para el año 2013 las exportaciones colombianas hacia la Comunidad Andina representaron tan solo un 5.8% en comparación al año 1994 que representaban un 13% y en el caso de las importaciones provenientes de la CAN en el año 2012 representaban un 5% en comparación con el año 2005 que eran de un 11%. La CAN es el tercer destino de las exportaciones colombianas después de Estados Unidos (46,5%) y la Unión Europea (23,3%). Por ejemplo, en el 2013, las exportaciones a la CAN ascendieron a USD\$3.392 millones de dólares, pero esto solamente representa una tercera parte de lo exportado a la UE y una sexta de lo vendido a EE.UU.

En el periodo de tiempo que se contempla en este trabajo, aún se pueden resaltar relaciones comerciales positivas con la Comunidad Andina, considerando además que existen estructuras de protección de los países, lo cual no es un elemento negativo en el comercio internacional, pues los países pueden verse beneficiados por las decisiones de política comercial al impulsar ciertos sectores estratégicos que generen más empleo con mayor productividad. Por ejemplo, en el siguiente cuadro se puede observar las exportaciones por sectores y el mercado es propicio para los productores industriales y agropecuarios.

Tabla 3

COLOMBIA: EXPORTACIONES POR SECTORES

Total	Millones US Fob					
	Año completo		Variación	Periodo		Variación
	2012	2013	2012/2013	Ene - Feb 2013	Ene - Feb 2014	Ene - Feb 13/14
Total	3.617,8	3.392,4	↓ -6,2%	515,7	485,2	↓ -5,9%
Minero Energéticos	534,9	352,5	↓ -34,1%	50,8	81,3	↑ 60,0%
No Minero Energéticos	3.082,9	3.039,9	↓ -1,4%	464,9	403,9	↓ -13,1%
Agropecuarios	32,0	34,5	↑ 7,8%	4,6	4,3	↓ -6,7%
Agroindustriales	350,2	303,0	↓ -13,5%	39,4	43,6	↑ 10,5%
Industria básica	1.053,5	1.009,6	↓ -4,2%	158,7	148,3	↓ -6,6%
Industria Liviana	1.027,1	1.077,2	↑ 4,9%	164,8	128,7	↓ -21,9%
Maquinaria y Equipo	333,6	367,8	↑ 10,3%	50,4	52,1	↑ 3,4%
Industria Automotriz	285,5	246,8	↓ -13,5%	46,8	26,7	↓ -42,8%
Demás productos	1,0	0,8	↓ -12,0%	0,2	0,1	↓ -32,3%

Nota: Según clasificación Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

Analizando las importaciones según la clasificación internacional de CUODE (Clasificación según Uso o Destino Económico), se observa que las importaciones son principalmente de materias primas y bienes intermedios (58%), seguidas por las de bienes de consumo (33%), las importaciones provenientes de la CAN son en su mayoría materias primas (Tabla 4) las cuales son aprovechadas para la producción industrial y su transformación productiva, lo que supone que los bienes importados son complementarios de los nacionales. Los TLC firmados con las potencias económicas tienen una fuerte concentración hacia los productos minero-energéticos, lo que beneficia fundamentalmente a las empresas transnacionales ligadas a dicho sector. Por el contrario, en el mercado de la CAN, beneficia a empresas industriales y agrícolas, lo cual genera un beneficio al comercio intracomunitario a pesar de la multiplicidad de acuerdos bilaterales que existen actualmente y que han generado la llamada “desviación de comercio” pues toman auge los acuerdos bilaterales y se abren oportunidades de comercio fruto de la

eliminación recíproca de barreras, pero es posible que los “beneficios” se obtengan a costa de la reducción de comercio con otros países o regiones que no sean signatarios del acuerdo en este caso el TLC con EEUU versus el comercio con la CAN.

Tabla 4

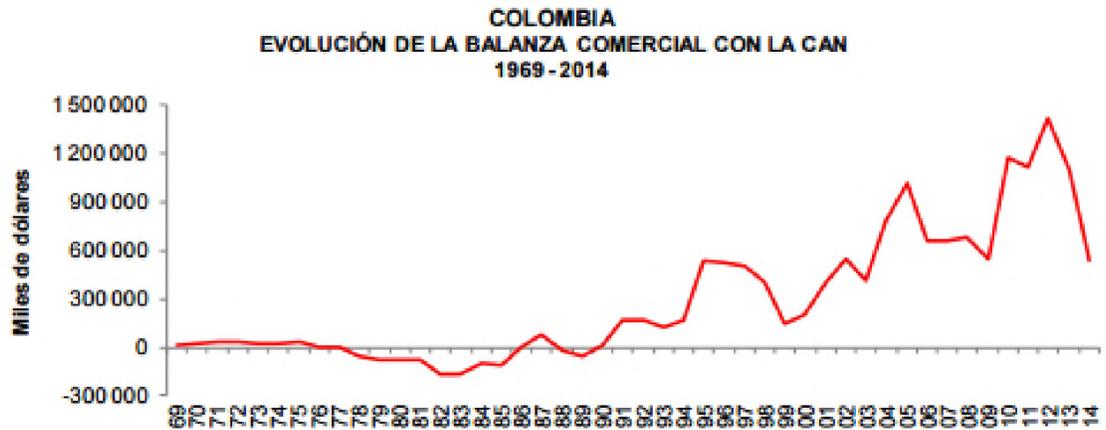
COLOMBIA: IMPORTACIONES POR SECTORES

Clasificación CUODE	MILLONES US\$ CIF					Variación %			Participación %		
	2011	2012	2013	Ene - Feb 2013	Ene - Feb 2014	2012	2013	Ene - Feb 2014	2011	2012	2013
Bienes de Capital	363,9	299,8	205,2	26,5	42,7	↓ -17,6%	↓ -31,6%	↑ 60,8%	16,1	13,0	8,9
Bienes de Consumo	685,2	749,5	759,4	125,0	109,9	↑ 9,4%	↑ 1,3%	↓ -12,0%	30,4	32,6	33,0
Materias primas y bienes intermedios	1.207,7	1.251,4	1.334,5	185,8	216,2	↑ 3,6%	↑ 6,6%	↑ 16,3%	53,5	54,4	58,0
Diversos	0,71	0,49	0,55	0,16	0,09	↓ -30,6%	↑ 11,9%	↓ -43,1%	0,0	0,0	0,0
Total general	2.257,4	2.301,3	2.299,6	337,5	368,9	↑ 1,9%	↓ -0,1%	↑ 9,3%	100	100	100

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

Por otro lado y consultando el documento estadístico de la Secretaria General de la CAN (2015), se encuentra que el comportamiento de la balanza comercial de Colombia en referencia a la Comunidad Andina es de la siguiente manera (Gráfica 8), su evolución sin duda está marcada por altibajos sobre todo en los últimos años donde queda claro que la diferencia entre los bienes exportados e importados no está siendo beneficiosa para la balanza del país.

Gráfica 8



Fuente: Información proporcionada por Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. SICEXT. Decisión 511.

Actualmente, la Cancillería Colombiana expresa que para el país sigue siendo muy importante la Comunidad Andina, principalmente por su historia y acervo normativo comunitario, pero de igual forma señala que es necesario que este mecanismo adecúe su estructura, funcionamiento y competencias a las realidades del contexto regional e internacional. Tal y como se analizaba en el capítulo II la reingeniería al SAI, la nueva visión, lineamientos estratégicos y priorización de los ámbitos de acción están enfocados en lograr que el Sistema alcance resultados efectivos mediante la actualización y fortalecimiento del marco institucional que lo compone, así como la racionalización de los recursos que aportan los Países Miembros, y la priorización de las áreas de trabajo a aquellas que por su relevancia aportan efectivamente al proceso de integración andina.

La intención de Colombia según su cancillería es que la Comunidad Andina solamente trabaje temas que generen valor agregado al país y que no generen ni exceso de gastos económicos ni duplicidad de esfuerzos y/o funciones con otros

mecanismos de integración regional a los que sin duda ya el país ha decidido dar mayor prioridad.

6.3 REVISIÓN GENERAL A LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE 2007 – 2015

A continuación se revisara la política exterior adoptada por Colombia y Ecuador durante el periodo comprendido en este trabajo, luego de esto en el siguiente numeral se aterrizará a las prioridades en materia de integración regional; tanto Ecuador después de tantos años de inestabilidad, de pasar por varios presidentes en poco tiempo, como Colombia con el cambio de Uribe a Santos han presentado cambios sustanciales en materia de relacionamiento externo, por tal razón se revisaran esas generalidades.

6.3.1 ECUADOR: LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Luego de ocho años en la Presidencia, Rafael Correa ha sido denominado como un milagro para el desarrollo de Ecuador. Sin duda, los avances en infraestructura y educación han sorprendido a la Región y al Mundo, luego de que este país viviera una época de inestabilidad política, con la salida de siete presidentes en una década y de estancamiento económico. Parte del nuevo modelo implementado en Ecuador, es una nueva visión de Política Exterior, en cierta forma cobijada por el modelo del regionalismo pos-liberal profundizado en el primer capítulo.

Desde la llegada de Correa al poder ecuatoriano, la política exterior está dirigida con su estilo personal de gobierno, que tiene un claro tinte antiimperialista y nacionalista, la “Revolución Ciudadana” es como el Gobierno ecuatoriano califica su actuar político, el cual da prioridad a las transformaciones internas. En 2008, los ecuatorianos aprobaron con un referendo, la nueva constitución que se alinea con las de Venezuela y Bolivia para impulsar el “socialismo del siglo XXI”, marcado por un fuerte estatismo. Su gobierno enmarcado en la idea de “superar el neoliberalismo” ha buscado alejarse siempre de los paradigmas tradicionales económicos y de integración.

Para la política exterior, Ecuador sigue el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, donde se plasman las reglas de juego internacionales que por supuesto, son definidas por el Presidente que en la nueva Constitución, es el encargado de *“definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación de la Asamblea Nacional (que además es de mayoría de gobierno), cuando la constitución lo exija”*, artículo 171.12. La política exterior se enmarca entonces, en lineamientos estratégicos que respondan a las prioridades establecidas por el Presidente que a su vez y según la Constitución, también debe *“velar por la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado”*, artículo 171.13.

El giro ideológico de izquierda que se mencionó en este trabajo anteriormente, reactivó en América Latina, la voluntad integradora regional, pero con la diferencia de que las relaciones comerciales no serían la prioridad. Por el contrario, la premisa es que entre mayor sintonía política e ideológica se tenga, más será el acercamiento entre países. Para este renaciente interés en la integración regional, surgieron nuevos proyectos alternativos de integración (algunos mencionados con

anterioridad), en los cuales se busca con optimismo que la energía y la infraestructura sean la dinamita que le falta a la integración en la Región.

En este sentido, la Secretaria Nacional de Planeación (SENPLADES) del Ecuador plantea una propuesta de inserción inteligente del Ecuador al sistema mundo (Guzmán, 2010), basada en el existente “Desarrollo endógeno Bolivariano” que es un modelo creado en Venezuela como alternativa al modelo exógeno y sus tres etapas: modelo primario exportador, crecimiento hacia afuera y modelo neoliberal y creado como un instrumento de transformación social, económica y de lucha contra la pobreza por el Presidente Hugo Chávez en el año 2004; en el Ecuador, se basa en la división por regiones y se basa en cinco ejes:

1. Diversificación y especialización de la producción a nivel regional,
2. Soberanía energética
3. Fortalecimiento de las ciudades intermedias,
4. Inserción del patrimonio natural en un contexto social, económico y cultural
5. Gestión sostenible del agua en función del riego, consumo, energía y prevención de desastres.

El Plan de Política Exterior de Ecuador contempla el establecimiento de políticas bilaterales con los principales socios de este país para afianzar relaciones de amistad y cooperación. Entre estos socios se encuentran los países latinoamericanos principalmente por cercanía geográfica; de igual forma, se prioriza el fortalecimiento de relaciones con los Estados Unidos por su impacto global en términos de políticas ambientales, pero con la consigna de que su enfoque de seguridad hacia América Latina choque con los principios de gobierno que Correa estableció; por otra parte, para Ecuador, la Unión Europea tiene una visión similar

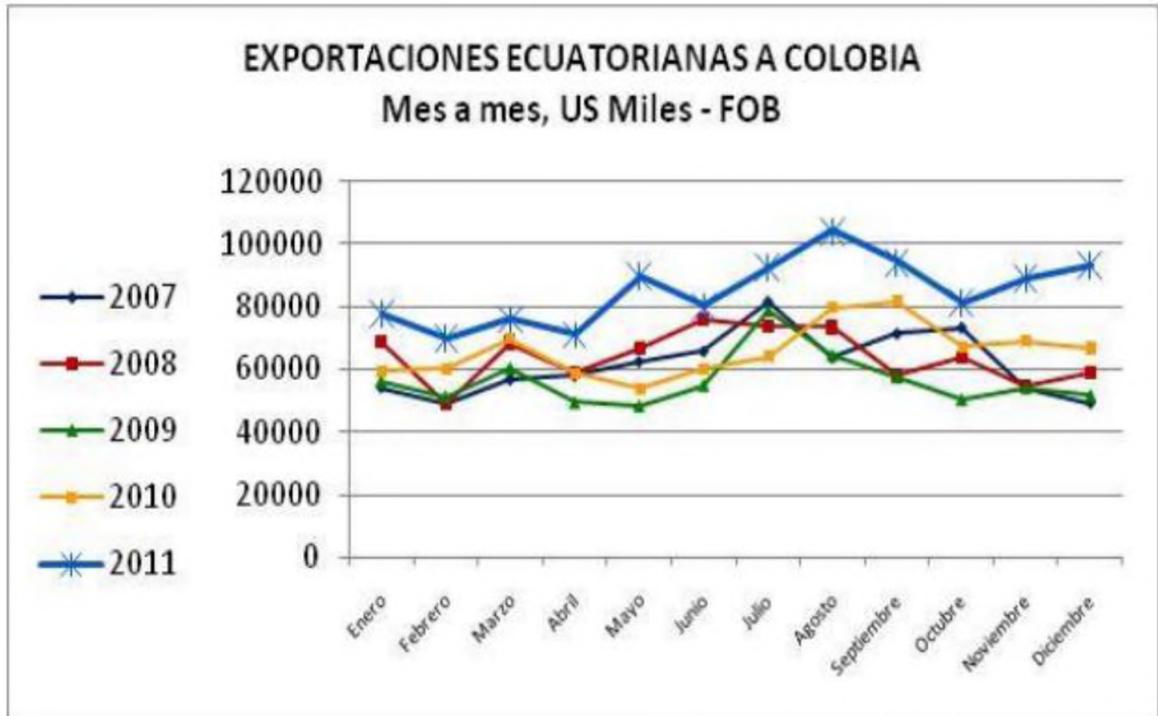
sobre problemas internacionales, democracia y derechos humanos, así como, la búsqueda de relaciones económicas equitativas y de políticas migratorias que respeten los derechos humanos de los migrantes, tema de gran importancia para el Ecuador, sobre todo, considerando que en países como España, hay más de medio millón de ecuatorianos en la actualidad, y también se priorizan las relaciones con los países asiáticos, en especial con China y Japón, por las oportunidades de intercambio en la Cuenca del Pacífico.

Para Correa, su renovado interés por la integración, ayudará a que Ecuador se sitúe en el escenario internacional y afronte la globalización. Otros de los elementos originales de la política exterior de Correa, son sin duda, su acercamiento a Irán y a Rusia como socios estratégicos y además, su intención de demostrar su autonomía y soberanía nacional frente a Estados Unidos, que como ya se mencionó, representa para Ecuador una prioridad en temas ambientales pero también por un importante número de inmigrantes y por ende, una gran cantidad de remesas. Sin duda alguna, Rafael Correa ha tenido logros notables durante sus periodos como Presidente de Ecuador. El crecimiento promedio de la economía es de 5% con una inversión pública nunca antes vista. La producción de crudo y los ingresos fiscales se han multiplicado y todo bajo su modelo de construir excelente infraestructura, cambiar la base productiva del país, mejorar la educación, entre otros, pero aun el reto continúa, pues la falta de confianza en el sector privado es todavía un punto negativo en su gestión, si bien hacia adentro las cosas han mejorado notablemente. Ecuador tiene un déficit económico externo; Correa denunció 19 acuerdos bilaterales extranjeros y junto con la renegociación de contratos petroleros, la inversión extranjera se derrumbó completamente. En 2008, era de USD1.058 millones, y en 2012, ya era de USD591 millones.

Las relaciones entre vecinos Colombia – Ecuador pasaron en 2008 momentos de crisis tras el bombardeo al campamento de Raúl Reyes (FARC). Esta situación ha sido superada en la actualidad, y parte de esto se debe también al cambio de prioridades de política exterior de Colombia. En la actualidad, se tienen 16 proyectos de infraestructura conjuntos y las relaciones comerciales son excelentes. A noviembre de 2014, se exportaron a Ecuador USD1.800 millones, y se importaron USD800 millones, según información de la Revista Dinero (2015).

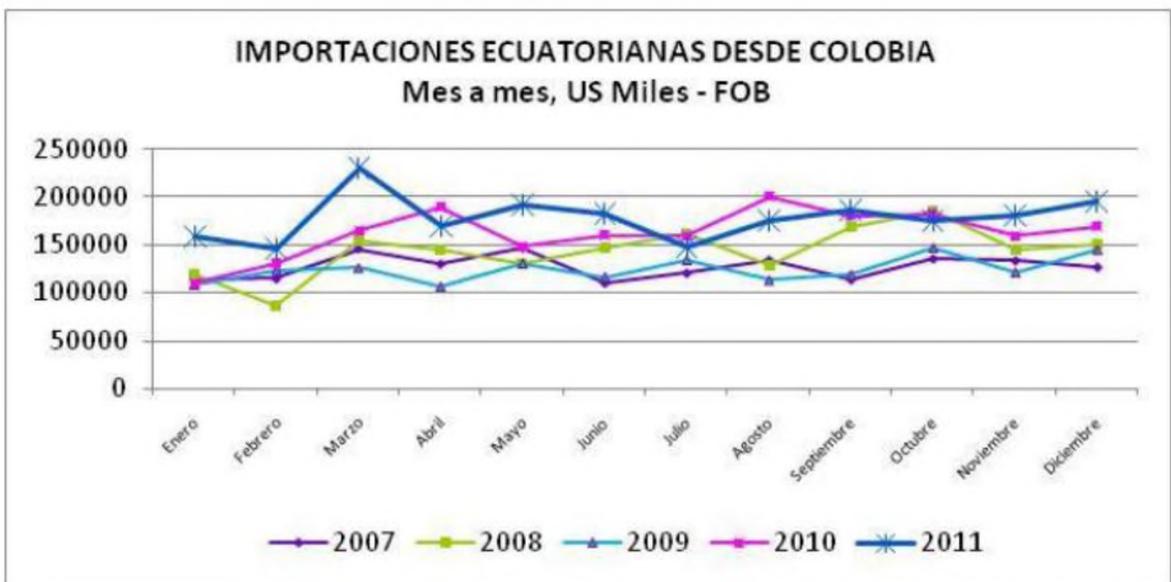
Las relaciones comerciales de Colombia con Ecuador, están establecidas por la zona de libre comercio formada por los países miembros de la Comunidad Andina. Además, Colombia y Ecuador crearon en 1989, la “Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana” encargada de impulsar la integración y el desarrollo económico de los dos países; y la existencia de Cámaras de Comercio Binacionales que brindan herramientas a los empresarios para mejorar las relaciones comerciales entre los dos países. A pesar de las tensiones diplomáticas vividas en algunas ocasiones, el comercio entre Ecuador y Colombia se mantiene e incluso, crece cada vez más. Las siguientes gráficas (8 y 9) son muestra de la importancia de las relaciones entre estos dos países que comercian gracias a la zona de integración fronteriza generada en el marco de la CAN.

Gráfica 9



FUENTE: BANCO CENTRAL DE ECUADOR

Gráfica 10



FUENTE: BANCO CENTRAL DE ECUADOR

6.3.2 COLOMBIA: POLÍTICA EXTERIOR CAMBIANTE

La Constitución política colombiana consagra en su artículo 227 que uno de los pilares de la política exterior debe ser la promoción de la integración económica, social y política con miras a la conformación de una comunidad latinoamericana de naciones. Esto demuestra que Colombia no está para quedarse centrado en la Comunidad Andina, sino que basado en los principios del regionalismo abierto participa actualmente en diversos escenarios de integración (centroamericanos, suramericanos y latinoamericanos).

Durante el periodo que concierne a este estudio, en el caso colombiano se puede tratar específicamente dos tipos de política exterior enmarcados en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos. Para Uribe, su prioridad era la Seguridad Democrática, en la cual se buscaba una salida militar a la confrontación interna que Colombia vive hace más de 50 años. Según Juan Andrés Amado (2012), la diplomacia durante este periodo fue reactiva, considerando que los escenarios internacionales eran aprovechados para la defensa de su proyecto político.

Por otra parte, durante el gobierno de Uribe Vélez, las relaciones con Estados Unidos fueron afianzadas con el fin de que las fuerzas norteamericanas apoyaran la erradicación de grupos al margen de la ley, combatiera el tráfico ilegal de drogas bajo el “Plan Colombia”, que fue un acuerdo entre EEUU y Colombia para fomentar la paz en Colombia y frenar el tránsito de drogas hacia los EEUU, considerando que la guerra era financiada con estos recursos del narcotráfico. Esto conllevó a que los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores tuvieran una duplicidad de funciones y generaran descoordinación en los temas internacionales. Esta cercanía con Estados Unidos, dio paso a que en la Región fuera considerado como un país

problema, pues generaba sensación de inseguridad para los vecinos. Estas actuaciones dieron prueba de que Colombia estaba abandonando sus principios tradicionales de respeto al derecho internacional en su política exterior, y se generaron fuertes roces con países como Venezuela y Ecuador, afectando así las relaciones políticas y diplomáticas, además de las económicas.

Para el caso específico de los países de la Comunidad Andina, la cercanía de los gobiernos Estados Unidos – Colombia, generó protestas de Bolivia, Venezuela y Ecuador, alegando que la cooperación militar norteamericana a Colombia había desbordado el conflicto a zonas de frontera. Contrario a Ecuador, que como se mencionó anteriormente, tomó un camino nacionalista y antiimperialista, Colombia corrió en sentido contrario. Si bien para Colombia, la CAN es importante económicamente hablando, el proceso andino puso trabas en el desarrollo de una política de apertura comercial, la intención de Colombia era negociar en bloque algunos acuerdos de ampliación de mercados, pero las diferencias políticas e ideológicas no lo permitieron; por tal razón, Colombia buscó cierta autonomía en la firma de acuerdos de liberalización de mercados con otros Estados, lo cual ocasiono disgustos al interior de la CAN e incluso en el año 2006 la salida de Venezuela del proceso.

Desde entonces, las prioridades de política exterior de Colombia empezaron a versar sobre la búsqueda de incrementar la inserción internacional en forma bilateral y multilateral. El impulso de los Tratados de Libre Comercio es entonces fundamental para Colombia en su búsqueda de ampliar el comercio de sus productos de exportación, puesto que su política de desarrollo es la promoción de exportaciones como motor de la economía nacional.

Si bien los gobiernos de Uribe y Santos han tenido algunas continuidades, son más las diferencias, sobre todo cuando se trata de relaciones internacionales. La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia fue desde su posesión, una oportunidad para mejorar las relaciones con los vecinos. Afirmó que no reconocía enemigos y que se proponía abrir caminos para la cooperación hacia el futuro, dejando de lado el pasado. Este fue el inicio de una política exterior diversificada y sin confrontaciones. Si bien en el gobierno de Uribe el Ministerio de Defensa había tomado protagonismo en materia internacional por la securitización de la agenda, en el gobierno de Santos la Cancillería toma su lugar en la política exterior, pero además encadena un trabajo conjunto con los demás ministerios, por ejemplo, con el Ministerio de Defensa en términos de cooperación militar, con el Ministerio de Comercio Exterior para revisión de la proyección internacional.

Como se mencionaba anteriormente, Santos permite que la Cancillería tenga un manejo autónomo de la diplomacia y de las relaciones exteriores; cabe señalar, que después de normalizar las relaciones con Venezuela y Ecuador de sus desencuentros con el anterior gobierno, conflictos que habían ocasionado un gran golpe económico y social sobre todo en las fronteras, el gobierno colombiano ha priorizado nuevamente a la región dentro de la agenda internacional a comparación con el gobierno anterior donde EEUU era el centro de atención; se ha dado fuerza y continuidad a la Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR- y por medio de eso se ha generado un acercamiento y compromisos con otros países de la región como Argentina y Brasil.

En cuanto a similitudes, se encuentra que tanto para Uribe como para Santos, las relaciones con México y Centroamérica son importantes sobre todo, en la lucha contra el crimen organizado. Además, coincidieron en la necesidad de involucrarse más con Asia-Pacífico, y muestra de ello es que en el tiempo de Uribe se impulsó

la iniciativa de la cuenca del Pacífico latinoamericano, y con Santos, Colombia consolidó la Alianza del Pacífico junto con Perú, Chile y México.

Sin duda, Colombia es un país de política exterior cambiante que aún debe trabajar en un proyecto integral de política exterior a largo plazo y además, trabajar por la mejora de las condiciones internas (conflicto interno, corrupción, etc.), que mejoren la productividad y la educación, y reduzcan la pobreza y la inequidad social. Aunque cabe señalar, que en la actualidad el tema del proceso de paz que adelanta Colombia en cabeza de Juan Manuel Santos se ha convertido en parte importante de la agenda internacional, pues la búsqueda de cooperación y respaldo mundial a este tema de política interna ha generado fortalecimiento de relaciones con países de otros continentes.

6.4 NUEVAS PRIORIDADES DE POLÍTICA EXTERIOR EN TERMINOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En su ensayo *Entre la Inserción y la Integración: Colombia y la Comunidad Andina*, Juan Andrés Amado (2012) resalta que las nuevas prioridades en las agendas exteriores de los países de la CAN (fuera de este esquema por supuesto), se debe a varios factores como: la ideologización de la política exterior y los diferentes modelos de desarrollo de los Estados parte.

En el caso específico de Colombia y Ecuador, se puede decir que una gran diferencia entre ellos y su relación al interior de la CAN, radica en la tradicional influencia norteamericana en el Hemisferio, asunto que para Ecuador no es agradable mientras que Colombia ha comulgado con esta idea por décadas. Si bien

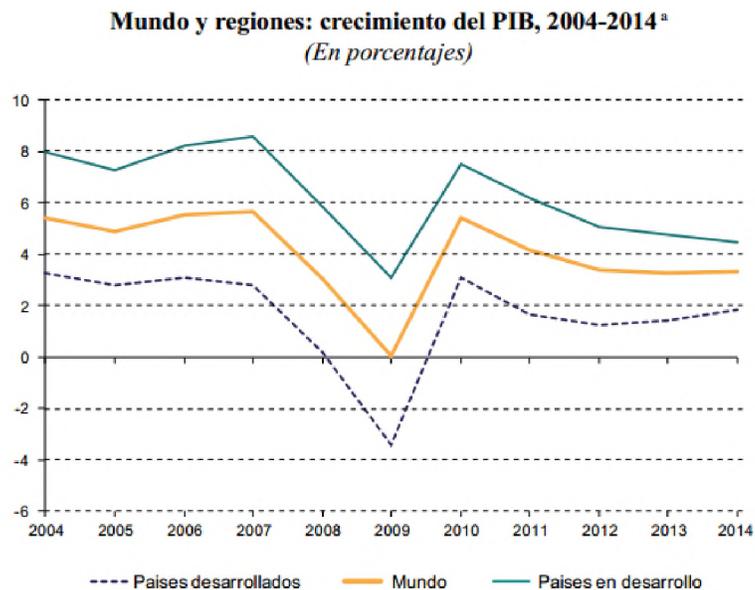
la Política Exterior de la Comunidad Andina tenía como uno de sus principales objetivos, ser consecuente con las políticas exteriores de cada uno de los países miembros, con el fin de buscar el bien común, esto precisamente ha sido una de sus mayores debilidades. Por ejemplo: en el caso colombiano, durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez se anunció una profundización del Sistema Andino de Integración, se quería buscar una ampliación de mercados, impulsando iniciativas intracomunitarias que dinamizaran el modelo de desarrollo.

Los anteriores objetivos se alineaban a la Política Exterior Andina, pero en la práctica, Colombia privilegió los acuerdos comerciales por encima de los políticos, siguiendo su línea de ampliar mercados pero sobre la base de los acuerdos comerciales bilaterales, afectando así, el proceso andino de integración. Otra debilidad de la PECAN, es que no es posible hacer consensos en temas políticos e ideológicos. Un claro ejemplo del tema es la salida en 2006 de Venezuela, porque Perú y Colombia optaron por desarrollar los TLC. Hugo Chávez consideraba que estas relaciones bilaterales con países extra comunitarios afectaban directamente las economías nacionales y la Comunidad Andina como proceso en sí. Esta salida dividió el proceso, pues Bolivia aunque no se retiró de la CAN, apoyó las razones de Venezuela, y Colombia y Perú por su parte, siguieron priorizando sus relaciones extra comunitarias con el fin de ampliar sus mercados, y Ecuador tomó una posición neutral, con el firme propósito de defender la integración regional.

Si bien es cierto que los procesos de integración en su mayoría, son creados con la intención de impulsar la inserción económica en el escenario internacional y por supuesto, fomentar el crecimiento de cada economía internamente, cabe señalar que los cambios se dan a partir del momento económico que el Mundo está pasando. Datos de la CEPAL revelan que desde la crisis económica que tuvo lugar entre 2008 y 2009, la economía mundial no ha presentado niveles de crecimiento

como entre 2004 y 2007, años cuando el crecimiento económico mundial fue en promedio 5,4% anual. Estas cifras se ven representadas en el grafico a continuación:

Gráfica 11



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, octubre de 2014.

^a Las cifras para 2014 son proyecciones.

Adicionalmente, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, afirmó en el Seminario sobre integración regional realizado en Santiago de Chile (2014, p.7), que la integración regional en América Latina en este momento, presentaba una alta densidad institucional. La lógica tradicional de los procesos de integración creados hacia los años 60 como es el caso de la Comunidad Andina, estaban estructurados bajo un alcance subregional, situación que en la última década ha cambiado y ha impulsado la creación de nuevos espacios, con un alcance temático y geográfico más amplio.

Retomando lo visto en el anterior acápite acerca del proceso de reingeniería del Sistema Andino de Integración, este tiene lugar en un momento de grandes transformaciones en la geopolítica y en la economía mundial y regional, las cuales tienen importantes consecuencias para la inserción internacional de los Países Miembros de la CAN, si bien la experiencia de cada uno de los países miembros al interior del proceso andino, ha dado paso a aprendizajes y crecimiento en distintos ámbitos, también es necesario resaltar que hoy los cuatro países miembros de la CAN, pertenecen también a otros esquemas de integración económica, con diversas orientaciones políticas que han dado un marco de “multi-pertenencia”.

Las nuevas prioridades en la política exterior regional y para el caso de este trabajo, de Colombia y Ecuador, están enmarcadas en gran manera en esta multi-pertenencia que ha planteado grandes desafíos para la Comunidad Andina en su paso por la crisis y reingeniería que atraviesa actualmente, además para los esquemas de integración de los cuales también hacen parte los países miembros del proceso andino de integración.

En el caso de Ecuador, la nueva constitución es clara respecto a sus relaciones internacionales y consagra en su Título VIII: Relaciones Internacionales, capítulo primero: Principios de las Relaciones Internacionales, artículo 416. Numeral 11 que: *“impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del sur y de Latinoamérica”*, pero es claro en la actualidad que esta integración no prioriza al proceso andino, más bien está dirigido al ALBA y la UNASUR como lo expresó el Canciller ecuatoriano Guillaume Long en la conferencia referida anteriormente en este mismo trabajo, la prioridad de Ecuador en términos de integración regional es el fortalecimiento de UNASUR, no en vano

la sede de la Secretaria General de este proceso fue asignada a Quito, capital del Ecuador desde el año 2008.

Por otro lado, en el año 2013, el Presidente Correa expresó su interés e hizo oficial su intención de ingresar como miembro pleno en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Todos los países de la CAN son miembros asociados de este proceso de integración, creado en 1991 como un proceso de integración regional abierto y dinámico que buscaba crear un espacio común para generar oportunidades comerciales y de inversiones por medio de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; recientemente se han incorporado Venezuela y Bolivia, y como se mencionaba anteriormente Ecuador está en proceso de adhesión.

Adicionalmente, el Ecuador también hace parte del ALBA desde el 24 de junio del 2009, este proceso de integración nació en 2004, por un acuerdo firmado entre Venezuela y Cuba, que proponía un modelo de desarrollo independiente con prioridad en la complementariedad regional para promover el desarrollo de todos y fortalecer la cooperación mediante el respeto mutuo y la solidaridad. En el año 2006 se añade la propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), como instrumento de intercambio solidario y complementario entre los países, destinado a beneficiar los pueblos en contraposición a los Tratados de Libre Comercio. En 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, redefinieron al proceso como una alianza política, económica y social que defendiera la independencia, la identidad y los intereses de sus miembros de los intentos de dominación política y económica, llamándola a partir de ese momento: “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA – TCP). Actualmente la integran la República Bolivariana de

Venezuela, la República de Cuba, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Nicaragua, la Mancomunidad de Dominica, la República del Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, y Santa Lucía.

Durante el año 2015, Ecuador ostentó la Presidencia pro tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la cual entregó a principios de 2016 a República Dominicana; este, es un mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños que reúne de forma permanente a los 33 países de América Latina y el Caribe, sobre la base del acervo histórico del denominado Grupo de Río. La CELAC fue constituida en diciembre de 2011, en la Cumbre de América Latina y el Caribe celebrada en Caracas. Por deseo expreso de sus miembros, carece de órganos administrativos; las decisiones se adoptan por consenso y la instancia suprema es la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno que se reúne anualmente en el país que ejerza la Presidencia pro tempore. Cabe señalar que Colombia también hace parte de este mecanismo de integración.

En el caso colombiano, dentro de los cinco países que reciben aproximadamente el 80% de las ventas de Colombia según datos del Banco de la República, hacia el año 2007, se encontraban Estados Unidos, México y la Unión Europea (los otros sí son regionales: Ecuador y Venezuela). Es claro que Colombia optó por negociar parte de sus condiciones comerciales bajo tratados bilaterales, saliéndose del régimen multilateral que se había planteado. Esta proliferación de tratados extra regionales y la conformación de uniones aduaneras imperfectas, generaron una modalidad de desviación del comercio multilateral, a lo cual se sumó la presencia de un país en más de dos acuerdos, provocando también la desviación del comercio entre bloques.

Por su parte, Colombia ha impulsado con gran ahínco la Alianza del Pacífico, proceso que se define como organismo "de integración profunda", y es uno de los procesos de integración que concita mayor interés y atracción en la actualidad. Aunque es una apuesta económica y comercial, el impulso político es esencial para su éxito. Fue creada en 2011 y constituida formalmente en junio de 2012, con la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, formada por México, Colombia, Perú y Chile. El Protocolo adicional del Acuerdo Marco fue firmado por los jefes de Estado, el 10 de febrero de 2014 en la Cumbre de Cartagena de Indias. Como bloque económico, la Alianza del Pacífico agrupa a más de 214 millones de personas y representa el 37% del PIB total de América Latina y el Caribe. Costa Rica y Panamá son candidatos a integrarse en este proceso.

Actualmente, hay 32 Estados Observadores de la Alianza del Pacífico. España fue el primer país europeo en lograr ese estatus el 17 de noviembre de 2012, durante la XXII Cumbre de Cádiz. Con ello, España reafirma sus vínculos con los cuatro países y con una organización que se abre paso firme entre la mirada de organizaciones americanas. Muestra de ese interés es la participación del presidente Rajoy en la VII Cumbre. La Presidencia pro tempore recae en México hasta julio de 2015, cuando será asumida por Perú.

De igual forma, es pertinente mencionar la intención de Colombia y de Ecuador por fortalecer la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que fue creada en 2008 como un mecanismo de concertación e integración, con la intención de desarrollar un espacio suramericano para fortalecer la identidad de la Región y trabajar conjuntamente temas políticos, sociales, económicos, ambientales y de infraestructura.

Aunque ya tiene conformada una institucionalidad, pues cuenta con 12 Consejos Ministeriales: Defensa, Salud, Desarrollo Social, Problema Mundial de las Drogas, Planificación e Infraestructura, Economía y Finanzas, Energía, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Electoral y Cooperación en Materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en este momento, la UNASUR se encuentra en un proceso de definición sobre su visión estratégica, razón por la cual sus países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), están poniendo mucho empeño en su consolidación.

La UNASUR se ha convertido para países como Colombia y Ecuador, en una nueva posibilidad para afianzar las relaciones con los países suramericanos por medio del desarrollo de acciones conjuntas en materia de educación, salud, infraestructura, cultura, ciencia y tecnología, defensa, desarrollo social y energía, entre otras, las cuales ofrecerán mejores condiciones de vida a los ciudadanos suramericanos.

Si bien, el escenario actual puede dar muestra de que a corto plazo la situación de integración en la región es de coexistencia entre los diferentes procesos existentes, es claro que a pesar de la multi-pertenencia de Colombia y Ecuador, ambos han empezado a priorizar intereses, a no querer la duplicidad de funciones y a priorizar los procesos de integración que les permitan construir estrategias reales que respondan a las necesidades y situaciones que vive cada país. En este punto, cabe señalar la intervención del Ex Presidente de Brasil Lula Da Silva en Quito en el año 2010 donde expresó que si bien América Latina comparte historia, cultura e idioma, las asimetrías económicas hacen de cada país un caso único; se podría decir que en el contexto actual, no solo la economía es distinta, sino también la configuración

política de la región lo cual genera que hayan nuevas prioridades en política exterior y regional para cada país.

7. CONCLUSIONES

Para los países miembros del proceso andino de integración, este escenario ha dejado varias lecciones aprendidas, empezando por resaltar que los procesos de integración son esenciales para afrontar los desafíos de un mundo cambiante y globalizado. Con paso del tiempo, se ha entendido que la integración comercial es prioritaria pero no puede ser el único fin de la integración ni la única preocupación de los procesos existentes; la integración no sirve de mucho cuando no se solucionan problemas de tipo social que generan inestabilidad a los gobiernos, y no permiten aprovechar al máximo, el potencial de los países.

Dentro de los resultados que arrojó este trabajo, es importante resaltar que a pesar de la crisis que atraviesa la Comunidad Andina, a lo largo de sus más de 45 años de existencia han tenido grandes logros, como el orden jurídico andino que permite que las normas adoptadas sean de obligatorio cumplimiento; el tránsito intra-andino libre de aranceles para todos los productos de origen andino; los derechos ciudadanos como el libre tránsito de personas sin visa ni pasaporte, con el fin de incentivar el sentido de pertenencia de los ciudadanos de la subregión; y, la creación de un sistema de instituciones llamado Sistema Andino de Integración (SAI), con el fin de coordinar de mejor manera el funcionamiento del proceso; aunque, este último detalle es uno de los dos que se encuentra en revisión en la reingeniería, debido a una clara falta de coordinación de funciones entre las instituciones que lo componen.

Se puede concluir también, que el contexto global actual necesita de procesos de integración que permitan una inserción internacional más efectiva. Si bien, la Comunidad Andina ha generado grandes oportunidades para los mercados andinos y en este momento se puede ver como una plataforma que generó grandes capacidades en países como Colombia y Ecuador, en este momento las prioridades de política exterior en materia de integración regional para estos países es el relacionamiento e inserción en nuevos esquemas de integración con objetivos renovados y acomodados al nuevo contexto del Sistema Internacional, ejemplo Alianza Pacifico y UNASUR, entre otros.

Por otra parte, la escasez de voluntad política ha sido una de las principales causas de debilidad al interior de este proceso, pues es necesario que se exprese y demuestre la intención de promover y fortalecer la integración para que no continúe en estancamiento y además para que los compromisos andinos no se reduzcan a simple retórica, lamentablemente y como lo vemos en el capítulo II, esto sigue siendo un problema tangible.

Por mucho tiempo, la Comunidad Andina fue un ejemplo para seguir en términos de defensa de derechos e intereses nacionales, lo cual brindó un aprendizaje a los países miembros para ampliar la agenda internacional en la manera de defender sus intereses sin desaprovechar oportunidades de inserción y crecimiento económico. Es de resaltar, que el proceso de reingeniería que se adelanta en la actualidad y desde el año 2011 es una muestra de ello, si bien los presidentes dieron un loable paso al decidir reordenar el proceso, es necesario señalar que al día de hoy los resultados no son tangibles, han pasado casi 5 años y solamente se han quedado en estudios, lo cual demuestra nuevamente que el proceso andino ya no hace parte de las prioridades de política exterior en materia de integración regional ni de Colombia ni de Ecuador.

En referencia a la existente Política Exterior de la Comunidad Andina (PECAN) se puede concluir que no ha llegado a resultados notables ni relevantes debido a la falta de concertación política, la consolidación de una política exterior común necesita de un esfuerzo que no es fácil y de la necesidad de consolidar posiciones lo cual en este momento no es posible debido a que política e ideológicamente las agendas de política exterior en la región se encuentran distantes y en direcciones diferentes.

La integración regional vive un renovado impulso político, pero no en el marco de antiguos procesos de integración, sino en la consolidación de nuevos procesos que se adecúen a las nuevas necesidades y prioridades de las agendas de cada país. La función de la Comunidad Andina como organismo de coordinación de las posiciones estatales subregionales, ha sido afectada por diferencias políticas e ideológicas, esta dicotomía también se presenta en términos económicos, comerciales y de seguridad. Por lo anterior, para los países miembros es más fácil encontrar contextos afines a sus posiciones fuera de la CAN que dentro de ella. Como bien se señaló a lo largo del trabajo, en especial en el tercer capítulo tanto la Cancillería ecuatoriana como la colombiana han expresado que por su acervo histórico la Comunidad Andina sigue siendo importante, pero que no es la prioridad en la actual agenda de integración regional, pues los dos países se encuentran enfocados en el fortalecimiento de otros espacios.

Respecto a la experiencia de estos países al interior de la Comunidad Andina, se observó en las gráficas y sus respectivos análisis, que económicamente el comercio intra-andino si ha representado grandes logros para los dos países desde su creación; sin embargo, en la última década, tras cambios de gobiernos, marcadas ideologías y nuevos procesos que muestran mejores oportunidades de apertura internacional ha disminuido notablemente la representación de exportaciones e

importaciones intra-andinas en la totalidad de exportaciones e importaciones de Colombia y Ecuador, lo cual señala nuevamente que si bien ha sido relevante el proceso andino de integración para estos países, ya no es imprescindible.

Es importante resaltar que si la reingeniería sigue adelante, podría dar paso a una renovada Comunidad Andina en la que será necesario priorizar otros temas que no generen duplicidad de funciones en los múltiples espacios de integración que se están generando en la región; el tema comercial para el caso de Colombia ha estado más enmarcado en los TLC con EEUU y otras potencias y en la Alianza Pacifico y como se había mencionado, Ecuador está priorizando UNASUR e incluso MERCOSUR; por tal razón, es necesario revisar la “agenda integral” propuesta en 2007 e intentar que prevalezcan temas como los ambientales, culturales y sociales que ya se han venido trabajando en la CAN y que pueden robustecer su relevancia en la región.

La Comunidad Andina se enfrenta a distintos desafíos ahora que no es prioridad en países como Colombia y Ecuador, sin duda el mayor de ellos es alinear sus temas a las agendas de los gobiernos y así volverse nuevamente preeminente para los países miembros; por otra parte, debe también buscar la legitimidad social pues no solo los gobiernos han dejado de lado este proceso de integración, sino que la ciudadanía misma no lo considera importante para su crecimiento y desarrollo, así que otro desafío importante es demostrar que sus iniciativas responden a las necesidades que enfrentan los grupos sociales de todos los países.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, R. (2012). Sustitución de importaciones. *Enciclopedia de la Política*. (Versión electrónica). México: fondo de Cultura Económica, <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=s&idind=1436&termino>.
- Casas, A. (2007). *El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Recuperado de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/20CasasG.pdf
- CEPAL. (2014). *Alianza del Pacífico y MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf
- CEPAL. (1994). *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción en la economía mundial*. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.html>
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf
- Comunidad Andina. *Reseña Histórica*. Lima: Secretaria General de la Comunidad Andina. Recuperado de

[http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=rese
na-historica](http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=rese
na-historica)

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de la Comunidad Andina. (2010). *Principios Orientadores Y Agenda Estratégica Andina*. Lima: Secretaria General de la CAN. Recuperado de http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf

Comunidad Andina. (2012). *Comercio Exterior En La Comunidad Andina*. Recuperado de <http://www.obela.org/system/files/Comercio%20exterior%20en%20la%20Comunidad%20Andina%202012.pdf>.

Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. (1999). Decisión 458: Política Exterior de la Comunidad Andina. Recuperado de http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=07

Franco, A., Robles, F. (1995). Integración: un Marco Teórico. *Revista Colombia Internacional* (30), p. 16-22.

Guzmán, A. (2010). Revolución ciudadana, política exterior y cooperación internacional. *Comentario Internacional Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (N°9), p.94-103.

HAAS, E. (1968). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.

- Ibáñez, J. (2000, diciembre). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales –REEI–*. Recuperado de <http://www.reei.org/index.php/revista/num1/agora/nuevo-regionalismo-latinoamericano-anos-noventa>
- Kuwayama, M. (1999). *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature*. Santiago de Chile: Serie Comercio Internacional CEPAL.
- Martinez, L (Ed). (2015, 30 de abril). CAN: “En 2014, el 81% del comercio intracomunitario estuvo constituido por bienes manufacturados”. *Marco Trade News*. Recuperado de <http://marcotradenews.com/noticias/can-en-2014-el-81-del-comercio-intracomunitario-estuvo-constituido-por-bienes-manufacturados-36024>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (2014). *Presidente Rafael Correa destaca progresos en política exterior, trabajo por la integración regional y delimitación de fronteras*. Recuperado de <http://cancilleria.gob.ec/presidente-rafael-correa-destaca-progresos-en-POLITICA-exterior-trabajo-por-la-integracion-regional-y-delimitacion-de-fronteras/>
- MITRANY, D. (1933). *The progress of International Government*. New Haven: Yale University Press.
- MITRANY, D. (1966). *A Working Peace System. An argument for the functional development of international organization*. Chicago: Quadrangle Books.
- Moreno, A., Vargas, O., & Acosta, A. (Enero de 2014). Milagro Ecuatoriano. *Revista DINERO*, p. 14 – 21.
- Muñoz, H. (1996) *Política internacional de los nuevos tiempos*. Santiago: Los Andes.

- Palacio, P. (2006). La industrialización nacional y el papel del Estado, en el viejo regionalismo latinoamericano y en el nuevo regionalismo abierto americano. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (57). Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/spp.htm>
- Polga-Hecimovich, J. (2013). ECUADOR: Estabilidad Institucional y La Consolidación del Poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política* (Vol. 33). Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2013000100007&script=sci_arttext
- Ramírez, S. (2011, 5 de septiembre). La política exterior de Santos frente a la de Uribe: cambios y continuidades. *La Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/POLÍTICA-y-gobierno-temas-27/2364-la-POLÍTICA-exterior-de-santos-frente-a-la-de-uribe-cambios-y-continuidades.html>
- RECALCA. (2014, 24 de julio). *Colombia ha privilegiado los TLC al comercio subregional*. Recuperado de <http://www.recalca.org.co/la-desintegracion-de-la-can-otra-consecuencia-de-los-tlc/>
- Revista DINERO. A Ecuador ya no le suena la CAN. Sección Internacional., 11 de febrero de 2015. En: <http://www.dinero.com/internacional/articulo/ecuador-considera-salir-comunidad-andina-naciones/205713> (12 de abril de 2015).
- Rodríguez, O. (1980). La teoría del Subdesarrollo de la CEPAL Síntesis y Crítica. *Revista Comercio Exterior*. 30 (12), 1346-1362. Recuperado de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/426/7/RCE7.pdf>
- Sanahuja, J. (2009). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En Serbin, A., Martínez, L., & Ramanzini, J. (2012). El

regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, nuevos temas, nuevos desafíos. p. 19-66. Recuperado de http://www.academia.edu/2076400/Regionalismo_post-liberal_y_multilateralismo_en_Sudamerica_El_caso_de_UNASUR

Secretaría Permanente del SELA. (2003). *La integración latinoamericana y caribeña ante los nuevos desafíos de la actual situación internacional* (XXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano). Recuperado de http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2005/11/T023600000624-0-Antiguo_y_nuevo_regionalismo.htm

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006). *Bases para la adopción de un punto inicial de desgravación común frente a la Unión Europea* (SG/dt332). Recuperado de http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=01

Secretaria General de la Comunidad Andina. (2013). *Dimensión Económica Comercial de la Comunidad Andina*. Recuperado de http://www.comunidadandina.org/Upload/2013422163744Folleto_Dimension.pdf

Sobrino, J. M. (2001). *Integración y Supranacionalidad en la Comunidad Andina*. Lima: Secretaria General de la Comunidad Andina.

Tangarife, M. (2002). *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*. Bogotá D.C: Baker & McKencie.

Tokatlian, J. (1994). Componentes políticos de la integración. Bogotá D.C: Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, CRESET. p. 54.

Vieira, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político (18)*.

WALLACE, W. (Ed.) (1990). *The Dynamics of European Integration*, Londres: Pinter.

4 de agosto de 2015

Excelentísimo Señor
Luis Fernando Duque García
Presidente del Parlamento Andino
Bogotá

Estimado Señor Presidente,

Tengo el agrado de dirigirme a V.E. con el fin de comunicar que esta Cancillería ha decidido acoger positivamente la decisión unánime expresada por los integrantes del Parlamento Andino, a fin de que Chile sea miembro pleno de dicho Parlamento.

De esa manera, Chile acepta complacido la invitación formulada por los miembros del Parlamento Andino con ocasión del 45 período de sesiones, realizado en Valparaíso en noviembre de 2014.

Hago propicia la oportunidad para renovar a V.E. las seguridades de mi mayor consideración.


HERALDO MUÑOZ VALENZUELA



Rob
Troné.L.
OK.
24.08.15

DECISION 458

Lineamientos de la Política Exterior Común

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: El Artículo 16 literal a) del Acuerdo de Cartagena y la Propuesta 27 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO: Que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia;

Que el Acuerdo de Cartagena se fundamenta en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia;

Que uno de los objetivos del Acuerdo de Cartagena es disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países en el contexto económico internacional;

Que la formulación de una Política Exterior Común constituye un elevado grado de cooperación política y marca el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración andino;

Que la Política Exterior Común contribuirá a fortalecer la identidad y cohesión de la Comunidad Andina, le proporcionará una mayor presencia e influencia internacional y propiciará su articulación y convergencia con los demás procesos de integración existentes en América Latina y el Caribe;

DECIDE:

Artículo 1.- Aprobar los siguientes Lineamientos de la Política Exterior Común:

I. PRINCIPIOS

La Política Exterior Común se fundamenta en los instrumentos jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación común de los siguientes valores compartidos:

- a) El respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos;
- b) La identidad común andina;
- c) La paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias;
- d) La vigencia del orden democrático fundado en la participación ciudadana y en la justicia social;
- e) La defensa y promoción de los derechos humanos;
- f) La solidaridad y la cooperación entre los países andinos;
- g) El desarrollo social y económico de los Países Miembros;
- h) La consolidación de la integración latinoamericana.

II. OBJETIVOS

Son objetivos de la Política Exterior Común:

- a) La defensa y promoción de la identidad, de los valores y de los derechos e intereses comunes;
- b) El fortalecimiento de la paz y seguridad en la Comunidad Andina;
- c) El incremento de la capacidad de negociación internacional de los Países Miembros y de la Comunidad Andina;
- d) La consolidación y profundización del proceso de integración subregional y el afianzamiento de la identidad, solidaridad y cohesión de la Comunidad Andina;

- e) La participación activa de la Comunidad Andina en el proceso de integración latinoamericana y el fomento de la estabilidad, la paz y la solidaridad de la región;
- f) El reforzamiento del multilateralismo y la democratización de las relaciones internacionales;
- g) El desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como la promoción y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- h) La erradicación de la pobreza extrema, el fomento de la participación ciudadana y el mejoramiento persistente en el nivel de vida de la población andina;
- i) La promoción del desarrollo sostenible de la Subregión y la preservación del medio ambiente a nivel internacional;
- j) La acción conjunta en la lucha contra el problema mundial de la droga;
- k) La unificación de esfuerzos en un decisivo combate de la corrupción, y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otras formas de crimen organizado.

III. CRITERIOS

La Política Exterior Común se guía por los siguientes criterios básicos:

1. Responde a los intereses comunes andinos, rescata experiencias pasadas y guarda coherencia con las políticas exteriores nacionales de los Países Miembros.
2. Comprende aspectos políticos, económicos, comerciales y socio-culturales y es la expresión de un proceso de integración cada vez más profundo que se proyecta internacionalmente.
3. Su formulación y ejecución se rige por:
 - a) La gradualidad, que consiste en abordar progresivamente los temas de la agenda internacional, conforme a las prioridades establecidas a partir de la identificación de los intereses comunes;
 - b) La integralidad, que implica una visión de conjunto de la política exterior común, que atienda al carácter multidisciplinario de la agenda política y económica internacional y a la creciente interrelación de los asuntos internos y externos derivada de la globalización, entendida ésta en términos

positivos y de respeto a los rasgos y especificidades nacionales y subregionales; y

- c) La flexibilidad, que permite a la política exterior común, así como a sus mecanismos, adaptarse a la dinámica del entorno regional y mundial, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.

IV. MECANISMOS

La Política Exterior Común se formula y ejecuta a través de los siguientes mecanismos:

- a) Consejo Presidencial Andino.
- b) Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c) Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores o de Funcionarios de Alto Nivel.

La Comisión de la Comunidad Andina ejecutará las acciones de la política exterior comunitaria en el ámbito de sus competencias, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

V. MODALIDADES DE ACCION

- a) Adoptar posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, incluyendo la concertación de votaciones y candidaturas;
- b) Coordinación regular entre las Misiones Diplomáticas y Representaciones de los Países Miembros ante terceros países y en organismos internacionales; y
- c) Eventuales representaciones diplomáticas conjuntas.

VI. AREAS DE ACCION

1. Area Política

- a) Unidad Regional

Contribuir a la unidad regional mediante el fortalecimiento de la consulta y concertación política con los países de América Latina, a partir de la consolidación y profundización del proceso de integración subregional.

b) Relaciones extraregionales

Establecer y profundizar mecanismos de diálogo y consulta con otros países y regiones para fortalecer la proyección internacional de la Comunidad Andina.

c) Democracia y derechos humanos

Afirmar la vigencia del orden democrático como requisito para la consolidación del proceso de integración subregional. Contribuir al fortalecimiento de la democracia y al respeto de los derechos humanos a través del diálogo y cooperación que desarrolle internacionalmente la Comunidad Andina.

d) Fortalecimiento del multilateralismo

Promover el fortalecimiento de los espacios multilaterales como mecanismo para fomentar el diálogo, la concertación y la cooperación internacionales frente a los temas de la agenda multilateral, asegurar el estricto respeto del derecho internacional y neutralizar las acciones unilaterales y extraterritoriales.

e) Seguridad y fomento de la confianza

Adoptar medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática.

f) Desarrollo sostenible

Adoptar posiciones conjuntas que permitan impulsar en los ámbitos regional e internacional políticas de desarrollo sostenible que atiendan los intereses subregionales y el seguimiento de los compromisos contraídos internacionalmente, especialmente en materia de preservación del medio ambiente y defensa de la biodiversidad.

g) Drogas

Articular una posición conjunta que, bajo el principio de la responsabilidad compartida, se constituya en la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga. En ese contexto, realizar acciones conjuntas que, a partir de un enfoque multilateral, promuevan la cooperación internacional en todos los aspectos del problema y, en particular, para el desarrollo de cultivos alternativos.

h) Corrupción

Promover acciones conjuntas que permitan impulsar la adopción de mecanismos de cooperación y de control social, a nivel regional e internacional, dirigidos a la lucha y erradicación de la corrupción en todas sus formas y la eliminación de la impunidad.

i) Terrorismo

Promover consensos subregionales para generar iniciativas comunes encaminadas a la prevención, combate y efectiva eliminación del terrorismo, así como para alcanzar un mayor nivel de cooperación internacional en la materia.

j) Tráfico ilícito de armas

Asumir una posición común andina y desarrollar acciones conjuntas que contribuyan a la prevención, supresión y control del tráfico ilícito de armas.

2. Area económica

a) Integración regional

Impulsar la articulación y convergencia de los esquemas de integración existentes en la región, con miras a la formación de un mercado común latinoamericano.

b) Promoción del libre comercio

Realizar acciones conjuntas con el objeto de promover el libre comercio internacional, asegurando condiciones de transparencia y procurando la eliminación de obstáculos y restricciones al comercio. En este contexto, emprender acciones conjuntas a fin de definir bases conceptuales para el tratamiento de las asimetrías en las relaciones económicas externas de la Comunidad Andina.

c) Acceso preferencial

Realizar acciones conjuntas a fin de preservar y profundizar los mecanismos de acceso preferencial establecidos a favor de los países de la Comunidad Andina.

d) Cooperación internacional

Intensificar la cooperación internacional con otros países, grupos de integración, organismos internacionales y entidades privadas, para cuyo efecto se procurará de forma conjunta la definición y el financiamiento de programas de cooperación económica de alcance subregional, así como la presentación y ofrecimiento de cooperación y asistencia técnica en apoyo al desarrollo de países amigos.

e) Promoción comercial y de las inversiones

Difundir las oportunidades comerciales y de servicios, así como fomentar la atracción de la inversión extranjera. Para ello, los países andinos desarrollarán programas, proyectos y acciones encaminados a lograr una mayor inserción económica y comercial en los flujos internacionales de bienes, servicios, inversiones y conocimientos.

f) Comercio de bienes y servicios

Promover, sobre la base de la normativa comunitaria, la acción conjunta en los foros de negociación multilateral, así como con otros esquemas de integración en la región.

g) Inversión extranjera

Establecer una posición conjunta para el tratamiento de este tema en el ámbito regional, hemisférico y multilateral, teniendo en cuenta la necesidad de ejecutar políticas efectivas de atracción de capitales y desarrollar la normativa comunitaria andina.

h) Financiamiento internacional

Establecer una posición común sobre las negociaciones en curso sobre la nueva arquitectura del sistema financiero y monetario internacional, con el objeto de fortalecer la estabilidad y crecimiento de los flujos financieros y reducir la vulnerabilidad de las economías de la región frente a desequilibrios externos.

i) Propiedad Intelectual

Mantener una posición conjunta con base en la normativa comunitaria andina y teniendo en cuenta los compromisos asumidos internacionalmente.

j) Agricultura

Establecer una posición conjunta en función de objetivos de largo plazo consistentes con una política agrícola comunitaria.

k) Energía

Emprender acciones conjuntas con el objeto de potenciar el desarrollo de los recursos energéticos subregionales mediante programas de cooperación e integración en este sector con otros países de la región.

l) Transportes

Promover, comunitariamente, el fortalecimiento y la diversificación de los servicios de transporte para potenciar las relaciones con los otros esquemas

subregionales y regionales, así como los vínculos económicos en el ámbito internacional, con miras a expandir los mercados e incrementar la competitividad económica internacional de los países andinos.

3. Area socio-cultural

a) Identidad andina

Adoptar acciones conjuntas para fortalecer y promover internacionalmente la identidad andina y contribuir a la consolidación de una identidad latinoamericana. Estrechar vínculos culturales con los países de América Latina y el Caribe, así como con otros países y regiones.

b) Desarrollo social

Adoptar acciones conjuntas con el objeto de apoyar la participación y cumplimiento de los programas de acción adoptados en las Cumbres Mundiales sobre Desarrollo Social, Hábitat, Población, Derechos de la mujer y el niño, entre otras. Promover medidas internacionales que fortalezcan el respeto a los derechos de las poblaciones indígenas.

c) Patrimonio cultural

Desarrollar acciones conjuntas orientadas a prevenir y combatir el contrabando internacional de piezas y bienes pertenecientes al patrimonio histórico, cultural y arqueológico de los países andinos, así como a promover en otros países y ámbitos el conocimiento y difusión del patrimonio cultural andino.

Artículo 2.- Corresponde a los gobiernos de los Países Miembros ejecutar la Política Exterior Común. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores establecerá las prioridades de la Política Exterior Común y coordinará su ejecución a través de la Secretaría Pro Témpore del Consejo y con el apoyo técnico de la Secretaría General.

Dada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve.