



Robert Schuman



*Miami-Florida European Union Center of Excellence*

*EUMA*

¿El fin de la Comunidad Andina?

-Jaime Acosta Puertas



Vol. 2. No. 14  
July 2006

This publication is sponsored by the EU Commission.

## *EUMA*

*European Union Miami Analysis (EUMA)* is a by-weekly service of analytical essays on current, trend setting issues and developing news about the European Union.

These short papers (between 2,000 and 2,500 words in length) will be produced by the Miami-Florida European Union Center of Excellence (a partnership of the University of Miami and Florida International University) as an outreach service for the academic, business and diplomatic communities.

Among the topics to be included in the series, the following are suggested:

- The collapse of the Constitution and its rescue
- The British presidency of the EU
- Turkey: prospects of membership
- Impact of the German elections on the EU
- The budget impasse
- Immigration crisis and cultural challenges
- Security threats and responses
- The EU and Latin America
- The EU as a model and reference for inter-American integration
- The Common Agricultural Policy and other public subsidies
- The euro and the dollar
- EU responses to Katrina
- EU image in the United States

These topics form part of the pressing agenda of the EU and represent the multifaceted and complex nature of the European integration process. These short papers also seek to highlight the internal and external dynamics which influence the workings of the EU and its relationship with the rest the world.

Miami- Florida Center of Excellence **Jean Monnet Chair Staff:**

University of Miami

1000 Memorial Drive

101 Ferré Building

Coral Gables, FL 33124-2231

Phone: 305-284-3266

Fax: (305) 284 4406

E-Mail: [jroy@miami.edu](mailto:jroy@miami.edu)

Web: [www.miami.edu/eucenter](http://www.miami.edu/eucenter)

Joaquín Roy (Director)

Wendy Grenade (Associate Director/Editor)

Markus Thiel (Associate Editor)

Eloisa Vladescu (Research Assistant)

Catherine Cottrell (Research Assistant)

---

**¿EL FIN DE LA COMUNIDAD ANDINA?**

---

**Jaime Acosta Puertas \***

**Miami-Florida European Union Center of Excellence  
University of Miami  
Miami, Florida  
July 2006**

---

\* Jaime Acosta Puertas Experto en integración. Director del Creset.

## ¿EL FIN DE LA COMUNIDAD ANDINA?

---

### **Resumen**

Creada con el objetivo de fortalecer la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y consolidar un mercado común, la Comunidad Andina (CAN) atraviesa hoy una grave crisis generada por la decisión política de Venezuela de abandonar el bloque, una vez Colombia y Perú han firmado Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. El artículo sostiene que en las últimas cuatro décadas los países andinos crearon una sofisticada institucionalidad pero no consolidaron una visión estratégica de largo plazo ni construyeron una base sustantiva, económica, política y social, sobre la cual impulsar el proceso de integración y contribuir al desarrollo de sus países.

### **Introducción**

La decisión de Colombia y Perú de adelantar negociaciones con Estados Unidos para acordar Tratados bilaterales de Libre Comercio, ha originado la decisión política de Venezuela de retirarse del proceso de integración andina.

Este es un evento más de los tantos con los cuales los distintos países socios han socavado la iniciativa común. Lo difícil era prever cuál sería el detonante definitivo de una muerte anunciada.

Así, este ensayo tiene el propósito de hacer un recorrido desde la creación de la integración andina en 1969 hasta el presente, y esbozar algunas ideas sobre su incierto futuro.

### **Cuatro décadas de vaivenes internos y externos**

Los antecedentes que dieron origen al Pacto Andino, luego Comunidad Andina, se remontan a la crisis de la economía de Estados Unidos en 1931 y la posterior inflexión de la economía planetaria como consecuencia de la segunda guerra mundial, fenómenos que deterioraron la demanda de bienes primarios de los países latinoamericanos y los términos de intercambio.

Estas realidades originaron en la post guerra un movimiento en América Latina para transformar su patrón de especialización, induciendo un proceso que se conocería durante cuatro décadas (desde los años cincuenta hasta finales de los años ochenta del siglo veinte), como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Fue así como emergió la CAN con la idea de consolidar la ISI en los países signatarios, protegiendo su producción pero liberando barreras a su interior, con la intención de fortalecer su transformación productiva, e inspirados en la experiencia de la Comunidad Económica Europea, luego Unión Europea, con el fin de erigir un proceso de integración más o menos parecido. De esta manera, la CAN fue la primera iniciativa que le apuntaba a una integración profunda entre países subdesarrollados: unión aduanera y mercado común. Sin embargo, estas dos grandes metas no se lograron, y, en el presente, el incremento del intercambio comercial intracomunitario

es el hecho más reconocido después de cuatro décadas de incompleta integración. Entonces, cabe preguntarse si había coherencia entre condiciones internas y una visión propia del entorno externo para impulsar un proceso que implicaba propósitos comunes para un desarrollo autónomo que derivara en una apuesta política de *inserción internacional interdependiente*.

Para ello se requería adoptar políticas industriales en los países y una política industrial común, amparada en correctas políticas macroeconómicas, sociales y del conocimiento que contribuyeran a eliminar gradualmente el rezago productivo y social, para avanzar sin pausa en procura de la cohesión económica y social de los países y del proceso común.

Si se considera el caso de Colombia, el gobierno que impulsó el Pacto Andino, implementó reformas económicas coherentes con la integración, que los siguientes gobiernos no perfeccionaron ni consolidaron como propósito de largo plazo. Lo mismo se puede decir de los demás países socios, en su mayoría sumergidos en una enorme crisis política en los años posteriores al surgimiento de la iniciativa andina.

En un ambiente de discontinuidades, crisis múltiples, falta de visión propia del futuro, y extravío de los caminos por los cuales trasegaba la economía mundial, a diferencia de los países asiáticos que emergían en la escena internacional, pasaron los años setenta y se ingresó a la famosa década perdida de los años ochenta, en la cual, la crisis de la deuda externa, derivó en negociaciones de las cuales emergieron “terapias” que incidieron en todos los países latinoamericanos: apertura de los mercados, privatizaciones, reducción del tamaño de los estados y abandono de toda propuesta de crecimiento y de desarrollo endógeno, por lo tanto innovador, equitativo, productivo y competitivo.

Para cerrar esta síntesis de los primeros veinte años de la CAN, se puede decir que la integración implicaba adoptar políticas autónomas para transformar la especialización, consolidar la institucionalidad comunitaria, respetar principios de supranacionalidad, y por esas vías articular la producción para conformar cadenas productivas y clusters transfronterizos, insertarse proactivamente en la internacionalización, desarrollar capacidades de aprendizaje y de cooperación internacional, y reducir brechas sociales y territoriales.

El escenario planetario y continental cambió en los años noventa. Sobreviene para América Latina, por tanto para los países de la CAN, el Consenso de Washington, para afirmar los principios que condujeron a la negociación de la crisis de la deuda externa. En un ambiente de nuevas condiciones, el propósito de la integración andina, tal como se pensó cuando se creó, no era posible. La débil voluntad política para avanzar a la unión aduanera, diseñar e implementar políticas y estrategias acordes con un Mercado Común, iba por el camino contrario al camino señalado por el Consenso de Washington. Éste indicaba un sendero de dependencia, la integración una ruta de autonomía e interdependencia.

Por estas razones, los noventa fueron años donde surgieron decisiones políticas y económicas que paulatinamente erosionaron la CAN. Incumplimientos de distinto tipo, permiso para negociar otros acuerdos comerciales sin que al mismo tiempo se hubiera perfeccionado o completado el instrumental comunitario, mandatos de sus órganos rectores que poco se cumplían, falta de monitoreo, incapacidad de socializar en el tejido ciudadano el proceso andino,

y falta de recursos vía fondos comunes para impulsar programas comunitarios desde la Secretaría General.

Sin embargo, a comienzo del presente siglo, hubiera sido posible implementar (porque sí se pensó a través del Nuevo Diseño Estratégico encomendado por los gobiernos signatarios a la Secretaría General de la CAN), una nueva agenda de la integración, que combinara algunas orientaciones ineludibles del Consenso referido, con las necesidades de los países para mejorar su desempeño productivo con efectos sociales, que los dotara de mejores condiciones políticas para una inserción crecientemente competitiva.

A lo anterior, debemos sumar que el Banco Mundial, el BID, la CAF, y la nueva senda reflexiva y propositiva de la CEPAL, han recomendado que nuestros países adopten políticas industriales; de ciencia, tecnología e innovación; de emprendimiento; de educación; de formación de capital social y de desarrollo territorial, con el fin de superar problemas estructurales y mejorar la competitividad.

Pero, nuevas crisis de distinto tipo en los países andinos, nuevas diferencias ideológicas entre algunos de ellos, falta de visión sobre la importancia de tener una política externa común independiente, multilateral y por tanto interdependiente, la puesta en escena de nuevos factores geopolíticos y geoestratégicos en cuyo contexto algunos países privilegiaron las negociaciones bilaterales de comercio con Estados Unidos una vez se estancaron las negociaciones del ALCA, derivaron en la nueva inflexión del proceso andino, que parece, será sin retorno, al menos respecto a la idea que tuvieron, con gran visión política, quienes la concibieron.

Hay voces que minimizan la salida de Venezuela de la Comunidad Andina, recurriendo a los casos de Chile a comienzos de los setentas, de Perú con su salida en los ochenta y su reingreso en los noventas, para manifestar que no pasó nada y que el proceso continuó. Adicionalmente, minimizar los reclamos de Bolivia por los efectos que tendrán los TLC para algunos de sus productos, con el argumento de que las compras de ese país son de poca cuantía, no es un buen argumento, puesto que en la integración no sólo importan los aspectos económicos, sino y sobre todo los políticos. Si no fuera así, las grandes naciones de Europa no hubieran acogido a pequeños países como Portugal y Grecia.

Adicionalmente, no ha habido país o países que asumieran el liderazgo de impulsar la unión en términos políticos y económicos. Colombia, con la estructura industrial más diversificada y con la mejor ubicación geoestratégica, debió ejercer este liderazgo. Venezuela tenía la capacidad económica, pero la evidencia muestra que los países petroleros en desarrollo, no se han caracterizado precisamente por sembrar a futuro los beneficios de sus recursos finitos, porque los creen infinitos. Perú, sede de la Secretaría General, tampoco ha sabido interiorizar y actuar de manera correspondiente con este privilegio cuando asumió la iniciativa de financiar la infraestructura de operación de este organismo. Bolivia y Ecuador, son países pequeños con crisis sucesivas de distinta índole y por tanto con menores márgenes de maniobra para asumir la vanguardia.

En otras palabras, la crisis de la CAN no se puede analizar únicamente ni preferentemente por factores económicos. Son más importantes los políticos.

## ¿La CAN tiene futuro?

La Comunidad Andina nació en un contexto internacional distinto al actual. Los países en desarrollo del planeta estaban integrados en diferentes iniciativas políticas que ya no existen y las que sobreviven están menguadas: G-77, los No Alineados, entre otras. Muchos países que hace dos, tres o cuatro décadas eran actores activos de la causa tercermundista, han avanzado en su desarrollo y ahora están cerca de los intereses y visiones de sociedades próximas a constituirse en naciones avanzadas, con agenda propia que los aleja de sus antiguos socios del tercer mundo. En este grupo de naciones emergentes no están las economías andinas. Se quedaron en la canasta de sociedades rezagadas.

Voces que le restan importancia a la desintegración andina, manifiestan que Chile logró erigir una estrategia de inserción internacional independiente, entonces, por qué los países andinos no pueden hacer lo mismo. Vuelve y juega, éste país ha estructurado un modelo de desarrollo y de inserción singular que emergió en un momento distinto al actual: optó por la interdependencia, ha construido instituciones y ha definido su especialización internacional. Mientras tanto, los países de la CAN optaron por un alineamiento internacional en una sola dirección, prosigue su desorden político (en términos de North) y su especialización estratégica no ha variado ni se ha consolidado.

No firmar los TLC es otro escenario, aunque improbable desde cualquier perspectiva política, porque sería convertir en ganador al gobierno de Venezuela, lo cual no pasa por la mente de los congresistas de Estados Unidos y de la mayor parte de los congresistas de los países andinos.

Si se firma un solo TLC, y asumiendo criterios estrictamente técnicos, el proceso de la CAN ya no puede apuntar a la unión aduanera ni a preservar gran parte de la normativa andina ni a armonizar políticas estratégicas comunes, lo cual determinaría revisar el andamiaje normativo e institucional comunitario, para explorar un probable escenario futuro común, “coherente” con las menores nuevas condiciones. El problema es saber si existe voluntad política para hacer un ejercicio de esta magnitud.

La tendencia a firmar TLC bilaterales, también socava la posibilidad de un área andina de libre comercio, que una y otra vez será perforada porque una y otra vez será rebasada por superiores condiciones de los nuevos acuerdos que se firmen con países más avanzados que tienen intereses de largo plazo claramente establecidos.

Alguna posibilidad estaría en impulsar acciones estratégicas en temas clave y de interés a todos los países. Se trataría de elaborar una agenda coherente con la adopción de políticas internas propias correspondientes con políticas activas comunes, dirigidas a consolidar la integración y el desarrollo de los países y de todo el espacio andino, para que nuevas áreas productivas estratégicas puedan emerger, para adelantar desarrollos estratégicos en materia de ciencia, tecnología e innovación, acelerar la conectividad entre los países, incorporar las regiones de los países como actores clave de la integración, profundizar la integración energética, y mejorar las difíciles condiciones sociales de las naciones.

Sin embargo, cualquier ejercicio para construir un nuevo curso, no se debe hacer únicamente entre los gobiernos. Será necesario convocar a otras instancias con vocación andina, que no hacen parte del andamiaje institucional comunitario, para hacer una cumbre de amplia participación que derive en una nueva propuesta ampliamente consensuada. Pero esto requiere de una enorme capacidad de convocatoria, cuyo potencial existe, si hay voluntad política. De igual manera se necesita de mucha creatividad para repensar una agenda original. Esto es lo deseable. No obstante, los resultados de la reciente reunión extraordinaria de los mandatarios andinos, celebrada en Quito los días 12 y 13 de junio de 2006, reflejaron que persiste el “pragmatismo” de corto plazo que ha caracterizado las decisiones andinas en los últimos años: solicitar al gobierno de Estados Unidos ampliar el ATPDEA hasta que se aprueben los TLC con Colombia y Perú; y elaborar los contenidos de la agenda exigida por la UE si se quiere avanzar a un acuerdo de asociación CAN – UE, derivado de la IV Cumbre de Presidentes de América Latina y Europa, llevada a cabo en Viena en mayo del presente año.

Haciendo un esfuerzo pleno de voluntarismo para preservar el proceso andino, las negociaciones con la UE deberían ser la oportunidad para que la CAN pueda repensar los nuevos contenidos de su integración, puesto que a más de un acuerdo comercial, está la cooperación, la cual debe adelantarse en desarrollos estructurales de interés a los dos bloques. Si la CAN no aprovecha ese momento para impulsar temas clave, tales como: el desarrollo de las regiones, la construcción de un fondo andino para el desarrollo, la cooperación para el avance de su sistema productivo, la cooperación para mejorar la educación e impulsar el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, el desarrollo de infraestructuras físicas y de la sociedad de la información y del conocimiento, protección del medio ambiente, generación de empleo, cohesionar su institucionalidad haciendo un nuevo aprendizaje de la construcción europea, difundir en la ciudadanía la importancia de la integración, entre otros temas, posiblemente no haya otra ocasión para salvar el proceso. Sin embargo, esa cooperación será fructífera si las apuestas andinas las inspira la autonomía y la interdependencia, de lo contrario la UE propondrá una agenda de cooperación unilateral.

Alejados de una integración proactiva, los países andinos tienen en el contexto suramericano otra opción para una agenda de cooperación estratégica y de libre comercio, complementaria a las ineludibles relaciones con Estados Unidos.

Dadas estas circunstancias no es fácil vislumbrar el futuro de la CAN. Su andamiaje institucional ha sido rebasado por decisiones contrarias de los países socios, y por tanto su institucionalidad se percibe cansada para redireccionar el rumbo. La integración era un instrumento determinante para una inserción internacional digna para los pequeños países andinos. Un mundo globalizado, en el cual todo es a mayor escala, la CAN era una opción de construir economías de escalas de distinto tipo: políticas, productivas, sociales y del conocimiento. Sin embargo, el proceso perdió identidad, perdió espíritu de autonomía, perdió el sentido de cooperación y de construcción colectiva, y perdió el sentido del equilibrio entre mercado y estado.

## **Conclusiones**

La Comunidad Andina emergió bajo la necesidad de fortalecer su naciente proceso de industrialización, tratando de emular el camino de la integración europea, por tanto, concibiendo

una compleja institucionalidad sin sopesar las condiciones de desarrollo de los países para acometer un proceso de tal envergadura.

Factores internos y externos fueron menguando, al poco tiempo de creada, la visión de quienes la concibieron. La idea de la integración estaba dotada de contenidos que apuntaban a un desarrollo más autónomo e interdependiente, sin embargo, los países aplicaban “políticas” que iban en contravía de los contenidos iniciales del proceso común, determinadas por crisis múltiples y sucesivas a su interior, que relegaron los intereses de la integración a los intereses y coyunturas de cada país.. A esto se suma cambios en el sistema económico internacional de la posguerra fría, en particular los impulsados por el Consenso de Washington, cuyas “orientaciones” iban por el camino contrario al camino de la integración.

La CAN se agotó porque se agotaron las ideas, la voluntad política y con ella la creatividad, y porque jamás se implementó una agenda supranacional y sistémica de largo plazo, que profundizara y consolidara el proceso.

La crisis andina tendrá efectos en la naciente integración suramericana, no sabemos si buenos o malos, dependiendo de la visión, creatividad y capacidad política de los países líderes. De igual manera, esta crisis debe servir de espejo para el Mercosur, proceso que también debela dificultades.

A todas estas, la agenda de Estados Unidos se abre paso con aparentes beneficios en el corto y mediano plazo, pero quien sabe con qué consecuencias a largo término, con un patio trasero doblegado, fragmentado, rezagado, desigual e inestable, mientras los megabloques de Asia y Europa avanzan en cohesión y tamaño. No necesariamente ganancias del presente son ganancias garantizadas a futuro.