



# Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ISSN 1390-1532 • e-ISSN 2631-2549 • Número 20 • Año 2020

Comunidad Andina:  
Cincuenta años

---

20



# Comentario Internacional

# 20

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
ISSN 1390-1532 • e-ISSN 2631-2549 • Año 2020

---

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
César Montaña Galarza  
Rector

Centro Andino de Estudios Internacionales  
César Montaña Galarza  
Presidente

Pablo Andrade  
Director

Michel Levi Coral  
Editor

Cristina Salinas  
Coordinación Editorial

Comentario Internacional. Número 20

Bajo la licencia de Creative Commons Attribution  
ISSN 1390-1532 • e-ISSN 2631-2549



---

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Centro Andino de Estudios Internacionales

Toledo N22-80, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 8085

Fax: (593 2) 322 8426

Apartado postal: 17-12-569

Correo electrónico: [comentario.internacional@uasb.edu.ec](mailto:comentario.internacional@uasb.edu.ec)  
[revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario](http://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario)

---

Diseño y diagramación: Edwin Navarrete, Taller Gráfico La Huella  
Corrección: Michel Levi, Cristina Salinas, Camelia Plazas  
Correctora de estilo en inglés: Eurídice Salguero



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CENTRO ANDINO  
DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

### **Comité editorial**

Rafael Domínguez, Universidad de Cantabria (España)  
Mauricio Montalvo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Ecuador)  
Francisco Rhon, Centro Andino de Acción Popular (Ecuador)  
César Montúfar, Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador)  
Pablo Andrade, Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador)  
Marco Romero Cevallos, Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador)  
César Montaña Galarza, Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador)  
Wolf Grabendorff, Friedrich-Ebert-Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ecuador)  
Cintia Quiliconi, Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales (Ecuador)  
Katalina Barreiro, Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)  
María Paz Jervis, Universidad Internacional SEK (Ecuador)

### **Comité asesor internacional**

Alan Fairlie, Pontificia Universidad Católica (Perú)  
Allan Wagner, Ministerio de Relaciones Exteriores (Perú)  
Rickard Lalander, Universidad de Södertörn (Suecia)  
Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario (Argentina)  
Günther Maihold, Stiftung Wissenschaft und Politik (Alemania)  
Liisa North, Universidad de York (Canadá)  
Pia Riggiozzi, Universidad de Southampton (Reino Unido)  
Alberto van Klaveren, Universidad de Chile.  
Philippe De Lombaerde, UNU-CRIS (Bélgica).  
Jean Charles Froment, Instituto de Estudios Políticos de Grenoble (Francia)  
Laurence Whitehead, Universidad de Oxford (Reino Unido)

---

Comentario Internacional es una publicación académica anual que difunde artículos inéditos en español e inglés. La revista profundiza el debate de América Latina en el contexto global en el campo multidisciplinario de los Estudios Internacionales, desde trabajos teóricos y empíricos mediante diversos enfoques metodológicos.

Fundada y editada por el Centro Andino de Estudios Internacionales tiene como objetivos, promover el debate contemporáneo, generar nuevos conocimientos y contribuir a abordar algunas de las cuestiones más importantes de las Relaciones Internacionales, el Derecho Internacional, la Economía Internacional y la Ciencia Política.

Cada número de la revista se estructura en torno a un tema central, e incluye otros de coyuntura política y económica, temas varios, documentos históricos, eventos especiales y reseñas de libros.

### **Indexación**

Comentario Internacional es parte de los siguientes directorios, bases de datos bibliográficas y universitarias y buscadores científicos:

Latindex Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información en Línea Para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, México) | PROQUEST (EE. UU.) | HATHITRUST (EE. UU.) | IAI (Instituto Ibero-Americano, Alemania) | WorldCat (EE. UU.) | ROAD | MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas, Universitat de Barcelona) | LATINREV (Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales) | Biblioteca Digital UNAM (Universidad Autónoma de México) | GOOGLE ACADÉMICO (EE. UU.) | UASB-E repositorio (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

**■ Tema central**

**Comunidad Andina: Cincuenta años**

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<i>Michel Levi Coral</i>	
Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años	
Ideology and Andean Regionalism: A 50-Year History	<b>13</b>
<i>José Briceño-Ruiz</i>	
Between Hierarchy and Individuality: the Andean Community of Nations' historical rationalities	
Entre jerarquía e individualidad: las racionalidades históricas de la Comunidad Andina de Naciones	<b>57</b>
<i>Pablo Garcés</i>	
La Comunidad Andina en el contexto global. Posreingeniería de 2014: una mirada desde la acción colectiva	
The Andean Community in the global context Post-reengineering 2014: a look from the collective action	<b>81</b>
<i>Giulliana Reggiardo Palacios, Denny Piña García</i>	
Comunidad Andina: ¿una organización compleja, cohesionada y coherente?	
Andean Community: a complex, cohesive and coherent organization?	<b>103</b>
<i>Eric Tremolada Álvarez</i>	
Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019. Tránsito histórico y perspectivas para la reflexión	
The Andean Community and the discussion on security, 1969-2019. Historical development and perspectives for reflection	<b>123</b>
<i>Diego Pérez Enríquez</i>	
Las relaciones normativas entre la OMC y dos mecanismos regionales de América Latina	
The relationship between the WTO and two regional mechanisms in Latin America	<b>149</b>
<i>Maria de Fátima Defaz Ontaneda</i>	

El rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en los 50 años de integración subregional	
The role of the Court of Justice of the Andean Community in the 50 years of subregional integration	<b>169</b>
<i>Gustavo García Brito</i>	
El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la singularidad del proceso de integración andino	
The Andean Court of Justice and the uniqueness of the Andean integration process	<b>203</b>
<i>Yolanda Mendoza Neyra</i>	
Normas para autores	<b>223</b>

**E**n febrero de 2020 se conmemoraron cincuenta años de creación de la Comunidad Andina. Este bloque de integración regional, ha determinado la dinámica por la que Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, establecieron sobre la base de una compleja estructura institucional y andamiaje jurídico, un mecanismo por el que los Estados decidieron establecer una serie de políticas comunes para fortalecer su posicionamiento en el sistema internacional.

La lógica de la integración andina parte de una construcción institucional y normativa, creada para implementar políticas públicas regionales en los países miembros y así cumplir con una serie de objetivos determinados en el Tratado constitutivo, como por ejemplo la creación de un mercado común andino.

Desde su creación, el bloque andino ha sido capaz de institucionalizarse para sobrevivir en las condiciones políticas y económicas que sus países miembros vivieron a partir de 1969, año de creación del Pacto Andino.

Así, en la época actual en la que se habla de “Brexit” como un mecanismo por el que un Estado miembro decide voluntariamente dejar el bloque de integración regional europeo, y que constituye una experiencia dura para un organismo bastante estructurado, es una experiencia que los países andinos ya vivieron por partida doble el momento en que Chile y Venezuela, en diferentes momentos, optaron por la salida de la CAN.

Si bien la salida de dos miembros de mucha importancia política y económica para el bloque significó un costo alto en el sentido de los avances en la profundización del proceso andino. Dentro de la lógica de la integración, los Estados tienen la prerrogativa y libertad de cooperar entre ellos, de ceder su soberanía o de mantener íntegras sus competencias, como parte de la dinámica de la gobernanza regional.

La Comunidad Andina, a partir de su reestructura en 1996, no es ajena a estas lógicas y dinámicas de la integración regional porque es un proceso que

continúa por la decisión y voluntad de los Estados que la conforman, así como por el interés y la interacción de actores no estatales y de la sociedad civil, que interactúan a través de las facilidades establecidas por la gestión del bloque, que en muchos casos ignoran.

El “andino escepticismo” es una actitud que se encuentra con facilidad en los ciudadanos de los países miembros de la Comunidad Andina, que refleja el grado de desconocimiento que se tiene en general del impacto que el proceso de integración tiene en el día a día de todos los que vivimos en esta construcción económica, política y social.

El comité editorial decidió que este número de la revista sea dedicado al análisis de la Comunidad Andina en su aniversario número cincuenta, una edad respetable en la vida de las organizaciones internacionales. Uno de los objetivos planteados con este número de Comentario Internacional es fomentar el análisis crítico y el conocimiento de nuestro mecanismo de integración, a través de la producción de artículos académicos que fomenten el debate sobre el tema.

El número que les presentamos contiene en primer lugar una serie de dos artículos que van a determinar las condiciones de la estructura de la integración andina, a partir de análisis históricos y de variables como la ideología y las racionalidades históricas.

Desde la perspectiva de análisis de la afectación de los debates ideológicos en la integración regional, José Briceño Ruiz, investigador andino venezolano de renombre global, presenta un artículo necesario en el contexto del desarrollo de la Comunidad Andina, que explica con determinación cómo la crisis, retroceso o avance de los procesos de integración podría tener una posible relación con la convergencia ideológica. Sin embargo, se requiere considerar una serie de variables diferenciadas para comprender el éxito, progreso, estancamiento o crisis de un proceso regional.

Las racionalidades históricas en los procesos de integración regional plantean una serie de desafíos para los investigadores que van a utilizar diferentes teorías para explicar las dinámicas que estos presentan durante sus diferentes etapas de existencia. Pablo Garcés, reconocido académico ecuatoriano, desafía nuevamente las lógicas pre establecidas en la investigación sobre el camino de la integración andina en el marco de la construcción histórica, para presentarla como un caso resiliente y exitoso, en la medida en la que ha sabido adaptarse a diferentes clases de racionalidades que han marcado su evolución, desarrollo y sobrevivencia.

A continuación, la revista toma un giro hacia los análisis técnicos sobre aspectos clave que van a replantear los mecanismos y objetivos de la integración andina. En primera instancia, los jóvenes diplomáticos peruanos Giulliana Reggiardo y Denny Piña plantean una investigación sobre la base de la teoría de la acción colectiva para examinar el proceso andino, a partir de la reingeniería realizada en el año 2014. Nuevamente se confronta el éxito de la CAN sobre la relación entre los países miembros frente a la necesidad de determinar los bienes colectivos del bloque orientados a generar resultados para los proyectos conjuntos.

En esta misma dinámica, que relaciona la capacidad de gestión y evolución de la Comunidad Andina, con los resultados que presenta ante los países miembros y los ciudadanos andinos, uno de los más connotados investigadores en materia de integración regional en Colombia, el profesor Eric Tremolada Álvarez, realiza una gran reflexión sobre la construcción andina como una organización compleja, cohesionada y coherente.

Su análisis se fundamenta en un rápido repaso de las teorías integracionistas de base, que permiten comprender cómo una estructura institucional compleja, con capacidad de creación normativa, puede funcionar en la práctica, pero con resultados más discretos que se deben a factores como la decisión política o el presidencialismo en la toma de decisiones, que deben convocar a los ciudadanos para exigir a las autoridades nacionales y comunitarias, una gestión de la integración de calidad, como su derecho fundamental.

Entre las claves de los procesos de integración regional se encuentra la seguridad, considerada como un elemento que vincula de forma estratégica a los Estados miembros de un bloque. Diego Pérez Enríquez, estudioso ecuatoriano en materia de seguridad nacional y regional, desde la perspectiva académica, confronta un tema poco conocido en la perspectiva de los países andinos desde la visión de la Comunidad Andina. El ejercicio que realiza Pérez Enríquez en este sentido, es remarcable porque mucho se habla de aspectos clásicos de la integración, como son el comercio y la relación económica entre los Estados, pero poco se ha tratado sus vínculos en materia de seguridad nacional, desde la perspectiva de bloque regional.

Para muchos de Uds. apreciados lectores de Comentario Internacional, este tema resultará novedoso definitivamente. Consideramos en la revista que es un aporte a la discusión de nuevos temas en la integración andina, para combatir la conocida muletilla de “no existe nada al respecto o no se ha hecho nada al respecto”.

Las tres fuerzas en juego, con las que concluye el autor, nos permiten comprender cómo se ha desarrollado la cuestión desde la perspectiva de los Estados y, sobre todo, llama a incorporar en la agenda de la integración andina, a la seguridad como un asunto clave de discusión en el momento actual y futuro.

Sin embargo, en los estudios que se refieren a los bloques de integración regional, es necesario realizar un análisis desde la visión del Sistema Multilateral de Comercio. La joven investigadora Ma. de Fátima Defaz nos presenta en esta edición de Comentario Internacional, un ensayo sobre cómo se relacionan la integración andina y la Alianza del Pacífico con la normativa de la Organización Mundial del Comercio.

A partir de una confrontación sobre la aplicación de las normas de comercio de la Alianza del Pacífico y de la Comunidad Andina, frente a las de la Organización Mundial del Comercio, así como las normativas OMC-plus que tienen un alcance diferenciado, la autora establece la forma cómo se relacionan un mecanismo de integración con normas supranacionales y un bloque regional basado en acuerdos de comercio con la normativa multilateral del comercio, en el marco de aplicación del Derecho Internacional.

Los dos artículos que cierran esta edición de Comentario Internacional se refieren a uno de los órganos estelares del Sistema Andino de Integración. Se trata del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, un organismo jurisdiccional que ha sustentado los avances de la integración andina, a partir del control y regulación en la aplicación del Derecho Comunitario Andino.

En primera instancia, el magistrado boliviano Gustavo García Brito, digno ex estudiante de nuestra Universidad, con bastante claridad plantea cómo el Tribunal, a través de diferentes roles, ha sido un actor fundamental para cimentar las estructuras del proceso de integración, a través de la aplicación del Derecho Comunitario que permita la consecución de un mercado andino ampliado y la armonización de políticas económicas. Su artículo recoge con gran precisión y conocimiento, las diferentes etapas que ha sobrepasado el Tribunal, a través de la enunciación de diferentes casos que fueron resueltos en el marco de la solución de controversias como base de la relación entre los países miembros y el mecanismo de integración regional.

El autor coincide con otros autores de este número que, los actores de la integración, públicos o privados, responden a demandas más allá de las económicas y comerciales. Sin embargo, la construcción de un acervo normativo y de control de la legalidad, cumplimiento, interpretación y aplicación unifor-

me, están directamente relacionados con el cumplimiento de los Estados y la capacidad de accionarlos por parte de los actores públicos y privados.

Para concluir este número de homenaje a los cincuenta años de la Comunidad Andina, Yolanda Mendoza Neyra, jurista peruana, analiza la importancia de la evolución del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en perspectiva histórica y comparada con el camino marcado por la estructura jurisdiccional comunitaria europea.

Consideramos importante resaltar la diferenciación que hace la autora sobre el tratamiento de las competencias comunes de las dos estructuras judiciales comunitarias, establecidas en los recursos, acciones e interpretaciones que pueden ser accionadas en el marco de la normativa de los procesos de integración andino y europeo, que marcan las diferencias de aplicación normativa y jurisprudencial, de acuerdo a la autora, y generan la singularidad del Tribunal como parte de su identidad andina.

Esperamos que la lectura de este número de Comentario Internacional construya nuevos elementos de reflexión sobre el proceso andino de integración regional que, con sus aciertos y debilidades, se mantiene luego de cincuenta años de trayectoria. Es necesario que la sociedad andina, suramericana e internacional tenga un conocimiento más documentado del Sistema Andino de Integración, que le permita realizar análisis fundamentados sobre su construcción, evolución y posible dinámica en el tiempo y espacio del sistema internacional.



# Tema Central

## Comunidad Andina: Cincuenta años





# Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años

José Briceño-Ruiz\* 

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el papel de la ideología en el proceso de integración económica en la región andina. Se parte de la evidencia empírica de que la ideología ha estado presente en los debates desde el inicio mismo del proceso de integración a fines de la década del sesenta del siglo XX. Con base a lo que entiende por ideología en los debates de Economía Política Internacional, en el trabajo se analizan los diversos debates ideológicos en las distintas etapas a largo de 50 años y la forma como estos han influido en los avances y retrocesos de la integración andina. En la sección final se examina en qué medida la homogeneidad y heterogeneidad ideológicas pueden ser consideradas como variables importantes para evaluar el desarrollo de la integración andina.

**Palabras clave:** Pacto Andino, Comunidad Andina, ideología, integración, regionalismo

## Ideology and Andean Regionalism: A 50-Year History

### Abstract

This paper aims to analyze the role of ideology in the process of economic integration in the Andean region. The main argument is that the empirical evidence shows that ideology has been present in the region's debates from the very beginning of the integration process in the late 1960s. Based on what is understood by ideology in the debates of International Political Economy, this paper analyzes the various ideological debates in several periods throughout 50 years and the extent to which those debates have influenced on the advances and setbacks of Andean integration. The final section examines to what extent ideological homogeneity or heterogeneity can be considered as important variables to evaluate the development of the Andean integration

**Keywords:** Andean Pact, Andean Community, ideology, integration, regionalism

---

\* Profesor e investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <bricenoruiz@unam.mx>.

**Recibido:** 5 de julio de 2020 | **Revisado:** 6 de agosto de 2020 | **Aceptado:** 14 de septiembre de 2020.  
Para citar este artículo: Briceño-Ruiz, José. "Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años". *Comentario Internacional* 20 (2020): 11-53. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.2

**E**n este trabajo se explora el impacto de la ideología en el desarrollo de la integración andina. En contra de la retórica política reciente de ciertos gobiernos suramericanos de centroderecha, la ideología es un elemento permanente en la política de la integración regional. ¿Es la ideología un factor crucial para entender la integración regional? ¿La homogeneidad ideológica explica el progreso de la integración regional? La experiencia andina es un excelente laboratorio para analizar este asunto, por ser un proceso longevo que ha atravesado por las diversas etapas del regionalismo latinoamericano a partir de la década sesenta del siglo XX. De igual manera, la integración andina ha experimentado periodos de homogeneidad y heterogeneidad ideológica, lo que permite evaluar el impacto de una u otra situación en el proceso regional.

La Comunidad Andina (CAN) es uno de los procesos de integración económica más viejos del mundo. Creado en 1969 bajo el nombre de Acuerdo de Integración Subregional Andino, fue una respuesta de los países de tamaño mediano y los de menor desarrollo económico relativo a las limitaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Se consideraba que este proceso había favorecido a los países de mayor tamaño de la región, el llamado grupo ABRAMEX (Argentina, Brasil y México). La creación de lo que pasó a denominarse Pacto Andino fue una respuesta a los cuellos de botella que ya mostraba el proyecto de la ALALC. Además, en el Pacto Andino se buscaba reforzar la dimensión de transformación productiva que había tenido un papel secundario en la ALALC. Como es conocido, este último fue el resultado final del proceso impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para construir un mercado común latinoamericano.<sup>1</sup> El centro de ese proyecto era promover la transformación productiva a través de la creación de un mercado regional en el seno del cual se desarrollaría un proceso de industrialización. Por ello, es válido afirmar que el libre comercio no era el centro de la integración económica para la CEPAL. Lo era la industrialización. No obstante, ello no fue lo que se acordó en el Tratado de Montevideo que creó la ALALC en 1960 y esta fue esencialmente un proceso de

---

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El Mercado Común Latinoamericano* (Nueva York: Naciones Unidas / CEPAL, 1959).

integración comercial, quedando lo productivo limitado a los acuerdos de complementación industrial.<sup>2</sup>

El Pacto Andino nace en el contexto de esa crítica a las limitaciones de la ALALC y de búsqueda de retomar la visión cepalista-prebischiana de la integración. Era una expresión del nacionalismo económico imperante en la América Latina durante la década del sesenta del siglo XX, del cual la CEPAL era su principal impulsora y gobiernos de pensamiento socialdemócrata, como Acción Democrática en Venezuela, y socialcristiano, como la Democracia Cristiana en Chile, los ejecutores de un modelo económico con fuerte participación del Estado y favorable a la industrialización. En Colombia, el Partido Liberal era cepalino y Carlos Lleras Restrepo fue quien invitó a sus colegas a una Cumbre en Bogotá, en agosto de 1966, para discutir la creación del esquema subregional andino. Perú fue representado por el presidente del Banco Central y de Reservas, Fernando Schwalb, pues el presidente Fernando Belaunde nunca viajó durante su mandato. En Ecuador, su presidente Clemente Yerovi tampoco pudo viajar debido a la disolución del Congreso, instancia que debía aprobar sus salidas del país, por lo que estuvo representado por Galo Plaza.<sup>3</sup>

En el periodo que se inicia con la Declaración de Bogotá, existía un consenso sobre la necesidad de promover un nuevo bloque comercial que superar las limitaciones de la ALALC. Sin embargo, aunque se apoyaba la promoción del desarrollo industrial, Colombia y Chile, los países más industrializados en la subregión, eran favorables a implementar políticas en las cuales el mercado también tuviese un papel significativo. De igual manera, consideraba al libre comercio importante en el proceso de integración. Perú, Ecuador y Venezuela, en cambio, concebían a la industrialización regional como el centro de la integración y aquella sería resultado de un proceso de planificación. Estas tendencias se mantuvieron incluso con gobiernos militares de corte nacionalista, que asumieron el poder después de la reunión de Bogotá, como el Rene Barrientos en Bolivia, que incorpora en 1967 a este país al bloque regional y que era desarrollista. Posterior-

---

2. José Briceño Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas* (Mérida: Universidad de los Andes / CODEPRE, 2007).

3. Luis Mariñas Otero, "El 'Grupo Andino', su génesis y vicisitudes", *Revista de Política Internacional*, n.º 103 (1969): 35-6.

mente, Juan Velasco Alvarado en Perú y Alfredo Ovando en Bolivia, también favorecieron el modelo de industrialización regional.

Una vez firmado el Acuerdo de Cartagena, este nacionalismo económico se manifestó en un modelo de integración que rescataba el proyecto de industrialización cepalista a través de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), acompañado de metas como el establecimiento de una zona de libre comercio y una unión aduanera. También en el contexto del nacionalismo imperante en la región se acordó una normativa, la decisión 24, que establecía requisitos y controles a la inversión extranjera y promovía la creación de empresas multinacionales andinas. Por estas razones, el Pacto Andino se consideró un modelo de integración para los países en desarrollo, cuya base era el nacionalismo.<sup>4</sup> Sin embargo, este nacionalismo económico se acompañó con la aprobación de una estructura institucional que incluía elementos de supranacionalidad, en imitación del modelo europeo. Esto significaba, al menos, una soberanía compartida, lo que parecía estar en contradicción con el nacionalismo. En verdad no lo era, pues se trataba de una expresión subregional de lo que Felipe Herrera describía como *nacionalismo continental*, un proyecto para reconstruir *una nación deshecha*,<sup>5</sup> como se analizará más adelante. En ese contexto, la cesión de soberanía era comprensible.

El ciclo de nacionalismo regional culmina a mediados del primer lustro de la década del setenta. Tras el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 en Chile, la dictadura da un giro hacia políticas de mercado y se aleja de cualquier discurso nacionalista en lo económico. Algo similar sucede en Perú tras la caída de Velasco Alvarado en 1975. En Colombia, aunque existía un fuerte sector proclive al intervencionismo económico, también había otro que reclamaba el respeto al juego de las fuerzas del mercado. En otras palabras, la homogeneidad ideológica desapareció y ello tuvo un impacto en el proceso regional. Ya a finales de la década del 70 del siglo XX, el Pacto Andino mostraba sus debilidades como proceso de integración. La zona de libre comercio y el arancel externo común nunca fueron alcanza-

---

4. Ricardo Ffrench-Davis, "The Andean Pact: A model of economic integration for developing countries", *World Development* 5, n.º 1-2 (2006): 137-53; James Petras F. y Morley Morris, "The Rise and Fall of Regional Economic Nationalism in the Andean Countries 1969-1977", *Social and Economic Studies* 27, n.º 2 (1978): 153-70.

5. Felipe Herrera, *América Latina integrada* (Buenos Aires: Editorial Losada, 1967).

dos. Algunos PSDI fueron diseñados, pero nunca se aplicaron debido a las diferencias entre los países. La decisión 24 generó reacciones adversas en las empresas transnacionales, potencias económicas e incluso empresarios nacionales. La supranacionalidad tampoco funcionó de forma similar que en Europa, pues países como Venezuela establecieron límites, como la necesidad de aprobación interna de las normas andinas.<sup>6</sup> A esto se sumó la crisis de la deuda a partir de 1982. En el fondo, como fue analizado por Ricardo Ffrench-Davis<sup>7</sup> y Alicia Puyana,<sup>8</sup> fueron las diferencias entre gobiernos liberales e intervencionistas las que condujeron a la parálisis de la integración andina.

Después de la crisis durante la década pérdida de los años ochenta, la integración se relanza en 1989, en un contexto regional completamente distinto a su nacimiento. Son los inicios de la hegemonía de políticas de mercado en América Latina, descrito como *neoliberalismo*. La mayoría de los gobiernos en los diversos países aplican políticas económicas de reforma estructural en concordancia con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. Entre los componentes centrales de la nueva receta económica estaba la disminución del rol del Estado en la economía y la apertura externa. En ese marco, la idea de una industrialización programada sobre bases regionales y la protección arancelaria desaparece, y la integración andina se convierte en un mecanismo para la inserción en los mercados mundiales. Se trataba de un nuevo regionalismo, como se señalaba en los documentos de expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o de un regionalismo abierto, como propondría la CEPAL en 1994. En general se acepta que esta fase de homogeneidad ideológica en torno a una integración abierta fue la más exitosa de la integración andina, en particular debido al incremento en el comercio y las inversiones,<sup>9</sup> aunque esta homogeneidad no fue absoluta, pues el Perú de Alberto Fujimori se retiraría de los compromisos de la zona de libre comercio y unión aduanera en 1993.

El ascenso al poder de Hugo Chávez en Venezuela, en 1998, rompió la homogeneidad ideológica en la ya entonces CAN. Las ideas de Chávez so-

---

6. Briceño Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe*.

7. Ffrench-Davis, "The Andean Pact: A model of economic integration for developing countries".

8. Alicia Puyana de Palacios, *Integración económica entre socios desiguales* (México: CEESTEM, editorial Nueva Imagen, 1983).

9. Giovanni Molano Cruz, "La integración andina: origen, transformaciones y estructuras", *Integración & Comercio*, n.º 33, (2011): 39-50.

bre integración regional eran muy distintas a las de sus socios. No solo era la crítica al neoliberalismo que vociferó en su campaña electoral en Venezuela en 1998, sino que además Chávez entendía la integración como un instrumento político y criticaba a la CAN justamente por no tener esa dimensión política. Las diferencias se agravaron con el pasar de los años y en 2006 Venezuela se retira de la CAN. La división del bloque regional no terminaría con la salida venezolana, pues tras el triunfo de Evo Morales en Bolivia (2005) y de Rafael Correa en Ecuador (2006), surgiría un eje antineoliberal y antimperialista en el seno de la CAN.

Se observa entonces que la ideología ha sido una variable persistente a lo largo de la integración andina. Sin embargo, es necesario precisar que este estudio se ubica en el marco de la disciplina de la Economía Política Internacional (EPI) y, en consecuencia, el uso la categoría ideología encuadra en los debates que se han producido en esta disciplina. El trabajo se concentra en analizar la forma cómo la ideología ha influido en el diseño y aplicación del modelo económico de la integración andina. Esto implica el estudio de las interacciones entre la sociedad, el Estado y el mercado que ocurren tanto al interior los países miembros del bloque regional como en sus relaciones con el sistema internacional. Las ideologías desempeñan un papel en esas interacciones. Así, se puede observar que durante algunos periodos ha existido homogeneidad ideológica, como en los años iniciales de aplicación del Acuerdo de Cartagena o en la década del noventa. Otras veces predominó la heterogeneidad ideológica, como después de 1973 o de 2006.

Para ser prudentes en el análisis, entendemos las ideas de *homogeneidad* y *heterogeneidad ideológicas* como tipos ideales en el sentido *weberiano*. Son constructos teóricos que simplifican la realidad para ayudar a comprenderla mejor. La observación es pertinente, como se hará notar en este análisis de la CAN, pues homogeneidad ideológica absoluta quizás nunca ha existido. Siempre hubo una voz divergente, a pesar de que en el resto de los miembros del bloque regional predominase una preferencia ideológica. Por otra parte, no se pretende establecer una relación causa-efecto entre homogeneidad y heterogeneidad ideológica y el éxito o fracaso de la integración. Más bien se busca establecer si existe algún tipo de correlación. Si es el caso, la ideología puede ser un factor que, junto a otros, como la política doméstica, el liderazgo o los cambios en el sistema económico o político internacional, pueden influir en un proceso de integración regional.

## Una breve reflexión sobre ideologías y regionalismo

La extensión de este trabajo no permite hacer una revisión amplia del concepto de ideología. A pesar de ello es necesario al menos tener un concepto operativo de la misma. También brevemente se considera la forma como la ideología ha comenzado a ser utilizada en los estudios sobre regionalismo y política exterior en América Latina. Este trabajo se ubica en el campo de la EPI y el énfasis se otorga a las ideologías que han sido predominantes en esta disciplina. Una vez hechas estas conceptualizaciones, se pasa a definir qué se entiende por homogeneidad y heterogeneidad ideológica, dos conceptos claves en el marco analítico de este trabajo.

La ideología ha sido analizada desde diferentes perspectivas. Marx, por ejemplo, aborda el tema de la ideología desde al menos 3 perspectivas: una *descriptiva* que implica un estudio antropológico de las creencias y rituales característicos de ciertos grupos; una *positiva* en la que ideología es una *visión del mundo* que proporciona a los miembros de un grupo un sentido de significado e identidad; y uno *crítico* que convierte a la ideología en un relato para liberar a los individuos de ciertas formas falsas y engañosas de entendimiento.<sup>10</sup> Talcott Parsons, en cambio, desde una perspectiva liberal, define la ideología como “el sistema de creencias compartidas por los miembros de una colectividad”.<sup>11</sup>

Van Dijk describe a las ideologías como ideas o sistemas de creencias.<sup>12</sup> Las ideologías políticas son “un conjunto de ideas, creencias, opiniones y valores que: 1. tienen un patrón recurrente, b) son defendidas por grupos importantes; c) compiten sobre la provisión o el control de los planes para las políticas públicas, 4. hace eso con el objetivo de justificar, cuestionar o cambiar los acuerdos sociales y políticos y los procesos de una comunidad política”.<sup>13</sup>

De acuerdo con Van Dijk,<sup>14</sup> existen algunos supuestos para definir las ideologías:

---

10. Raymond Geuss, *The Idea of a Critical Theory: Habermas and the Frankfurt School* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), 4-26.

11. Talcott Parsons, *The Social System* (Abingdon: Routledge, 1991), 224.

12. Teun A. Van Dijk, “Ideology and discourse analysis”, *Journal of Political Ideologies* 11, n.º 2 (2006): 116.

13. Michael Freedon, *Ideology: A very short introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 32.

14. Van Dijk, “Ideology and discourse analysis”, 3.

1. Las ideologías son cognitivas: incluyen objetos mentales (ideas, pensamientos, creencias, juicios y valores).
2. Las ideologías son sociales: representan un grupo, intereses grupales.
3. Son sociocognitivas: lo cognitivo y lo social interactúan. Son discutidas, compartidas por los miembros de un grupo social.
4. Son marcos de interpretación y de acción. Es complicado medirlas en términos de verdad o falsedad.

La ideología tradicionalmente no ha sido considerada de forma extensiva cuando se analiza los procesos de integración y cooperación regional. Michael Freeman ha señalado que “nosotros producimos, diseminamos y consumimos ideología en nuestras vidas, estemos o no conscientes de ello”.<sup>15</sup> Esto es válido para todos los procesos sociales y como el regionalismo internacional es un proceso social, no puede estar exento de la producción, diseminación y consumo de ideas de los actores que lo promueven. La ideología ha estado presente en todos los procesos de construcción de región, sea en sus iniciativas de integración o de cooperación. Estos procesos son impulsados por los Estados a través de su política exterior y las ideologías importan en el diseño de esta última. Los actores económicos que aplican los acuerdos firmados por los gobiernos también promueven ideología que representan sus intereses. Ciertamente, como señala Gian Luca Gardini,<sup>16</sup> la ideología no es una causa directa de una particular política exterior, pero influye en el sistema de creencias de los individuos que la diseñan. Las ideas se pueden convertir en guía para la acción y en un mecanismo de justificación y legitimación de ciertos cursos de acción.

Recientes investigaciones<sup>17</sup> han incluido a la ideología como una de las variables explicativas del regionalismo latinoamericano. Saraiva y Granja,<sup>18</sup> por ejemplo, argumentan que en períodos de alta convergencia ideoló-

---

15. Freeman, *Ideology: A very short introduction*, 32.

16. Gian Luca Gardini, “Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: A framework for analysis”, en *Latin American Foreign Policies*, ed. Gian Luca Gardini (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2011), 13-33.

17. Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja Hernández, “La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”, *Revista uruguaya de Ciencia Política* 28, n.º 1 (2019):157-82; Cintia Quiliconi y Renato Rivera, “Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en Unasur”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28, n.º 1 (2019): 219-48.

18. Gomes Saraiva y Granja, “La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”, 160.

gica se producen progresos en la integración regional, independientemente de su orientación política, mientras que en periodos de baja convergencia ideológica tiende a predominar el pragmatismo. Quiliconi y Rivera,<sup>19</sup> por su parte consideran a la ideología y el liderazgo político como factores explicativos de los procesos de cooperación e integración regional. Su argumento es que en periodos de convergencia ideológica entre los líderes los niveles de cooperación serán más altos que cuando no existe tal convergencia.

El uso de la ideología en el estudio del regionalismo en general y en la integración económica en particular puede entenderse mejor en el marco de la EPI. En este sentido se rescata lo que en la literatura de esta disciplina se entiende por ideología. Existen muy diversas taxonomías de las ideologías en los estudios de EPI, una práctica habitual en las Ciencias Sociales. Así, por ejemplo, Robert Cox, describe cinco tipos de ideología: el liberalismo monopolista, el socialdemócrata, el tercermundista, el neo-mercantilista y el materialismo histórico.<sup>20</sup> Sin embargo, la tipología clásica de las ideologías en EPI es atribuida a Robert Gilpin en su clásico *The Political Economy of International Relations*, publicado en 1987. Como punto de partida, Gilpin toma de Robert Heilbroner el concepto de ideología como: “sistema de pensamiento y creencias por medio de las cuales [individuos y grupos] explican ...como operan sus sistemas sociales y que principios ejemplifican”.<sup>21</sup> Gilpin en realidad excluye la idea de clase dominante que está en concepto de Heilbroner, para quien la ideología son pensamientos y creencias de la clase dominantes.<sup>22</sup> Una vez presentado este concepto, Gilpin señala que en EPI existen tres ideologías: la liberal, la nacionalista y la marxista. Para Gilpin estas tres no son teorías, pues “pues cada posición implica un sistema total de creencias en torno a la naturaleza de los seres humanos y la sociedad”.<sup>23</sup> Esta tipología se ha convertido en un clásico en el estudio de la EPI. Sin pretender cuestionar el aporte de Gilpin, ya en 1980 Nazli Choucri, aunque no se refería a ellas como ideologías, describía tres

---

19. Quiliconi y Rivera, “Ideología y liderazgo en la cooperación regional”, 228.

20. Robert Cox, “Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature”, *International Organization* 33, n.º 2 (1979): 257-302.

21. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), 25.

22. Robert L. Heilbroner, *The nature and logic of capitalism* (Nueva York: W. W. Norton & Company, 1985), 107.

23. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, 26.

tipos de contribuciones en la EPI: la realista mercantilista, las provenientes de la escuela de la interdependencia y las de la escuela radical-marxista-dependientista,<sup>24</sup> muy cercanas a la tipología de Gilpin.

Aunque esta tipología no está exenta de críticas, en particular por su forma de analizar al liberalismo como enfoque particular<sup>25</sup> y su visión sobre la ideología del Tercer Mundo,<sup>26</sup> tiene aún un gran valor explicativo. Por ello se utiliza en este artículo, al argumentarse que el liberalismo y el nacionalismo económico han sido dos ideologías que han influido en el desarrollo del regionalismo económico en la CAN.<sup>27</sup> Una vez más, la extensión de este trabajo no permite una evaluación detallada de estas ideologías, pero se requiere al menos una conceptualización general de ellas.

El nacionalismo económico como ideología o perspectiva de IPE tradicionalmente ha sido asociada al mercantilismo en la Economía y el realismo político en las Relaciones Internacionales. En la versión de Gilpin el nacionalismo económico se basa en el principio que los mercados deben estar subordinados a los intereses de los Estados.<sup>28</sup> Aunque a veces se le asocia con el viejo mercantilismo, el nacionalismo lo supera, pues no se basa en las ideas de acumulación de oro o una balanza comercial favorable. Con base en las propuestas de Alexander Hamilton y Federico List, la industrialización se convierte en un elemento central del nacionalismo económico. Esto implica una protección a las industrias en sus etapas iniciales, el famoso argumento de la *industria naciente*, lo que requiere algún nivel de protección arancelaria. De igual manera, el nacionalismo económico cuestiona la idea de que la ventaja comparativa y el libre comercio sean leyes naturales. El Estado puede a través de la acción pública promover e incentivar el desarrollo industrial y mejorar la ventaja comparativa de una economía.

---

24. Nazli Choucri, "International Political Economy: A Theoretical Perspective", en *Change in International System*, ed. Ole Holsti, Randolph Siverson y Alexander George (Boulder: Westview Press, 1980), 103-19.

25. Stefano Guzzini, *Realism in international relations and international political economy: the continuing story of a death foretold* (Londres: Routledge, 1998), 172.

26. Craig N. Murphy y Roger Tooze, "Getting Beyond the 'Common Sense' of the IPE Orthodoxy", en *The new International Political Economy*, ed. Murphy Craig N. y Tooze, Roger (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991), 23.

27. El tercer enfoque que considera Gilpin, no se considera en este ensayo, pues salvo el caso del desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica (Comecon), no tuvo mayor influencia en las iniciativas regionales.

28- Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, 26.

Esta visión tradicional del nacionalismo económico está siendo cuestionada por literatura reciente en EPI. Se señala por ejemplo que asimilar nacionalismo económico al proteccionismo es equivocado o, al menos, una visión limitada del asunto. El nacionalismo más bien haría referencia al lugar que los procesos económicos tienen en la formación de una nación, de la misma forma que lo hace la cultura o la religión. Por ello, se crítica la visión de Gilpin por excluir a la nación de su marco explicativo y asimilarla al Estado, que es el ente que aplica políticas proteccionistas consideradas como nacionalistas.<sup>29</sup> Obviamente no se trata de reformular la premisa de que los nacionalistas apoyan la industrialización, por ejemplo, sino que lo hacen como parte de un proceso de construcción y fortalecimiento de la nación.

En América Latina el nacionalismo económico ha tenido como su centro principal a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su primer Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch. El núcleo principal de su propuesta es la necesidad de promover una transformación de las estructuras productivas de los países de la región a través de la industrialización. En una etapa inicial esto se asimiló a la estrategia de industrialización con sustitución de importaciones (ISI), pero en la década del setenta se combinó en algunos países con la promoción de exportaciones. Estas ideas tuvieron expresión en el ámbito de la integración regional, pues esta se concebía como un mecanismo para promover una industrialización en el contexto de un mercado regional ampliado y protegido en su etapa inicial.<sup>30</sup> Una segunda vertiente del nacionalismo se encuentra en la obra de Felipe Herrera, presidente del BID cuando se negoció el Acuerdo de Cartagena. Para Herrera, América Latina era una *gran nación desecha* que debía ser reunificada a través de la integración regional. Esta última obviamente debía tener un componente económico, que era la industrialización, pero también tenía un componente histórico, cultural e identitario. Esto generaba un nacionalismo que no era solo nacional, sino que era continental latinoame-

---

29. Eric Helleiner, "Economic nationalism as a challenge to economic liberalism? Lessons from the 19th century", *International Studies Quarterly* 46, n.º 3 (2000): 307-29; Stephen Shulman, "Nationalist sources of international economic integration", *International Studies Quarterly* 44, n.º 3 (2000): 365-90; George T. Crane, "Economic nationalism: bringing the nation back in", *Millennium* 27, n.º 1 (1998): 55-75.

30. Sobre este aspecto véase José Briceño-Ruiz, "Raúl Prebisch and the theory of regional economic integration", en *The Global Political Economy of Raúl Prebisch*, ed. Matias Margulis (Abingdon: Routledge, 2017), 79-95.

ricano.<sup>31</sup> Así, en Herrera la integración económica era un componente del nacionalismo continental, una forma de abordar el asunto que lo acerca a las recientes tendencias en EPI.

La ideología liberal, por su parte, tiene como su pilar el supuesto que debe ser el mercado y no el Estado el actor principal de la actividad económica. Esto se manifiesta en el lema *laissez faire, laissez passer* que supone un Estado mínimo, con funciones limitadas a la justicia y el orden público. El mercado es el mecanismo eficiente de asignación de las actividades productivas y los individuos a través de sus decisiones racionales son sus agentes. En este sentido, la preocupación de los liberales es el logro de la eficiencia y el bienestar individual. Uno de los componentes centrales del enfoque liberal es su defensa al libre comercio. Basado en las ideas de ventaja comparativa de David Ricardo y complementada por los aportes sobre dotación de factores de Eli Heckscher y Bertil Ohlin, para los liberales el libre comercio como no solo asigna de forma más eficiente la actividad productiva, sino que genera un mayor bienestar y conduce a la paz. En el caso del regionalismo económico, el liberalismo se manifiesta en la corriente iniciada por Jacob Viner en su libro *The Customs Union Issue*, publicado en 1950. Para un liberal, el objetivo fundamental es el libre comercio a escala global y el regionalismo se evalúa de forma positiva solo si contribuye a alcanzar esta meta. Viner traduce esa idea en su división de los efectos de la integración económica en creación de comercio y desvío de comercio, considerando adecuados solo los acuerdos comerciales que promuevan el primero. Con el incremento del proceso de globalización, desde una mirada liberal el regionalismo económico se convirtió en un mecanismo para acelerar la apertura de los mercados e intensificar la inserción a la economía de países que habían tenido políticas proteccionistas.

En América Latina el enfoque liberal ha estado presente en diversos momentos históricos de la región, como la denominada etapa primario-exportadora (1870-1910) y dictaduras en Argentina y Chile a mediados de la década del setenta del siglo XX. Sin embargo, es en la década del noventa de este último siglo que se vuelve hegemónica en el contexto de la denominada reforma económica estructural. En el marco de los procesos de integración económica esto se manifestó en el enfoque del *nuevo regiona-*

---

31. Felipe Herrera, *Nacionalismo Latinoamericano* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1967).

lismo que impulso el BID en la última década del siglo XX. En tal enfoque la integración económica regional se convertía en un mecanismo para profundizar la reforma estructural que los países latinoamericanos estaban impulsando bajo la lógica del Consenso de Washington. En concreto, era un instrumento para promover la liberalización del comercio, una de las metas del Consenso. La CEPAL, por su parte, trató de adoptar la propuesta del Asia-Pacífico de un regionalismo abierto a América Latina, pero este no es un enfoque que se pueda describir como liberal pues, aunque apoya la idea de apertura y libre comercio, los combina con las ideas de transformación productiva y equidad que se estaban desarrollando en la CEPAL desde la década del ochenta por expertos del denominado neo-estructuralismo.

Finalmente, para cerrar este breve marco teórico, en este trabajo se usan las categorías homogeneidad y la heterogeneidad ideológica. Se consideran variables intervinientes importantes en el estudio el regionalismo. El punto de partida es la distinción realizada por Raymond Aron entre sistemas internacionales homogéneos y heterogéneos. Aron señaló respecto: “Llamo sistemas homogéneos a aquellos en los cuales los Estados pertenecen al mismo tipo y obedecen al mismo concepto de política. Llamo heterogéneo, por el contrario, aquellos sistemas en los que los Estados están organizados de acuerdo con otros principios y reclaman valores contradictorios”.<sup>32</sup> Si se concibe a la CAN como un subsistema internacional, es válido argumentar que durante varios periodos de su desarrollo ha sido homogéneo y en otros han sido heterogéneo. Por ejemplo, con la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela (1999), Evo Morales en Bolivia (2006) y Rafael Correa en Ecuador (2007), con su prédica en favor del nacionalismo y el socialismo y la ruptura con Estados Unidos, la CAN dejó de ser un subsistema regional homogéneo. El ataque en 2008 a un campamento de la FARC en territorio ecuatoriano por parte del ejército colombiano es una expresión de esta heterogeneidad. Uno de los rasgos de un sistema homogéneo es que incrementa la solidaridad entre sus miembros y limita la violencia en las relaciones entre los Estados.<sup>33</sup> El ataque a un campo de un grupo ilegal que está asentado en el territorio de un socio de la CAN, pero sin consultar a este socio, no evidencia ninguna solidaridad y fue un uso de la violencia, que si bien

---

32. Raymond Aron, *Paz y Guerra entre las naciones* (Madrid: Revista de Occidente, 1963), 18.

33. Bárbara Andrade, “Raymond Aron e os conceitos de homogeneidade e heterogeneidade”, *Relações Internacionais*, n.º 35 (2012): 58.

no condujo a un conflicto militar entre ambos países, generó una tensión bilateral que requirió la intervención mediadora de la región.

Ahora bien, estas ideas de homogeneidad y heterogeneidad articuladas con el análisis de las ideologías ya descritas pueden ser útiles para comprender el funcionamiento de la integración económica andina. En este proceso regional han existido periodos de homogeneidad ideológica y de heterogeneidad ideológica. Es importante dejar en claro que esta dicotomía se va a utilizar teniendo como marco de referencia las dos ideologías que ya se han descrito: el nacionalismo económico y el liberalismo. En otras palabras, se analiza cuando se ha observado cierta homogeneidad entre los países en torno a las ideas liberales o a las nacionalistas y cuando se percibía una heterogeneidad en cuanto a ellas.

Para que el concepto de homogeneidad ideológica sea operativo no debe ser asimilado a unanimidad. Bajo esta perspectiva ningún grupo social, desde una familia al Estado sería homogéneo, pues diversidad y disidencia es parte de la condición humana. Por otra parte, a pesar de uso frecuente, estas dos categorías no han sido objeto de definición clara en las Ciencias Sociales. Desde una perspectiva marxista, Ernesto Laclau ha estudiado el uso de la heterogeneidad y la homogeneidad en política. Para Laclau la regla es la heterogeneidad a la que la da un doble uso: uno dialéctico, anti-hegeliano en el cual equivaldría al *resto* y otro en el cual sería sinónimo de exterioridad o distancia. Para Laclau, la heterogeneidad es relación que se da “entre elementos que no pertenecen a un mismo espacio de representación”,<sup>34</sup> mientras que homogeneidad es un espacio “donde los elementos y partes adquieren sentido a partir de su común pertenencia a una estructura cerrada”.<sup>35</sup> Este enfoque puede aportar algunos insumos para construir conceptualizar la homogeneidad y la heterogeneidad ideológica, pero es riesgoso pretender aplicar esta visión a los estudios de regionalismo con perspectiva de EPI. A esto se suma que este trabajo no adopta un marco explicativo marxista. Fuera de Laclau, no existen mayores estudios teóricos sobre homogeneidad y heterogeneidad ideológica.

---

34. Ernesto Laclau, “Por qué construir un pueblo es la tarea principal de la política radical”, *Cuadernos del CENDES* 23, n.º 62 (2006): 20.

35. Alejandro Groppo, “Heterogeneidad y política en Bataille y Laclau”, *Studia Politicae*, n.º 20 (2010): 59-73.

En consecuencia, es crucial construir un concepto operativo de ambas categorías para efectos de esta investigación. Una definición inicial es que existe homogeneidad ideológica cuando los miembros de un grupo social comparten las premisas, los valores y las creencias de una ideología en particular. La homogeneidad ideológica existe en un grupo social cuando sus miembros comparten una serie de premisas, valores y creencias compartidas frente a un hecho social que le han sido dados por una ideología concreta, lo que le da un sentido común de pertenencia. Esos valores y creencias constituyen la ideología. En este artículo se consideran dos ideologías que han impactado el regionalismo económico en la CAN: el liberalismo y el nacionalismo económico. Así, habría una homogeneidad ideológica en torno al nacionalismo si entre la mayoría de los miembros de la CAN se aceptan como válidas creencias como la importancia de fortalecer el poder de la nación, la industrialización o la necesidad de aplicar medidas proteccionistas en ciertas circunstancias. Si esto ocurriese en cuanto al modelo liberal, entonces, se compartirían valores como el cosmopolitismo, el libre comercio, la ventaja comparativa o la búsqueda del bienestar. En este contexto, como se está analizando la homogeneidad relacionada a una ideología económica, no entran como variables centrales la naturaleza del régimen político (militar o civil) o la afiliación partidista (socialdemócrata o socialcristiano). En el caso de la CAN, hubo un momento en que una democracia como Colombia y un gobierno militar como el de Velasco Alvarado en Perú, compartían la ideología del nacionalismo económico. Aunque Salvador Allende no era un nacionalista, sino un marxista, terminó apoyando el proyecto andino, pues tenía una mayor afinidad con algunos supuestos del nacionalismo económico que con el liberalismo. No se quiere decir que aspectos como el tipo de régimen o afiliación partidista sean irrelevantes, pues expresan ideologías políticas que suelen estar ligadas a ideologías económicas. Así, un gobierno conservador suele ser librecambista en lo económico, aunque no siempre es así, por ejemplo la dictadura militar iliberal de Augusto Pinochet en Chile era liberal en lo económico. Como se señala en estadística al referirse a homogeneidad, esta existe cuando todos los miembros de la población tienen características similares según las variables que se vayan a considerar en el estudio o investigación. Si esa premisa se aplica a esta investigación, las variables están provistas por los enfoques liberal y nacionalista ya descritos.

En cambio, la heterogeneidad se produce cuando los miembros de un grupo social no comparten las premisas, los valores y las creencias de una

ideología en particular. Esto ocurre cuando los miembros de un grupo tienen visiones distintas sobre un hecho social. En nuestro caso de estudio, existe heterogeneidad ideológica cuando algunos de los actores comparten las premisas y valores de la ideología liberal y otros los del nacionalismo económico. Estas visiones encontradas pueden afectar el desarrollo de un grupo, en particular en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones. En el caso de los procesos regionales esto puede ser aún más complejo, pues normalmente se requiere unanimidad o consenso. Sin embargo, la heterogeneidad ideológica no bloquea el funcionamiento de un bloque regional, pues se puede alcanzar un mínimo común denominador, lo que puede implicar aplicar mecanismos como vinculación de cuestiones o estrategias como incluir temas que originalmente no estaban en la agenda (conocido como *tie-in*). La heterogeneidad en cambio puede ser más problemática para iniciar un proceso regional, especialmente si se refiere a temas sustanciales. No obstante, tampoco lo impide forzosamente, pues se pueden dar concesiones iniciales que satisfagan las demandas de socios potenciales renuentes.

## **Heterogeneidad y homogeneidad en la era del nacionalismo económico: el regionalismo autonómico/intervencionista**

La heterogeneidad ideológica existía ya desde las negociaciones del Acuerdo de Cartagena que estableció el Pacto Andino. La iniciativa de crear un esquema subregional andino es impulsada por Colombia y su gobierno convoca en 1966 a una Cumbre de Presidentes en Bogotá. En esta reunión se decidió crear una Comisión Mixta que se encargaría de las negociaciones para establecer el nuevo bloque regional. Ya durante las negociaciones del acuerdo surgieron dos tendencias: una *comercialista*, defendida por Colombia y Chile, que proponía que el objetivo central de la integración debía ser la liberalización del comercio y otra *desarrollista*, que compartían Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, cuyo planteamiento era una integración para promover el desarrollo industrial.<sup>36</sup> Los comercialistas suscribían a la ideología liberal y los desarrollistas al nacionalismo económico.

---

36. Angelica Jaffe Carbonell y Angelina Risquez Cupello, *Régimen político e integración en América Latina* (Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar / Fundación Bicentenario Simón Bolívar, 1988), 129.

En el Acuerdo de Cartagena de 1969 se termina adoptando un modelo de integración basado en la propuesta *cepalista* que promovía la transformación productiva a través de la planificación industrial regional, como planteaban los desarrollistas, pero combinado con las propuestas de libre comercio del *eje comercialista*. Esto se manifestó en la combinación de instrumentos como Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), mecanismos para fomentar la transformación productiva, el programa de liberalización comercial y el establecimiento de un arancel externo común. Estas dos tendencias se mantuvieron en los años iniciales de la integración andina, cuando se estaba discutiendo la forma que tomarían importantes instrumentos como los PSDI, el arancel externo común o las normas para regular la inversión extranjera.

No obstante, a partir 1969 y hasta 1973 el Pacto Andino fue un espacio *relativamente homogéneo*. Tras el golpe Estado de Velasco Alvarado en Perú en 1969 y de Juan José Torre en Bolivia en 1970, el eje desarrollista se consolidó. Eran dos gobiernos nacionalistas que impulsaban en sus países la industrialización. Ecuador mantuvo su interés en avanzar en su desarrollo industrial en el seno del Pacto Andino. El cambio ocurrió en Chile que, tras el triunfo de Salvador Allende en las elecciones de 1970, se alejó del *eje comercialista*. En verdad, no es correcto afirmar que el gobierno de Salvador Allende apoyaba el modelo *cepalista*, pues este último en el fondo lo que buscaba era implementar un capitalismo con fuerte intervención el Estado, mientras que el proyecto de la Unidad Popular proponía la estatización de tipo socialista de la economía. No obstante, al interior del Pacto Andino, la posición del gobierno chileno era más cercana al eje desarrollista. Esto es lógico, pues a pesar de las diferencias entre el marxismo y el nacionalismo económico, ambos comparten críticas al liberalismo. En medio de una disputa entre nacionalistas y liberales, existían motivaciones para que la Unidad Popular adoptara la actitud pragmática de apoyar a los nacionalistas, sin que ello implicase abandonar sus principios socialistas.<sup>37</sup> A esta etapa se

---

37. Mauricio Guerrero Cordero, chileno que miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, señala que al interior de la Unidad Popular existían dos tendencias. Una encabezada por el Presidente Allende y su Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda que apoyaban la integración andina, mientras que otro consideraba que el Grupo Andino no era una prioridad de política nacional y que lo esencial era “aumentar en lo posible los vínculos con el mundo socialista”. Mauricio Guerrero Cordero, *10 años del Grupo Andino. Memorias de un protagonista* (Ottawa: International Development Research Center, 1979), 73.

describió como de pluralismo ideológico. En ese escenario, Colombia quedó como el único defensor de eje comercialista que, aunque aceptaba la industrialización o que se estableciese un arancel externo común, daba a las fuerzas del mercado un mayor papel en su diseño y aplicación. Este enfoque se hizo mucho más claro tras el fin de la Presidencia del liberal Lleras Restrepo y su sustitución por el conservador Misael Pastrana Borrero.

Esta situación se modifica a partir de 1973 debido al golpe de Estado chileno. La Junta Militar chilena se une al gobierno colombiano, más apegado a los principios del libre mercado y la ideología librecambista. A partir de 1975, Perú se sumó al eje comercialista tras de la caída del gobierno de Velasco Alvarado, pero Venezuela, un país con una tradición de intervencionismo económico, ingresa al Pacto Andino en 1974 y se suma a la tendencia desarrollista. Se inicia un periodo de heterogeneidad ideológica que acaba con la homogeneidad relativa que existió en los años iniciales del Pacto Andino.

Después de 1974 la heterogeneidad ideológica fue mayor, pues tras el ingreso de Venezuela, se produjo una mayor polarización en las posiciones en la Comisión y se fortaleció el frente constituido por Perú, Bolivia, Ecuador. Colombia, que había sido un único en cuestionar algunos elementos nacionalistas que planteaba la tendencia desarrollista, pasó a ser apoyada por Chile, con quien, a pesar de sus diferencias políticas e institucionales durante el gobierno de Augusto Pinochet, mantuvo un frente comercialista y reclamaba un mayor juego de las fuerzas de mercados en la lógica de la ideología liberal. Como sucede cuando existe una mayor heterogeneidad ideológica, el proceso de toma de decisiones por consenso se dificulta y se bloquean su aprobación. Si existe pragmatismo, se adoptan estrategias para desbloquear las negociaciones y esto ocurrió al adoptar medidas como la liberalización de la Decisión 24, el abandono la idea de establecer el arancel mínimo común para 1975 y se le remplazo por una franja arancelaria. También se hizo opcional la inicialmente obligatoria participación en los PSDI, se retiró un gran número de artículos de la lista de reserva, se prorrogó el plazo de aprobación de los PSDI y la fecha para aprobarse su franja arancelaria, y se pospuso de manera indefinida las discusiones sobre armonización de las políticas macroeconómicas.<sup>38</sup>

---

38. Briceño Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe*.

En 1976 Chile se retira del grupo regional. A partir de 1975 la Junta Militar ya había adoptado abiertamente una política de corte neoliberal bajo la guía de los Chicago Boys, lo que significaba una ruptura con el modelo de desarrollo del Pacto Andino que, como ya se ha señalado, combinada las ideas cepalistas de industrialización regional y control de la inversión extranjera con propuestas de libre comercio. La Junta Militar ya había aprobado medidas como el decreto 600 que era violatorio de la Decisión 24.

La salida chilena no puso fin a la crisis. En 1975 es derrocado en Perú Velasco Alvarado. Lo sustituye en el General Francisco Morales Bermúdez, quien de forma sutil fue iniciando un giro hacia políticas de mercado, que se consolidan de forma clara a partir de 1978, cuando comienza una mayor apertura de la economía peruana.<sup>39</sup> Durante el gobierno democrático de Fernando Belaunde Terry se da continuidad a esta política económica, al punto que expertos como Gordon Mace la considera casi similar a la aplicada por la dictadura chilena.<sup>40</sup> Esto permitió la sobrevivencia del eje comercialista al interior del esquema regional, al sumarse Lima a las tradicionales políticas promovidas por Bogotá.

La crisis se profundizó en el segundo lustro de la década del setenta. El proceso de liberalización comercial, que había tenido cierto éxito entre 1970 y 1975 sufrió retrocesos. Para resolver la crisis se firmó el Protocolo de Lima, pero este no fue ratificado por los parlamentos nacionales, en los plazos preestablecidos. Tampoco se respetaron los nuevos plazos establecidos por la Comisión para adoptar el arancel externo común, aprobar los PSDI y armonizar las políticas económicas.<sup>41</sup>

Una de las grandes innovaciones del Pacto Andino fueron los PSDI, que era el componente originalmente cepalista del proyecto de integración. Los PSDI buscaban convertir al bloque en un instrumento para la transformación productiva a través de un proceso de industrialización eficiente a escala regional. Ello, evidentemente (y en el contexto de esos años) significaba una planificación conjunta del desarrollo industrial. Sin embargo, los PSDI nunca pudieron desarrollarse de la forma prevista en la lógica cepalista debido a la diversidad ideológica, pues las diferencias entre nacionalistas y libe-

---

39. Jaffe Carbonell y Ríquez Cupello, *Régimen político e integración en América Latina*, 131

40. Gordon Mace, "Regional Integration in Latin America: A Long and Winding Road", *International Journal* 43, n.º 3 (1988): 424.

41. Puyana de Palacios, *Integración económica entre socios desiguales*, 47.

rales impidió que se aprobaran los proyectos de desarrollo industrial conjunto. En un trabajo publicado en 1981, Alicia Puyana aseveraba que: el núcleo del conflicto radicaba “en la división que se observa en la gestión de la política económica del movimiento integracionista”.<sup>42</sup> Se puede aseverar que estas diferencias de gestión económica obedecían a visiones nacionalistas y liberales que coexistían en el bloque, que fueron significativas entre 1973 y 1976, periodo en el cual el bloque debía tomar decisiones sobre temas cruciales como la regulación de la inversión extranjera, los PSDI o el arancel externo común. Señalaba Puyana que Chile y Colombia, países con un mayor desarrollo industrial y con gobiernos con una orientación económica más liberal, apoyaban un modelo de integración basado en las ventajas comparativas y la apertura externa, lo que suponía una integración a los mercados globales y no la sustitución regional de importaciones. Eso requería de aranceles relativamente bajos y uniformes y la eliminación gradual de los subsidios. Para los Estados restantes, el Pacto Andino era un mecanismo para iniciar o acelerar su desarrollo industrial y de ser necesario se requería la protección arancelaria regional, en una lógica nacionalista. El Estado sería el actor central en tal proceso al establecer un margen adecuado de protección y movilizar recursos públicos para financiar los proyectos industriales.<sup>43</sup>

Estas diferencias impidieron que los PSDI se ejecutaran de la forma prevista en el Acuerdo de Cartagena. Después de la aprobación de Programa de Industria Metalmeccánica, en 1972, no avanzaron las negociaciones de los PSDI para el sector automotor, petroquímico y fertilizantes y siderúrgico. Puyana argumenta que Colombia y Chile utilizaron estrategias para dilatar las negociaciones, como prorrogar las discusiones exigiendo que se estableciera primero un arancel externo común con bajos niveles de protección y un mínimo de dispersión. Exigían además que el arancel externo común incluyera a todos los productos reservados para los PSDI de manera de reducir los costos del proceso de industrialización. Estas propuestas eran rechazadas por los demás países, que no aceptaban bajos niveles de protección del arancel sugeridos e insistían en establecer un arancel externo común para cada PSDI, como se establecía en el Acuerdo de Cartagena, en el cual se indicaba que

---

42. Alicia Puyana, “La política económica de la integración en América Latina analizada a la luz de las experiencias del Grupo Andino”, *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, n.º 14 (1981): 514.

43. *Ibíd.*, 513-4.

cada programa tendría su propio.<sup>44</sup> Después de varios años de estancamiento, la solución fue aprobar en 1976 la Decisión 100 que prorrogó el período para diseñar los PSDI; permitió que estos fueran aprobados con solo dos terceras partes de los países miembros, estableció condiciones para que los países que no hubiesen ingresado o un PSDI pudieran hacerlo posteriormente e introdujo una *franja arancelaria* que sustituyó al arancel externo común. Mediante esta decisión se permitió, aunque fuese parcialmente, el abandono de los PSDI ya que se autorizaba a Colombia y Chile a no incorporarse a los mismos sino en el momento en que los considerasen adecuado.<sup>45</sup>

Las negociaciones de los PSDI, que eran el núcleo innovador de la integración andina, evidencian cómo las diferencias ideológicas impactaron el desarrollo del bloque regional. El proceso se estanca en la segunda mitad de los años setenta y la crisis de la deuda a partir de 1982 impacta de forma significativa no solo el Pacto Andino, sino la integración latinoamericana en general. En el contexto de crisis y recesión se comienzan a cuestionar los planteamientos de la CEPAL y la estrategia de integración para la industrialización. Es en ese marco que se impulsan iniciativas como “El Plan de Reorientación de la Integración Andina” (1983) o el Protocolo de Quito (1987). Sin embargo, habría que esperar hasta 1989 para testificar el relanzamiento de la integración andina.

## La homogeneidad ideológica en el “nuevo regionalismo económico”:<sup>46</sup> el predominio de la ideología-neoliberal<sup>47</sup>

Con el cambio ideológico que se produce en América Latina con el ascenso del neoliberalismo a fines de los noventa y el giro hacia políticas de mercado, ocurre una reconfiguración de la integración andina. Esto se

---

44. Alicia Puyana, “La planificación industrial sectorial en el Grupo Andino: un esfuerzo integral de cooperación”, en *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea*, ed. Jean Duriex (Buenos Aires: INTAL, 1984), 124-25.

45. *Ibíd.*

46. Es conveniente distinguir este “nuevo regionalismo económico”, que se asocia al trabajo de expertos del Banco Mundial, el BID o académicos como Wilfred Ethier, del enfoque del “nuevo regionalismo” de la Escuela de Gotemburgo de Björn Hettne y Fredrik Söderbaum.

47. Neoliberalismo es la forma que adopta la ideología liberal, descrita en una sección previa, en el mundo desde fines de la década del setenta del siglo XX. En América Latina se vuelve la ideología hegemónica en la década del noventa.

inicia en 1989 con la aprobación del diseño estratégico de Galápagos, que convierte al Pacto Andino en un mecanismo para la inserción internacional de sus países miembros, eliminando sus pretensiones industrialistas y de control de la inversión extranjera. La liberalización comercial se convierte en el pilar de la integración, produciéndose una rápida desgravación arancelaria que permitió un incremento sustantivo del intercambio intrarregional.<sup>48</sup> Es el periodo del *nuevo regionalismo económico* impulsado por el BID, en el cual la integración era un elemento que coadyuvada a la reforma estructural. La CEPAL, en cambio, prefería proponer un regionalismo abierto al servicio de la transformación productiva con equidad. Mientras que en el BID el vínculo entre integración y reforma estructural era clara, en el caso de la CEPAL se trataba de mantener alguna línea de continuidad con las propuestas *prebischianas* de transformación productiva, aunque no se haya delimitado de forma tan clara.<sup>49</sup> La industrialización regional, en cambio, desaparece del mapa conceptual. La integración era para el libre comercio y la inserción internacional. El argumento era que en un mundo *posfordista*, caracterizado por la fragmentación de la producción, el proyecto de industrialización regional ya no era viable. Es difícil cuestionar la validez de tal argumento, pero la transformación productiva era (y todavía es) una tarea pendiente en la región andina y ni la globalización ni el posfordismo la hacen irrelevante. La forma de alcanzarla, en cambio, debe cambiar.

En medio del consenso en favor de políticas de mercado que predominaba en la región, el eje desarrollista que existía en el seno de la integración andina desapareció. Fue el triunfo de la visión liberal (neoliberal más exactamente) y comercialista del bloque regional. Carlos Andrés Pérez en Venezuela, César Gaviria en Colombia, Rodrigo Borja en Ecuador, Alberto Fujimori en Perú y Jaime Paz Zamora en Bolivia, todos habían aplicado políticas de mercado en sus países y apoyaban una integración andina abierta al mundo y centrada en el comercio. Tuvo lugar un nuevo periodo de ho-

---

48. Alejandro Gutiérrez, "La Comunidad Andina de Naciones: El difícil camino de la integración", en *Escenarios de la integración regional en las Américas*, ed. José Briceño Ruiz (Mérida: Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes, 1999), 265-312.

49. Sobre el enfoque de nuevo regionalismo económico ver: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina* (Washington: BID, 2002). Sobre el regionalismo abierto de la CEPAL ver: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago: CEPAL, 1994).

mogeneidad ideológica, posiblemente mucho más intensa que la ocurrida a inicios de la década del setenta.

Ahora bien, como la nueva etapa de la CAN se desarrollaba en el marco de un nuevo regionalismo, también se trataba de un *nuevo comercialismo*, que no se limitaba a la promoción de la apertura comercial. En línea con el modelo de integración que Estados Unidos estaba promoviendo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el *nuevo comercialismo* proponía una agenda de integración profunda, que incluía en la agenda regional temas como la propiedad intelectual o los servicios, que se consideraban vinculados con el comercio. Las inversiones eran parte de la agenda andina desde sus orígenes, pero en los noventa la lógica era la desregulación y aplicación del principio de trato nacional. En este sentido, se aprobaron normas sobre la liberalización de los servicios (Decisión 439), sobre la competencia (Decisiones 283, 284 y 285), sobre el trato nacional a la inversión directa extranjera (Decisiones 40, 291 y 292).<sup>50</sup>

Esta etapa se considera la de mayores logros de la integración andina.<sup>51</sup> Parte de ese éxito se debió a la consolidación de un eje entre Colombia y Venezuela, conocido como eje Bogotá-Caracas, que concentró buena parte del comercio intra-andino y también las inversiones. Dejando de lado viejas rencillas fronterizas que habían distanciado a los dos países, como la delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela, la integración se convirtió en el centro de la relación bilateral. Otros socios como Bolivia y Ecuador también se comprometieron con avanzar en la liberalización comercial, aunque a menor velocidad debido a su menor desarrollo económico relativo. El caso disonante fue Perú, que luego del autogolpe de Alberto Fujimori en 1992, optó por un radical programa de reforma económica, que incluyó la desgravación arancelaria y la apertura unilateral. Por ello, Perú se separó de manera provisional de la zona de libre comercio andina. No obstante, la separación peruana no era ideológica. No se oponía al regionalismo abierto, sino que quería una apertura más rápida y profunda.

---

50. Alan Fairlie Reinoso, "Comunidad Andina, regionalismo abierto e integración profunda", en *Inserción Económica Internacional*, ed. FLACSO-Chile (Santiago. Chile: FLACSO-Chile, 2000), 117-38.

51. Al respecto véase Gutiérrez, "La Comunidad Andina de Naciones: El difícil camino de la integración", 265-312; Olga Lucía Lozano y Sandra Zuluaga, "Del acuerdo de Cartagena al establecimiento de la Comunidad Andina", en *Las Américas sin barreras*, ed. Antoni Esteveadoral (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001), 143-62.

Esta homogeneidad ideológica se comienza a romper a partir de 1999, cuando Hugo Chávez Frías asume la presidencia de Venezuela. Chávez adopta una crítica al neoliberalismo como modelo económico e inicia un gradual alejamiento de Estados Unidos, que a lo largo de los años se convertiría en ruptura y confrontación. Esto tendría importantes consecuencias en la integración andina.

## La heterogeneidad en la era del regionalismo pos hegemónico

La llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela en 1999 cambiaría el escenario de la integración andina. Chávez encontraba a una CAN fuertemente apegada al regionalismo abierto, las políticas de mercado y cercanas relaciones con Estados Unidos, país que otorgaba a sus socios andinos preferencias arancelarias en el marco de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga, conocido con ATPDEA por sus siglas en inglés. No obstante, ya a fines del primer lustro del nuevo milenio aparecían señales de división en el seno de la CAN. En 1999, en su discurso en la Cumbre de Cartagena de Indias que conmemoraba los 30 años de la CAN, Chávez dejaría en claro sus ideas sobre la integración regional. Dos aspectos eran cruciales: la crítica al neoliberalismo y la necesidad de impulsar la dimensión política de la integración. Sobre el primer aspecto aseveró:

en esta década de los noventa pareciera que sustituimos un dogma por otro; el dogma aquel de la sustitución de importaciones por el dogma de la mano invisible del mercado (...) no podemos sustituir un dogma por otro dogma: libre mercado y mano invisible que lo arregla todo. (...) No puede ser el dogma del neoliberalismo salvaje... es eso, salvaje ...son palabras de su santidad el Papa Juan Pablo Segundo.<sup>52</sup>

Y sobre la integración política señaló:

En nuestro humilde criterio y tomando la frase bolivariana de las murallas de 1812, creemos que es conveniente que avancemos audazmente hacia lo político. Creo que mucho más importante, mucho más prioritario, mucho más urgen-

---

52. Hugo Chávez Frías, "Palabras del Presidente de la República de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en el acto inaugural de la XI Cumbre Presidencial Andina", *Comunidad Andina*, 26 de mayo de 1999.

te que la conformación de ese necesario espacio económico es la conformación de un sólido bloque, de un sólido espacio político.<sup>53</sup>

Estas ideas fueron ratificadas en las Cumbres de Valencia (Venezuela) en 2001 y Cochabamba (Bolivia) en 2002. En Valencia expresó: “¿Es el neoliberalismo el modelo para integrarnos? No lo creemos desde Venezuela. Desde Venezuela creemos que el neoliberalismo es el camino al infierno, es un camino perverso, que favorece a unas minorías y excluye a las mayorías”.<sup>54</sup> Señalaba, además: “debemos retomar e inyectar en el Sistema de Integración Andino un elemento ideológico, toda batalla requiere una ideología”.<sup>55</sup>

Después del fallido golpe de Estado del 11 de abril de 2002, del cual Chávez acusó a Estados Unidos, se inició un distanciamiento cada vez mayor con Washington. Eso se expresó en un discurso según el cual América Latina debía dejar de ser el patio trasero de Estados Unidos y, por lo tanto, debía tener una posición más autónoma en los asuntos regionales y globales. Esto ya lo había hecho en 2002, al cuestionar la acción militar de Estados Unidos en Afganistán, lo que generó un roce diplomático con ese país. Otro ejemplo fue su rechazo al ALCA. En noviembre de 2005, en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, desempeña un importante papel en contra del ALCA. Tras el colapso del ALCA, Chávez consolidó su estrategia para impulsar lo que denominaba la *integración bolivariana*. Por esta, Chávez entendía a un tipo de integración (y cooperación regional) que rechazaba el neoliberalismo, impulsaba la dimensión política y excluía a Estados Unidos. Esto se materializó en el impulso de la entonces denominada Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). En 2006 Chávez retira a su país de la CAN bajo el argumento de que la firma de un TLC con Estados Unidos por parte de sus otros cuatro socios debilitaba la integración andina. Desde el punto de vista estrictamente técnico la firma de TLC por cuatro miembros de una unión aduanera debería hacerse en conjunto, pues un componente de una unión aduanera es política comercial común, además del arancel externo común. Esto nunca funcionó en la CAN que, por

---

53. *Ibíd.*

54. Hugo Chávez Frías, “Palabras del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, con ocasión del XIII Consejo Presidencial Andino. Comunidad Andina, 23 de junio de 2001.

55. *Ibíd.*

ejemplo, a diferencia del Mercosur, no negoció en conjunto en el proceso del ALCA. También se alega que desde el punto de vista económico si se firma un TLC excluyendo a un miembro de la unión aduanera, se produce una perforación de esta. Eso es cierto, pero a sabiendas de eso, Venezuela, junto con los otros socios andinos, aprobó la Decisión 598 de 2004 que permitía las negociaciones bilaterales con países que no fueran parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).<sup>56</sup> En otras palabras, Venezuela aprobó un instrumento legal que permitía la perforación del arancel externo común. Por ello, el argumento de la firma del TLC en verdad no explica la motivación real del retiro venezolano. Este en realidad se debía a la falta de interés en los países de la CAN al proyecto de integración promovido por Chávez y cuya base era la crítica al neoliberalismo, el predominio de lo político y una agenda antiestadounidense.

Este giro venezolano ocurre en momentos en que en Colombia se intensificaba el conflicto interno después de la fracasada iniciativa de paz durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002). Una de las consecuencias fue un mayor acercamiento con Estados Unidos, que se inicia con Pastrana, pero se consolida en la era de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Las diferencias entre Colombia y Venezuela tuvieron un impacto notable en el destino de la CAN. Bogotá y Caracas habían formado en la década del noventa un eje económico que había impulsado a la integración andina y había alcanzado sus mayores logros desde sus inicios en 1969. La realidad es que durante los gobiernos Uribe, de forma más clara después del retiro de Venezuela, la CAN perdió relevancia como espacio económico y político. En el ámbito económico se optó por la firma de TLC, “de preferencia con otras áreas del mundo sobre su propio entorno latinoamericano”.<sup>57</sup> Para Martha Ardila,<sup>58</sup> se prefirió el bilateralismo: en 2006 se firmó un TLC con Estados Unidos (ratificado apenas en 2012), en 2007 inicia negociaciones de un Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Eu-

---

56. Ya en 1992 se había aprobado en aún llamado Pacto Andino la Decisión 322 - Relaciones comerciales con países de ALADI, Centroamérica y el Caribe, en la que permitía la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con los países miembros de ese bloque regional latinoamericano.

57. Edgar Vieira Posada, “Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración”, en *Colombia: una política exterior en transición*, ed. Diego Cardona (Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung Colombia Fescol, 2011), 158.

58. Martha Ardila, “Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia”, en *Colombia una política exterior en transición*, ed. Diego Cardona (Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung Colombia Fescol, 2011), 91-124.

ropea que concluyen en 2012 con la firma junto con Perú de un Acuerdo Multipartes con la UE; en 2009 se comienza a negociar un TLC con Corea del Sur, que se firma en 2013. En el ámbito político tampoco se utilizó la estructura institucional de la CAN para resolver los conflictos que se produjeron con Ecuador,<sup>59</sup> su socio en la CAN. Ahora bien, Uribe no impulsó ninguna iniciativa particular para relanzar la CAN. La preocupación después de 2006 fue establecer un nuevo acuerdo comercial con Venezuela, una vez que vencieran las preferencias de la CAN. Este acuerdo de alcance parcial en el marco de la ALADI se firmó en 2011, pero el comercio bilateral nunca se ha recuperado.

Este alejamiento de la CAN no implicaba un mayor interés en otros espacios subregionales como la Unasur, pues Uribe era escéptico sobre un proyecto que buscaba convertir a América del Sur en un espacio distinto a América Latina. Tampoco le simpatizaba la idea de una Comunidad Suramericana de Defensa, ya que podía poner en riesgo su relación privilegiada con Estados Unidos en temas de seguridad y lucha contra el terrorismo. La iniciativa venezolana del Banco del Sur tampoco encontró apoyo en Bogotá, que ni siquiera fue parte del tratado constitutivo del mismo. Con otros socios como Ecuador, hubo conflictos debido a la negativa de transportistas colombianos en 2009 de permitir el acceso de camiones ecuatorianos a su territorio.

Con la llegada al poder de Juan Manuel Santos en 2010 se produjo un giro relativo hacia América del Sur y un intento de reactivar una agenda de integración y cooperación regional. Sin embargo, la CAN no fue el centro de esas iniciativas. Santos es uno de los creadores de la Alianza del Pacífico. Junto con Chile, México y Perú, Colombia impulsó un bloque comercial apegado al regionalismo abierto en un momento en el que la idea de un regionalismo posliberal era dominante en América Latina. La Alianza del Pacífico significó para Colombia y sus socios un reimpulso a la integración comercial en la región, que había sido puesta en un segundo plano en propuestas como la Unasur y el ALBA. Santos intentó relanzar el tema comercial en la Unasur al convocar el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de la Unasur, donde propuso la creación de grupos de trabajo vinculados en temas como la movilización de reservas internacionales; el uso

---

59. Por ejemplo, el ya mencionado ataque del ejército colombiano a un campamento de las FARC en 2008.

monedas de la región, la revisión del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI y la creación de un Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos.<sup>60</sup> No obstante, estas iniciativas no prosperaron. En ese contexto, la Alianza del Pacífico se consolidó como el espacio privilegiado de integración económica para Colombia.

Perú también iba en dirección contraria a la de Venezuela. Después de la salida de Fujimori, tanto los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011) mantuvieron políticas de mercado y apertura. En consecuencia, no cuestionaron el modelo de integración andino y rechazaban el discurso chavista. A esto se sumó en 2006 una crisis diplomática generada a partir de las denuncias de Alan García de la actuación política de Chávez en Perú a través de programas del ALBA. García acusó a Chávez de utilizar su chequera para expandir su proyecto político, mientras Chávez describió a García como un ladrón y corrupto de siete suelas. Incluso describió al presidente Toledo y a García como *caimanes de un mismo pozo*.<sup>61</sup>

Esta crisis ocurre en el momento en que Venezuela se estaba retirando de la CAN. En Perú el retiro venezolano no se vio de forma tan dramática como en Colombia, pues el comercio y las inversiones bilaterales eran menores. En particular, gobierno peruano consideraba que el proceso de integración andina no podía “ser una traba para los países miembros que desean concretar acuerdos comerciales con otros bloques económicos”.<sup>62</sup> Esto obviamente se debía al interés en negociar TLC con Estados Unidos y la UE. En consecuencia, no se podía aceptar las críticas venezolanas a la firma de este tipo de acuerdos.

La firma del TLC con Estados Unidos no puso fin al debate interno en Perú sobre su participación en la CAN. Así, en 2008 se planteó un posible retiro debido a las diferencias en cuanto a la aplicación del TLC con Estados Unidos y por las dificultades en las negociaciones con la UE. De igual manera, a inicios de 2014, el tema de la separación de la CAN se planteó de nuevo debido a alegadas restricciones al comercio y políticas proteccionistas practicadas por los países andinos. También hubo frustración por la po-

---

60. *Ibíd.*, 307.

61. Panamericana, “Chávez califica a García de ladrón y corrupto de siete suelas”, *Panamericana*, 28 de abril de 2006.

62. Aldo Olano Alor y Andrea Martínez, “Perú y el multilateralismo dependiente”, *Comentario Internacional*, n.º 9 (2010): 66.

sición de Bolivia de negarse a aprobar modificaciones a las normas andinas para poder aplicar el TLC con Estados Unidos.<sup>63</sup> Se rechazaba la actitud de La Paz y Quito de negarse a negociar en conjunto un acuerdo de asociación estratégica con la UE. Con Evo Morales, un cercano aliado de Chávez, se vivieron fuertes tensiones en junio de 2009, cuando el presidente boliviano describió a George W. Bush y Alan García como “los peores presidentes del mundo”, a lo que siguió la afirmación del canciller peruano José García Belaunde que Morales era “un enemigo declarado del pueblo peruano”.<sup>64</sup>

Además, se cuestionaban aspectos más concretos de la integración como la débil dimensión institucional de la CAN y o las dificultades de alcanzar un arancel externo común. Por ello, se plateaba limitar la integración andina a una zona de libre comercio.<sup>65</sup> En 2015 surge una vez más el debate sobre seguir siendo parte de la CAN a raíz de la imposición de salvaguardas por parte de Ecuador.<sup>66</sup> Al igual que en el caso de Colombia, la Alianza del Pacífico ha desplazado a la CAN en los discursos presidenciales sobre integración regional.

Tras el ascenso al poder de Morales en Bolivia y Correa en Ecuador, se crea en la CAN un eje que cuestionaba algunos aspectos del proceso de integración de inspiración liberal. Incluso ambos se incorporaron en el ALBA, aunque sin plantearse la salida del bloque andino, no firmaron TLC con Estados Unidos y no participaron en la negociación con la UE. Ambos países cuestionaban el modelo del nuevo regionalismo andino por ser neoliberal y se oponían a acuerdos tipo norte-sur. A pesar de ello, Ecuador reiniciaría en 2013 una negociación bilateral con Bruselas, pero ya no de un típico acuerdo de Asociación, sino uno en el cual se respetase la superioridad jerárquica de la Constitución ecuatoriana, se reconociesen las asimetrías y los temas OMC plus quedasen fuera de la negociación. El resultado fue la firma de un Acuerdo Multipartes con Ecuador.<sup>67</sup>

---

63. Ronald Bruce St John, “Peruvian foreign policy in the new millennium: Continuity and change”, *Revista del Instituto Riva-Agüero* 2, n.º 2 (2017): 94.

64. *Ibíd.*, 95.

65. Josefina Del Prado, “Política exterior del Perú en la Comunidad Andina”, en *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*, ed. Fabián Novak y Jaime García (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-IDEI / Konrad Adenauer Stiftung, 2015), 171.

66. *Ibíd.*, 167.

67. Al respecto véase una entrevista de Giovanni Molano Cruz con el embajador Méntor Villagómez, representante del Ecuador ante el proceso de negociación con la Unión Europea. Giovanni Molano Cruz, “La Comunidad Andina es un espacio de convivencia y coordinación entre Estados con diferentes proyectos”, *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, n.º 29 (2010): 75-8.

En el caso de Bolivia, con el ascenso al poder de Evo Morales, el país adopta una política exterior que se basa en principios como el indigenismo, el anticapitalismo y el antiimperialismo.<sup>68</sup> Morales adopta un discurso similar al de Chávez sobre integración regional. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 se hizo una crítica general de la integración neoliberal y se planteaba la defensa de la soberanía.<sup>69</sup> Se cuestionaba al neoliberalismo por haber afectado el crecimiento nacional y limitado la inserción internacional de Bolivia. Esto debía revertirse mediante la promoción de un tipo de integración dotada de *capacidad política* y basada en un modelo económico más heterodoxo,<sup>70</sup> es decir, nacionalista, aunque mezclado con la visión indigenista que impulsaba el presidente boliviano. Así, se planteaba un modelo de integración que debía tener “en el centro al ser humano y a la naturaleza antes que al comercio y las ganancias”.<sup>71</sup> Debía ser una integración que promoviera no solo el libre comercio sino también los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos “bajo los principios de complementariedad, reciprocidad y solidaridad en concordancia con la filosofía de los pueblos indígenas”.<sup>72</sup> Esta cita del Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia resume lo anteriormente señalado:

Estado negociará e implementará los acuerdos internacionales de comercio e inversiones con una concepción basada en la nueva modalidad de relacionamiento económico internacional soberano centrado en la integración solidaria entre los pueblos con acciones de promoción de las exportaciones para productos con el rótulo de Marca Boliviana que por sus características nos proyectarán como “país ecológico”, con protección selectiva del mercado interno, atracción de in-

---

68. Manuel Canelas y Escánez Verdes-Montenegro, “La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos”, en *Ahora es cuándo, carajo. Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*, ed. Iñigo Errejón y Alfredo Serrano (Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural / El Viejo Topo, 2011), 240.

69. Laetitia Perrier Bruslé, “La integración continental sudamericana, inscripción espacial y dispositivo discursivo. Apuntes desde Bolivia, el ‘país de contactos’”, *Journal of Latin American Geography* 14, n.º 2 (2015): 116.

70. Bruslé, “La integración continental sudamericana, inscripción espacial y dispositivo discursivo”; Natalia Ceppi, “La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma”, *Si Somos Americanos* 14, n.º 1 (2014): 125-51.

71. Juan Emilio Giusiano, “Revolución de los Pueblos Originarios en Bolivia: El nacimiento de una nueva Política Exterior”, *Boletín Informativo del CENSUD*, n.º 29 (2011): 10

72. *Ibid.*

versiones extranjeras, incluyendo a los diversos sectores productores, exportadores y prestadores de servicios.<sup>73</sup>

Es cierto que Bolivia nunca se retiró de la CAN, pero esta se convirtió en uno entre varios escenarios de integración en los que participaba el país. Bolivia se incorporó a la Unasur, el ALBA. En ninguno de ellos existía una fuerte dimensión comercial, lo que evitaba cualquier conflicto con la pertenencia en la CAN. Sin embargo, el anuncio en 2012 de la decisión de ingresar como miembro pleno del Mercosur tenía connotaciones distintas. El Mercosur es una unión aduanera imperfecta, y la CAN, aunque ha postergado en diversas ocasiones la meta de formar una unión aduanera, hasta ahora no ha renunciado a ese objetivo. La pregunta es si algún día se llegará a formar la unión aduanera en la CAN, cómo Bolivia podría ser parte de dos uniones aduaneras.

Ecuador también modifica su política de integración a partir del ascenso al poder de Rafael Correa en 2007. En sus inicios Correa fue dubitativo sobre su eventual ingreso al ALBA y en vez de ello propuso a Chávez el reingreso de Venezuela a la CAN. No obstante, ya desde su campaña electoral, Correa compartía elementos del discurso venezolano sobre integración y regionalismo. En el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, en el aparte que se subtitula “Una verdadera integración latinoamericana”, se señala:

El sueño del Libertador no puede ser vano. Todos los latinoamericanos somos bolivarianos. La América Latina de ahora nos trae vientos nuevos y renovadores. Es momento que América Latina, supere falsos fines de conformar grandes mercados, grandes consumidores, porque lo que necesitamos es ciudadanos y ciudadanas comprometidas que construyan esa gran Nación Latinoamericana, vigorosa y solidaria para enfrentar los retos de la globalización y para poder caminar con identidad y fortaleza propia.<sup>74</sup>

En este sentido, se propone un modelo de integración que incluya las dimensiones económicas, política y social “que permita defender nuestros

---

73. Bolivia, Gaceta Oficial, “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien 2006-2011”, *Gaceta Oficial de Bolivia*, 12 de septiembre de 2007, 201.

74. Alianza País, “Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011, *Alianza País*, 22 de noviembre de 2006, 71.

intereses comunes en el concierto político mundial. Impulsando la creación del Fondo Latinoamericano para las Finanzas y el Desarrollo, así como la constitución de empresas latinoamericanas en petróleo, electricidad, gas, telecomunicaciones”.<sup>75</sup> Este es un tipo de integración que se alejaba del modelo que había sido hegemónico en la era del regionalismo abierto, lo que era consistente con la crítica al neoliberalismo que se expresaba en otras secciones del plan de gobierno.

En el Plan Nacional de Buen Vivir, el programa para el segundo periodo de gobierno 2009-2013, no solo se confirma en diversas secciones del documento la crítica al neoliberalismo, sino que además se fortalece un discurso dirigido a fortalecer la dimensión política del regionalismo. En algunos aspectos se observan aspectos en común con el discurso promovido por Caracas. Uno de ellos es convertir a la integración y cooperación regional en un mecanismo para construir un mundo multipolar:

El nuevo orden internacional que perseguimos es multipolar, con protagonismo de los pueblos del Sur; favorece el multilateralismo en su arquitectura institucional y propicia novedosos procesos de integración, cooperación para el desarrollo y diálogo político armónico. El punto privilegiado para construir estos espacios, es la promoción del regionalismo latinoamericano.<sup>76</sup>

Se observa entonces que existía una visión distinta de la integración a la colombiana y peruana. Mientras estos países optaban una integración abierta según la lógica de nuevo regionalismo y que admitía la firma de acuerdos norte-sur, Ecuador al igual que Bolivia, favorecían un tipo de regionalismo exclusivamente latinoamericano o “en el marco de la cooperación Sur-Sur, con el objetivo de dar protagonismo a los pueblos del sur”.<sup>77</sup> De nuevo se observa acá como Colombia y Perú, apegados a la ideología neoliberal, defendían y profundizaban el modelo de integración abierta que se había iniciado a fines de la década del ochenta del siglo XX, una de cuyas metas era la mayor apertura posible y pleno apoyo a la idea de libre comercio no solo al interior del bloque sino con el resto del mundo. Bolivia y Ecuador, apegados a principios nacionalistas, en cambio, veían con mayor

---

75. *Ibíd.*

76. *Ibíd.*, 108.

77. Beatriz Zepeda y María Egas, “La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 93, (2011): 105.

desconfianza la apertura indiscriminada a terceros, pues debido a las asimetrías existentes con países desarrollados, se podía terminar destruyendo sectores económicos.

Más allá de esta narrativa, el Ecuador adoptó la misma decisión pragmática de Bolivia de mantenerse en la CAN, siendo la razón principal, también como en el caso boliviano, por el volumen de intercambio con los países andinos. El interés en la CAN se concentró en ese aspecto comercial, pero cuando se trataba de temas políticos o incluso funcionales, como la promoción de la infraestructura, Quito optó por otros espacios regionales como la Unasur o el ALBA, lo que tampoco fue una gran sorpresa, pues Ecuador se había negado de usar los mecanismos de la CAN para avanzar sus principios o posiciones políticas, para mediar en sus crisis políticas internas o incluso en problemas externos como el conflicto armado con Perú en 1995.<sup>78</sup>

El tema comercial no estuvo exento de problemas. Al menos en dos ocasiones Ecuador amenazó con retirarse de la CAN debido a conflictos en el área económica-comercial. El primero fue en 2011 cuando transportistas colombianos bloquearon el transporte de carga desde Ecuador. El segundo caso fue en 2015, cuando el Secretario General de la CAN emitió una Resolución que obligaba a Ecuador a derogar salvaguardias cambiarias que había aprobado para proteger su producción ante las devaluaciones monetarias aprobadas por los gobiernos de Colombia y Perú.<sup>79</sup>

El periodo 2006-2017 de heterogeneidad ideológica, pero diferente a la existente después de 1973. En la década del setenta se trataba de dos formas distintas de entender el funcionamiento de la economía en el marco de capitalismo: una visión liberal que consideraba que las fuerzas del mercado iban a generar una eficiente localización de las actividades productivas y sus agentes eran las empresas privadas; otra intervencionista, que consideraba que debido a las fallas de los mercados o la existencia de estructura históricas sociales que impedían su funcionamiento, era necesaria la intervención del Estado mediante la planificación económica. Los tres años

---

78. Adrián Bonilla, "Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad", *Revista Afese* 44, (2006): 170.

79. Paúl Mena Erazo, "Ecuador tras los pasos de Venezuela en la CAN", BBC, 14 de octubre de 2011; Sistema Económico Latinoamericano, "Ecuador reflexionará su continuidad en la CAN", *SELA*, 11 de febrero de 2015.

del gobierno de Unidad Popular en Chile se trataron en el marco de una idea de *pluralismo ideológico* y cierto pragmatismo para llegar a acuerdos en aspectos donde era posible una convergencia entre posiciones nacionalista y marxistas, como por ejemplo la regulación de la inversión extranjera. En cambio, en el periodo poshegemónico y de la posguerra fría, Ecuador y Bolivia promovían narrativas que cuestionaban el capitalismo, pero no proponía un modelo económico socialista similar a la Unión Soviética. De hecho, en el ámbito macroeconómico mantuvieron políticas más o menos ortodoxas<sup>80</sup> pero apoyaron la intervención del Estado en temas sociales y productivos. Eso se manifestó en la promoción de un nuevo tipo de integración basado en ideas como buen vivir o vivir bien. Esto chocaba con la visión ortodoxa de la economía que promovían Colombia y Perú. La crisis de la CAN fue en gran medida consecuencia de esa separación ideológica.

## Ideología y el desarrollo de la CAN: un análisis empírico

El análisis realizado permite observar cómo la CAN ha tenido a lo largo de sus 50 años periodos de homogeneidad y heterogeneidad ideológica (véase cuadro 1). No obstante, una absoluta homogeneidad ideológica quizás solo existió en la década del noventa. Así, entre 1969 y 1970 hubo cierto consenso en favor de una integración económica regional al servicio de la industrialización regional y el control de la inversión extranjera. Los gobiernos nacionalistas de Perú y Bolivia, la Unidad Popular en Chile a partir de 1971 y la preferencia de Ecuador por tal modelo dejaron a Colombia como la única defensora de un modelo comercialista de sesgo liberal. Esto se modifica a partir de 1973, tras el golpe de Estado en Chile, cuando predomina la heterogeneidad ideológica al fortalecerse el eje comercialista. En 1974 ingresa Venezuela, que tenía una preferencia por un enfoque desarrollista, pero en 1975 es derrocado Velasco Alvarado en Perú, y el nuevo gobierno se suma de forma gradual al eje comercialista. Esta situación se man-

---

80. Autores como Eric Helleiner argumentan que autores nacionalistas, aunque en materia comercial cuestionaban el libre comercio y favorecían el papel del Estado en materia industrial, en otras esferas, como la monetaria, como lo hizo el economista británico Thomas Attwood. Véase Helleiner, "Economic nationalism as a challenge to economic liberalism? Lessons from the 19th century", 314-22. Bajo esta perspectiva, la adopción de políticas macroeconómicas ortodoxas en los gobiernos de Morales o Correa no cambia la naturaleza nacionalista de su ideología.

Cuadro 1  
Homogeneidad y Heterogeneidad ideológica en la CAN

Periodo	Ciclo	Homogeneidad ideológica	Heterogeneidad ideológica	Modalidad de integración	Avance/ estancamiento
1969-1973	Regionalismo autonómico/ intervencionista			Desarrollista	Avance
1973-1983	Regionalismo autonómico/ intervencionista			Desarrollista+comercialista	Estancamiento
1983-1989	Regionalismo autonómico/ intervencionista			Desarrollista+comercialista	Estancamiento
1989-1999	Regionalismo abierto			Comercialista/Nuevo comercialismo	Avance
1999-2006	Fin Regionalismo abierto/ Inicio regionalismo posthegemónico			Comercialista/Nuevo comercialismo	Estancamiento
2006-2017	Fin de regionalismo posthegemónico/inicio nuevo ciclo			Comercialista/Nuevo comercialismo	Estancamiento
2017-2019	Nuevo ciclo			Comercialista/Nuevo comercialismo	Estancamiento

Fuente y elaboración: Autor.

tiene tras la salida del Chile y a lo largo de la década del ochenta, aunque durante los primeros años del gobierno de Alan García (1985-1990), Perú se sumó al eje desarrollista. En consecuencia, debido a la heterogeneidad ideológica que existió entre 1973 y 1989, el proyecto original de una integración desarrollista y al servicio de la industrialización, primero se combinó con políticas comercialistas, con la flexibilización de las normas de control de la inversión extranjera y de establecimiento del arancel externo común y un énfasis en lo arancelario. Esto se consolidó en el Protocolo de Quito de 1986, en el cual ya se observa un debilitamiento de los PSDI como instrumento de desarrollo industrial regional.

A partir de 1989 y hasta fines de la década del noventa se produce un ciclo de homogeneidad ideológica, la más intensa durante la historia de la integración andina. En esta década todos los gobiernos optaron por políticas de mercado, no hubo disidencia, pues Perú se retiró de forma provisional de la zona de libre comercio porque deseaba una mayor velocidad y profundidad en la apertura. En esto es diferente del periodo de homogeneidad relativa de inicios de la década del setenta, ya que Chile hasta 1971 y Colombia, tenían una visión de la integración relativamente distinta a sus socios. En los noventa se opta por el nuevo comercialismo que incluía además de la desgravación arancelaria, la regulación de temas relaciona-

dos con el comercio. La llegada de Chávez al poder en 1999, de Morales en 2006 y Correa en 2007 rompe la homogeneidad ideológica. Así como la homogeneidad de los noventa fue distinta a los de inicios de los setenta, la heterogeneidad de las casi dos primeras décadas del nuevo milenio también fue diferente a la que existió entre 1973 y 1989. En este último periodo se trataba de visiones distintas de la integración en el marco de un sistema capitalista, mientras que en los años 2000 había propuestas que además de cuestionar el comercialismo plantean nuevas formas de integración basadas en ideas de bien vivir y vivir bien, más asociadas a los pueblos indígenas que a la lógica cosmopolita del capitalismo. No es de sorprender que la CAN haya ingresado en un periodo de crisis. Los cambios políticos en Ecuador en 2017 y Bolivia en 2019 han puesto fin a la heterogeneidad. No obstante, la preferencia de Colombia y Perú por la Alianza del Pacífico, la solicitud de Ecuador de ingreso como asociado a este bloque y el ingreso de Bolivia como miembro pleno del Mercosur, plantea interrogantes sobre la nueva homogeneidad ideológica que llevará al relanzamiento de la CAN.

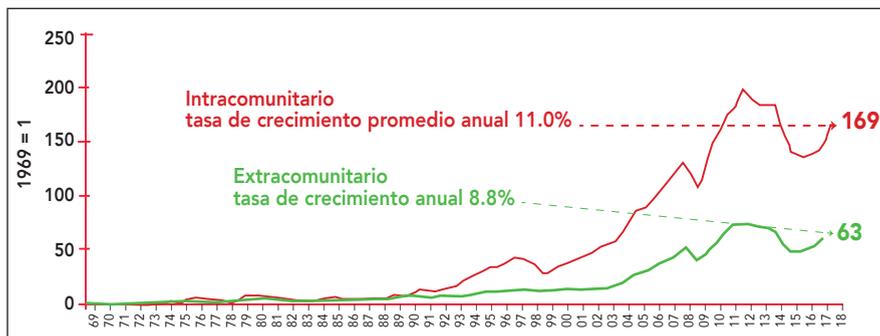
Ahora bien, ¿Cuál ha sido el impacto de la heterogeneidad ideológica en la integración subregional andina? Un primer elemento en lo que se debe ser prudente es establecer una relación causa-efecto entre heterogeneidad/homogeneidad ideológica y el avance o retroceso de un proceso regional. Existen otros factores que deben ser considerados, como el modelo de desarrollo económico, el papel del liderazgo, el tamaño y los recursos de un país e incluso la tradición de política exterior de un país que sea proclive al pragmatismo. La ideología es un factor que ayuda a entender la evolución de un sistema regional, pero no es suficiente. Como se señaló previamente, las ideologías son sociales. Su difusión en un país representa intereses de actores interesados, que interactúan con el resto de la sociedad. Hecha esta salvedad, se puede explorar cómo la integración avanzó en periodos de homogeneidad y heterogeneidad ideológica.

La evidencia empírica demuestra que durante periodos de homogeneidad la integración regional andina avanzó. Esto ocurrió en los primeros años de la integración cuando se produjo un incremento en el comercio intrarregional, se aprobó la Decisión 24 sobre inversiones extranjeras y se inició el proceso de negociación de los PSDI. Estos logros fueron muchos más importantes en la década del noventa cuando se dio un incremento sustantivo del comercio intrarregional, pero también se avanzó en políticas de transporte, circulación de personas, transporte aéreo y terrestre, propiedad

intelectual, entre otras. Existen indicios para pensar que en tiempos de homogeneidad ideológica la integración avanza. Cuando predomina la heterogeneidad ideológica se dificulta el logro de acuerdos sobre temas centrales respecto de los cuales existen divergencias. Este fue el caso de la promoción del desarrollo industrial a través de los PSDI o el control de la inversión extranjera. La forma como los nacionalistas y liberales concebían estos temas eran diametralmente opuestas y el resultado fue un estancamiento de la integración en esas áreas. Como la política industrial regional era uno de los elementos centrales del modelo que se adoptó en el Acuerdo de Cartagena, la ausencia de consenso sobre su posterior aplicación fue una herida mortal que marcó el destino del Pacto Andino e impidió su progreso. No es cierto que el Pacto Andino fracasó en las décadas del setenta y ochenta por su apego a la ISI regional. Esta nunca se aplicó, pues la heterogeneidad ideológica generó divisiones que lo impidió.

Sin embargo, se debe ser prudente en afirmar que sólo existen progresos cuando predomina la homogeneidad. El tema del comercio intra y extrarregional ratifica la necesidad de la prudencia. El gráfico 1 nos permite hacer algunas inferencias importantes. La primera es que el comercio intrazonal creció tanto en periodos de heterogeneidad como de homogeneidad. Así, por ejemplo, se observa una fase de crecimiento leve entre 1970 y 1977, a pesar de las diferencias que existían desde 1973. En los noventa la curva de crecimiento es constante, expresión de homogeneidad ideológica, pero entre 1999 y 2007, y entre 2009 y 2012, creció el comercio intra, a pesar de la heterogeneidad ideológica. Los reclamos de Bolivia y Ecuador sobre la firma de TLC con Estados Unidos, el cuestionamiento de Bolivia a un acuerdo con la UE, el rechazo de Ecuador al modelo de acuerdo de Asociación con la UE, que condujo a que este se convirtiera en un Acuerdo Multipartes, problemas bilaterales sobre transporte y aplicación de medidas salvaguardas, o el rechazo a la reforma de las normas sobre propiedad intelectual para adoptarse al TLC con Estados Unidos existían, pero el comercio crecía. El pragmatismo y la inercia de la zona de libre comercio entraron en juego. Aunque eran años de disputas debido a la heterogeneidad ideológica, el libre comercio no se fue afectado. Esto se explica porque tanto para nacionalistas como liberales el comercio intrarregional era importante. Las diferencias existían en torno a la firma de acuerdos comerciales con terceros, especialmente del mundo desarrollado, aspecto en que si divergían nacionalistas y liberales. En otros sectores como el tráfico de trans-

Gráfico 1  
**COMUNIDAD ANDINA**  
 Evolución de las exportaciones (FOB) intra y extra comunitarias  
 1969-2018



Fuente: Comunidad Andina, *Dimensión Económico Social de la Comunidad Andina*, 53.

porte, la coordinación en materia de política exterior, el debilitamiento de normas comunes o la suspensión de facto del proceso de construcción del arancel externo común, las divergencias fueron importantes.

## Conclusiones

Este trabajo evidencia que los debates ideológicos han estado presentes en la integración regional desde hace ya varias décadas. No es un rasgo exclusivo del periodo postliberal, como se insiste en la narrativa de los gobiernos de centroderecha que asumieron el poder desde el 2015 en América del Sur. Y estos debates ideológicos tampoco son de sorprender, pues la ideología es parte de la vida política y social. La cuestión es cómo tratar con las diferencias ideológicas o como establecer un mínimo común denominador de pautas de acción cuando existe heterogeneidad ideológica. El caso de la CAN evidencia como las diferencias ideológicas paralizaron el proceso en los setenta y ochenta, pero también como a pesar de ellas se logró mantener un crecimiento de comercio intrarregional en la era poshegemónica. Incluso a inicios la integración avanzó a pesar de que Colombia tuviera un enfoque relativamente diferente al de sus socios y Chile fue gobierno por una alianza comunista. Y en el otro extremo, a pesar de visión compartida en torno al Consenso de Washington, el retiro provisional de Perú de la zona de libre comercio en la década del noventa evidencias que la homogenei-

dad ideológica no es suficiente para evitar las crisis. En consecuencia, se recomienda ser prudente al establecer una relación causa-efecto entre convergencia ideológica y crisis/retroceso/avance. La evidencia demuestra que existe cierto grado de correlación, pero la comprensión cabal del éxito, progreso, estancamiento o crisis de un proceso regional debe considerar otras variables como el consenso sobre el modelo de integración (que se vincula a la estrategia de desarrollo de los países miembros), la fortaleza institucional, el liderazgo regional, la participación de actores sociales y productivos y una dosis de pragmatismo. La experiencia de la CAN nos brinda insumos para ese análisis.

## Bibliografía

- Alianza País. “Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. *Alianza País*. 22 de noviembre de 2006. <<https://bit.ly/34Dc3f8>>.
- Andrade, Bárbara. “Raymond Aron e os conceitos de homogeneidade e heterogeneidade”. *Relações Internacionais*, n.º 35 (2012): 57-61. <<https://bit.ly/35OeEm6>>.
- Ardila, Martha. “Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia”. En *Colombia una política exterior en transición*, editado por Diego Cardona, 91-124. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung Colombia (Fescol), 2011.
- Aron, Raymond. *Paz y Guerra entre las naciones*. Madrid: Revista de Occidente, 1962.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Washington: BID, 2002.
- Bolivia. Gaceta Oficial. “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien 2006-2011”. *Gaceta Oficial de Bolivia*. 12 de septiembre de 2007. <<https://bit.ly/3kGv31P>>.
- Bonilla, Adrián. “Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”. *Revista Afese* 44, (2006): 165-81. <<https://bit.ly/3jDI6Qj>>.
- Briceño Ruiz, José. *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de los Andes / CODEPRE, 2007.
- Briceño Ruiz, José. “Raúl Prebisch and the theory of regional economic integration”. En *The Global Political Economy of Raúl Prebisch*, editado por Matias Margulis, 79-95. London: Routledge, 2017.
- Bruslé, Laetitia Perrier. “La integración continental sudamericana, inscripción espacial y dispositivo discursivo. Apuntes desde Bolivia, el país de contactos”. *Journal of Latin American Geography* 14, n.º 2 (2015): 101-28.
- Canelas, Manuel y Francisco Verdes-Montenegro. “La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos”. En *Ahora es cuándo, carajo, Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*, editado por Íñigo

- Errejón y Alfredo Serrano, 239-66. Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural / El Viejo Topo, 2011.
- Ceppi, Natalia. “La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma”. *Si Somos Americanos* 14, n.º 1 (2014): 125-51.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El Mercado Común Latinoamericano*. Nueva York: Naciones Unidas / CEPAL, 1959.
- \_\_\_\_\_. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago: CEPAL, 1994.
- Comunidad Andina-Secretaría General. *Dimensión Económico Social de la Comunidad Andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 2019. <https://bit.ly/34FIJv1>.
- Cox, Robert. “Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature”. *International Organization* 33, n.º 2 (1979): 257-302.
- Crane, George T. “Economic nationalism: bringing the nation back in”. *Millennium* 27, n.º 1 (1998): 55-75.
- Chávez Frías, Hugo. “Palabras del Presidente de la República de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en el acto inaugural de la XI Cumbre Presidencial Andina”. *Comunidad Andina*, 26 de mayo de 1999. <https://bit.ly/3jAfVSs>.
- \_\_\_\_\_. “Palabras del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, con ocasión del XIII Consejo Presidencial Andino”. *Comunidad Andina*, 23 de junio de 2001. <https://bit.ly/2G9LLYv>.
- Choucri, Nazli. “International Political Economy: A Theoretical Perspective”. En *Change in International System*, editado por Ole Holsti, Randolph Siverson y Alexander George, 103-19. Boulder: Westview Press, 1980.
- Del Prado, Josefina. “Política exterior del Perú en la Comunidad Andina”. En *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*, editado por Fabián Novak y Jaime García, 159-75. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - IDEI / Konrad Adenauer Stiftung, 2015.
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”. *SENPLADES*, 05 de noviembre de 2009.
- \_\_\_\_\_. “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021”. *SENPLADES*. 22 de septiembre de 2017. <https://bit.ly/3jHAbSj>.
- Fairlie Reinoso, Alan. “Comunidad Andina, regionalismo abierto e integración profunda”. En *Inserción Económica Internacional*, editado por FLACSO-Chile, 117-38. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2000. <https://bit.ly/2TyN-N7E>.
- Ffrench-Davis, Ricardo. “The Andean Pact: A model of economic integration for developing countries”. *World Development* 5, n.º 1-2 (2006): 137-53.

- Freeden, Michael. *Ideology: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Gardini, Gian Luca. "Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: A framework for analysis". En *Latin American Foreign Policies*, editado por Gian Luca Gardini, 13-33. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Geuss, Raymond. *The Idea of a Critical Theory: Habermas and the Frankfurt School*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Gilpin Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- Giusiano, Juan Emilio. "Revolución de los Pueblos Originarios en Bolivia: El nacimiento de una nueva Política Exterior". *Boletín Informativo del CENSUD*, n.º 29 (2011): 1-17. <<https://bit.ly/3mx6g0Q>>.
- Gomes Saraiva, Miriam y Lorena Granja Hernández. "La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo". *Revista uruguaya de Ciencia Política* 28, n.º 1 (2019): 157-82.
- Grosso, Alejandro. "Heterogeneidad y política en Bataille y Laclau". *Studia Politicae*, n.º 20 (2010): 59-73. <<https://bit.ly/2TB3oUh>>.
- Guerrero Cordero, Mauricio. *10 años del Grupo Andino. Memorias de un protagonista*. Ottawa: International Development Research Center, 1979.
- Gutiérrez, Alejandro. "La Comunidad Andina de Naciones: El difícil camino de la integración". En *Escenarios de la integración regional en las Américas*, editado por José Briceño Ruiz, 265-312. Mérida: Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes, 1999.
- Guzzini, Stefano. *Realism in international relations and international political economy: the continuing story of a death foretold*. Londres: Routledge, 1998.
- Heilbroner, Robert L. *The nature and logic of capitalism*. Nueva York: W. W. Norton & Company, 1985.
- Helleiner, Eric. "Economic nationalism as a challenge to economic liberalism? Lessons from the 19th century". *International Studies Quarterly* 46, n.º 3 (2000): 307-29.
- Herrera, Felipe. *América Latina integrada*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Nacionalismo Latinoamericano*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1967.
- Jaffe Carbonell, Angelica y Angelina Rísquez Cupello. *Régimen político e integración en América Latina*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar / Fundación Bicentenario Simón Bolívar, 1988.
- Laclau, Ernesto. "Por qué construir un pueblo es la tarea principal de la política radical". *Cuadernos del CENDES* 23, n.º 62 (2006): 1-36.
- Lozano, Olga Lucía y Sandra Zuluaga. "Del acuerdo de Cartagena al establecimiento de la Comunidad Andina". En *Las Américas sin barreras*, editado por Antoni Estevadeordal, 143-62. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

- Mace, Gordon. "Regional Integration in Latin America: A Long and Winding Road". *International Journal* 43, n.º 3 (1988): 404-27. doi: 10.1177/002070208804300303
- Mena Erazo, Paúl. "Ecuador tras los pasos de Venezuela en la CAN". BBC. 14 de octubre de 2011. <<https://bbc.in/34FOxhN>>.
- Molano Cruz, Giovanni. "La integración andina: origen, transformaciones y estructuras". *Integración & Comercio*, n.º 33, (2011): 39-50. <<https://bit.ly/3oHHY62>>.
- \_\_\_\_\_. "La Comunidad Andina es un espacio de convivencia y coordinación entre Estados con diferentes proyectos". *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración* 15, n.º 29, (2010): 75-8. <<https://bit.ly/3mGpeCt>>.
- Murphy, Craig N. y Roger Tooze. "Getting Beyond the 'Common Sense' of the IPE Orthodoxy". En *The new International Political Economy*, editado por Craig N. Murphy y Roger Tooze, 9-31. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- Olano Alor, Aldo y Andrea Martínez. "Perú y el multilateralismo dependiente". *Comentario Internacional*, n.º 9 (2010): 62-70. <<https://bit.ly/3mzVTJB>>.
- Otero, Luis Mariñas. "El 'Grupo andino' su génesis y vicisitudes." *Revista de Política Internacional*, n.º 103, (1969): 33-46. <<https://bit.ly/2HMUaSz>>.
- Panamericana. "Chávez califica a García de ladrón y corrupto de siete suelas". *Panamericana*. 28 de abril de 2006. <<https://bit.ly/2TB6ho5>>.
- Parsons, Talcott. *The Social System*. Abingdon: Routledge, 1991.
- Petras, James F y Morley Morris. "The Rise and Fall of Regional Economic Nationalism in the Andean Countries 1969-1977". *Social and Economic Studies* 27, n.º 2, (1978): 153-70.
- Puyana de Palacios, Alicia. *Integración económica entre socios desiguales*. México: CE-ESTEM, editorial Nueva Imagen, 1983.
- Puyana, Alicia. "La planificación industrial sectorial en el Grupo Andino: un esfuerzo integral de cooperación". En *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea*, editado por Jean Duriex, 124-25. Buenos Aires: INTAL, 1984.
- \_\_\_\_\_. "La política económica de la integración en América Latina analizada a la luz de las experiencias del Grupo Andino". *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, n.º 14 (1981): 477-523.
- Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. "Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en Unasur". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28, n.º 1 (2019): 219-48.
- Sistema Económico Latinoamericano. "Ecuador reflexionará su continuidad en la CAN". SELA. 11 de febrero de 2015. <<https://bit.ly/37UXOo6>>.
- Shulman, Stephen. "Nationalist sources of international economic integration". *International Studies Quarterly* 44, n.º 3 (2000): 365-90.

- St John, Ronald Bruce. "Peruvian foreign policy in the new millennium: Continuity and change". *Revista del Instituto Riva-Agüero* 2, n.º 2 (2017): 65-119.
- Van Dijk, Teun A. "Ideology and discourse analysis". *Journal of Political Ideologies* 11, n.º 2 (2006): 115-40.
- Vieira Posada, Edgar. "Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración". En *Colombia: una política exterior en transición*, editado por Diego Cardona, 145-78. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung Colombia (Fescol), 2011.
- Zepeda, Beatriz y María Egas. La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas. *Revista Mexicana de Política Exterior* 93, (2011): 95-134.





# Between Hierarchy and Individuality: the Andean Community of Nations' historical rationalities

Pablo Garcés\* 

## Abstract

In its 50 years, CAN has faced important challenges, some have even threatened its existence. Nevertheless, the fact that it has survived is a testament to its success. On the face of greatly changing political and economic environments, the continuity of its work can be explained by its ability to adapt to the situation. In this half of century, the mechanism has undergone more than one existential crisis and it has tackled each with important self-reforms. These modifications have sought to renew its relevancy. In order to make sense of this adaptation, this article uses grid-group cultural theory to identify the main rationalities or worldviews that have driven this regional integration process. The analysis shows that CAN has mainly moved between hierarchical and individualistic ways of life, and points to some implications for its near future.

**Key words:** regional integration; Latin American integration; Andean Pact; Andean community; grid-group cultural theory; multiple rationalities; wicked problems

## Entre jerarquía e individualidad: las racionalidades históricas de la Comunidad Andina de Naciones

### Resumen

En sus 50 años de vida, la CAN ha enfrentado importantes desafíos, algunos de los cuales incluso han amenazado su existencia. Sin embargo, el hecho de que haya sobrevivido es un testimonio de su éxito. Frente a entornos políticos y económicos muy cambiantes, la continuidad de su trabajo se explica por su capacidad de adaptación a las circunstancias. En este medio centenar de años, el organismo ha atravesado más de una crisis existencial y las ha abordado con importantes autorreformas. Estas modificaciones han buscado renovar su relevancia. Con el fin de darle sentido a esta adaptación, este artículo utiliza la teoría cultural de cuadrícula y grupo (*grid-group cultural theory*) para identificar las principales racionalidades o visiones del mundo que han impulsado este proceso de integración regional. El análisis muestra que CAN se ha movido principalmente entre formas de vida jerárquicas e individualistas y señala algunas implicaciones para su futuro cercano.

**Palabras clave:** integración regional; integración latinoamericana; Pacto Andino; Comunidad Andina; *grid-group cultural theory*; múltiples racionalidades; problemas inquietantes

---

\* Docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. <pablo.garces@iaen.edu.ec>.

**Recibido:** 28 de junio de 2020 | **Revisado:** 14 de julio de 2020 | **Aceptado:** 23 de septiembre de 2020.

Para citar este artículo: Garcés Velástegui, Pablo. "Between Hierarchy and Individuality: the Andean Community of Nations' historical rationalities". *Comentario Internacional* 20 (2020):55-77. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.4

## Introduction

Traditionally regional integration mechanisms have been regarded as means to attain some end. Historically, the ends pursued by Latin American integration mechanisms have oscillated between political autonomy and economic development.<sup>1</sup> CAN has not been the exception to this rule. It was originally created to harness the potential of neighboring countries in order to address some problem, *inter alia*: enlarge their markets, generate economies of scale, improve competitiveness, become attractive to other relatively wealthier countries and increase their bargaining power *vis-à-vis* them.

In the pursuit of these goals, CAN has a mixed record. This situation has questioned the usefulness of the mechanism more than once. Not only that, but the very inner working of CAN has proven to be problematic, prompting member states to rethink its breadth and depth and reconsider its structure. In this sense, CAN not only has been a means to address a problem, usually the problem of development,<sup>2</sup> but it seems to have been a problem itself. Despite its shortcomings, CAN has proven to be resilient, successfully adapting to changing environments, which have been described by the literature as *inter alia* new regionalism,<sup>3</sup> post-hegemonic regionalism,<sup>4</sup> strategic regionalism<sup>5</sup> and postliberal regionalism.<sup>6</sup> In this sense, it has not been problematic enough to disappear. Arguably, this can

- 
1. José Briceño Ruiz, "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano" in *Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía*, ed. José Briceño, Andrés Rivarola, and Ángel Casas (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012).
  2. José Briceño Ruiz y Raquel Álvarez, "Modelos de Desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 1, n.º 1 (2006): 63-87.
  3. Philippe De Lombaerde, "El Nuevo Regionalismo en América Latina", *UNU-CRIS Occasional Papers O-2005/3*, (2005): 1-24.
  4. Pía Riggiozzi, "Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemonico en América Latina", en *América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, ed. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012), 129-51.
  5. José Briceño Ruiz, "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 12, n.º 15 (2006): 30-45.
  6. Antonio Sanahuja, "Regionalismo Postliberal y Multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR", en *América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, ed. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012), 19-72.

be explained by its ability to adapt to the challenges faced, which other mechanisms such as UNASUR, seem to lack.

Against this backdrop, it seems warranted to scrutinize that adaptation in order to make sense out of it. The relevant literature has suggested that regional integration is not just any problem but a wicked one.<sup>7</sup> These are social problems that are loosely defined and, since they are regarded from different perspectives, can have multiple solutions.<sup>8</sup> Such approach seems advised as it highlights the political nature of a regional integration initiative, always subject to the agenda of member states' governments. However, it poses a significant challenge: the multiple interpretations that can be given to this problem and, concomitantly, the multiple solutions.

To address that issue, it is necessary to have a framework that can respect that plurality while making its complexity workable. This article advances grid-group cultural theory. This approach provides a mutually exclusive and jointly exhaustive typology of four possible rationalities or worldviews into which such adaptation can fall. Shedding light on the issues thusly can prove useful to better understand the mechanism, its member states and their joint future.

In order to elaborate that argument, this article has a three-section structure, besides the introduction. The first section presents the theory and elaborates on its application to Latin American Integration. The second section looks at CAN historically through the lenses of the theory. Thus, the argument pays attention to CAN's inner working as well as the positions held by member states. The final section concludes.

## Grid Group Cultural Theory

Grid-group cultural theory (henceforth GG), originally formulated within the field of anthropology, advances a functionalist alternative to the scrutiny of socio-cultural viability.<sup>9</sup> It proposes an approach to the study

- 
7. Pablo Garcés, "Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 13, n.º 1 (2018): 93-117.
  8. Horst Rittel and Melvin Weber, "Dilemmas in a general theory of planning", *Policy Sciences* 4, n.º 2 (1973): 155-69.
  9. Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (Oxford: Westview Press, 1990).

of society and social relations that highlights the social construction of the perceptions from which the world becomes intelligible. These vantage points are the worldviews or rationalities that influence interpretations of reality, the construction of its meanings and that which allows us to make sense out of it.<sup>10</sup>

GG suggests that the viability of different ways of life depends on the interaction between cultural bias and social arrangement, a relationship that can be mutually reinforcing.<sup>11</sup> Regarding cultural bias, it is the category that denotes systems of beliefs and shared values. Apropos of social arrangements, they refer to the different formations of interpersonal relations which can make up distinct ways of life. Hence, members of a way of life perpetuate it by being and doing that which is established in the respective shared values and beliefs, which, in turn, contribute to the legitimization of those social arrangements.

Thus, this theory focuses on freedom of choice and its social constraints. Two dimensions lie at the center of the analysis: grid and group. These continua can encompass all the variation in the individual-society relations, human organization<sup>12</sup> or sociality,<sup>13</sup> providing thereby a useful heuristic device. Grid seeks to capture external perceptions and their influence on individual choice. It denotes the extent to which individual decisions are restricted by subjectivities or interpretations from outside of those making them. The more exacting the outward prescriptions the less space there is for individual autonomy.<sup>14</sup> Group conveys the notion of collective membership or affiliation. This dimension captures the extent to which individuals are a part of bounded units. In this sense, the greater the individual's membership within a group, the less autonomy the individual enjoys.<sup>15</sup>

GG cultural theory combines the aforementioned dimensions to form an axis of coordinates. The result is four quadrants, each denoting a distinct

---

10. Wendy Bell, *An Anthropological View of How Organizations Think* (Melbourne: Monash University Faculty of Business & Economics, 1997).

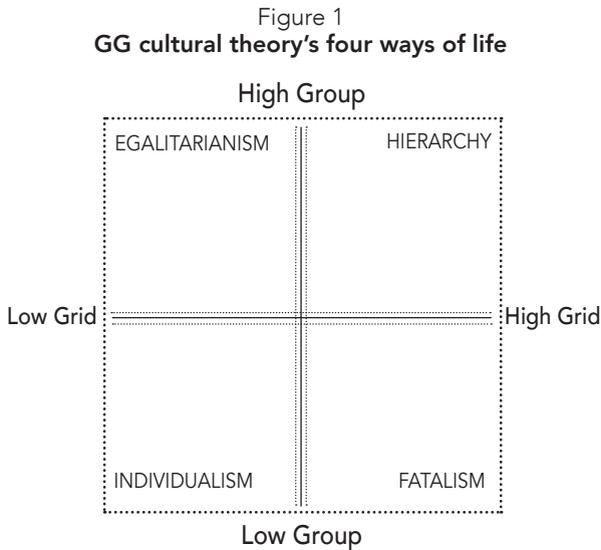
11. Thompson and Ellis, Wildavsky, *Cultural Theory*.

12. Christopher Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

13. Thompson, Ellis and Wildavsky, *Cultural Theory*.

14. Charles Lockhart, "The Social Construction of Cooperation: Egalitarian, Hierarchical, and Individualistic Faces of Altruism", in *Culture and Social Theory / Aaron Wildavsky*, ed. S-K. Chai and Brendon Swedlow (London: Transaction Publishers, 1998).

15. *Ibid.*



Douglas in Bell, *An Anthropological View of How Organizations Thin*.

way of life or worldview. These are four irreducible rationalities, mutually exclusive and jointly exhaustive, namely: hierarchy, fatalism, egalitarianism and individualism<sup>16</sup> (see Figure 1). In order to elaborate on each, the following discussion introduces their basic assumptions for human agency and organizations before, following Garcés' argument,<sup>17</sup> fleshing out the implications for regional integration, on the basis of what cooperation and conflict mean for each.

## Hierarchy

At high grid and high group is hierarchy. Individuals with this worldview have their freedom of choice constraint in both dimensions. As such, it entails a relatively deeper as well as broader influence by external prescriptions and a greater influence by group members. Regarding group,

---

16. A fifth way of life is that of the hermit. This entails renouncing to any form of social life. Since this paper deals with regional integration, which is by its very nature an agreed upon collective undertaking, this way of life is irrelevant.

17. Pablo Garcés, "Latin America at the crossroads: cultural theory to address the wicked problem of regional integration with clumsy solutions", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 14, n.º 2 (2019).

their affiliations to collectivities determine their decisions. Apropos of grid, self-imposed prescriptions from without regulate their space of choice, which can be seen in the specialization of roles.

From this perspective human nature is flawed by nature and human beings are not trustworthy. They are, nonetheless, redeemable if governed by the right institutions in order to create certainty.<sup>18</sup> Therefore, rules and laws are required in order to reduce uncertainty and increase the probability of optimal choices. Perhaps the best illustration of these institutions is the generation of roles to which individuals ought to comply, restricting thereby the scope of their agency. These roles are established by those in power, placed in the higher ranks.

As its label suggests, hierarchies are specifically created within this worldview. Therefore, organizations are considered *ladders of authority*.<sup>19</sup> The controls put in place serve the purpose of keeping the lower ranks in place and maintaining the status quo. Thus, from this perspective, things and people out of place are problematic. In case such conflict occurs, the system turns to *oversight* in order to exercise control.<sup>20</sup> Specifically, the system also has tools at its disposal to guarantee its survival, such as “upgrading, shifting sideways, downgrading, redefining”.<sup>21</sup>

Regional integration, therefore, becomes an opportunity to place things in their right place within an anarchical international system. That is, it is an opportunity to bring order to the latter. It is an occasion to establish rules with roles and responsibilities to members. By so doing, relatively more powerful members can consolidate their power with the generation of a hierarchy, whether formal or informal.

From this perspective the system comes first. Thus, while cooperation is alignment with the authority, placing things where they should be, conflict is when things are out of place. Actions that perpetuate the *status quo* are regarded as cooperative. Actions that threaten it are conflictive.

---

18. Michael Thompson, “Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness”, *Economic and Political Weekly* 38, n.º 48 (2003): 5107-12.

19. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*.

20. *Ibíd.*

21. Mary Douglas, *In the Acting Voice* (Boston: Routledge & Kegan Paul, 1982), 206.

## Individualist

At the antipodes of the previous world view, where low grid and low group collide, there is the individualist rationality. This system offers the most freedom of choice for the individual as there is neither group membership nor prescriptions imposed from without. Therefore, if there are constraints at any given time, they are considered as only conjunctural and subject to negotiation.<sup>22</sup>

True to its name, from this perspective, individuals are all there is. Moreover, they are atomistic and self-seeking by nature.<sup>23</sup> The system is characterized by anarchy as there is a lack of authority. This, in turn, enables the establishment of self-authority. In the absence of a common authority, the freedom from control by others leads to the enablement to control others. Success in this system, thus, is measured in terms of the following acquired or the magnitude of control exercised.<sup>24</sup>

In this context, organizations are an arena.<sup>25</sup> Individuals are concerned with relative gains and try to one up each other in order to get an advantage. Hence, *competition* is the strategy for control.<sup>26</sup> Further, market becomes the mechanism to harness that competition into optimal outcomes. They are the only arrangements believed to reach equilibria when all participants are self-interested utility maximizers.<sup>27</sup>

Within this system, regional integration becomes unnecessary at best and a constraint at worst. The anarchy characterizing the system is what enables freedom and competition. Integration is an effort to limit both and, thus, detrimental to individualists seeking to gain whatever they can on the basis of what they regard as their merit. Rules and roles challenge this system and reduce the possibility of reward.

This worldview prioritizes the individual. Therefore, should regional integration initiatives take place, they are regarded as temporary instruments to further one's own agenda, which at the most basic is survival.

---

22. Michael Thompson and Richard Ellis, "Introduction: Political Cultures", in *Culture and Social Theory* / Aaron Wildavsky ed. Chai, Sun-Ki and Brendon Swedlow (London: Transaction Publishers, 1998).

23. Thompson, "Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness".

24. Douglas, *In the Acting Voice*.

25. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*.

26. *Ibid.*

27. Thompson, "Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness".

Conflict is constant in this as it is intrinsic to competition. Cooperation, in turn, is only possible to the extent it allows individuals to attain their self-interested goals.

## Egalitarian

At the intersection of low grip and high group is located the egalitarian way of life. Concerning grid, there is a lack of externally imposed prescriptions on individual freedom of choice so there are not predetermined specific roles. However, the influence exerted by the collective is rather great limiting personal freedom.

Within this rationality, individuals are regarded as equals and inherently solidary. Human nature is associated with caring and sharing, perverted only by inegalitarian institutions.<sup>28</sup> Thus, egalitarian generate their identity in opposition to the other, which in this case are mainly those posing an antagonistic threat to them, namely hierarchies and markets. Human relationships turn ambiguous inside the collective due to the lack of specific roles distinguishing individuals,<sup>29</sup> which produces an increase in uncertainty relative to the other ways of life.

Equality also means anarchy, which makes consensus the decision-making mechanism. Therefore, conflict resolution becomes exacting. In case of conflict, the strategy is the exclusion of members.<sup>30</sup> Because of the absence of authority to control and coerce, mutually is the mechanism to assess observance of commitments.<sup>31</sup> Organizations, from this rationality, are regarded as *collegial*.<sup>32</sup>

Regional integration, according to this rationality, is an opportunity to infuse more equality into an international system dominated by other ways of life. However, regional integration takes the form of consensual decision making, rejecting attempts to impose rules over member states. In this sense, integration allows members to consolidate their worldview and identity, by opposing the alternatives.

---

28. Thompson, "Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness".

29. Douglas, *In the Acting Voice*.

30. Thompson and Ellis, "Introduction: Political Cultures".

31. Hood, *The Art of the State*.

32. *Ibid.*

For egalitarians, cooperation is about solidarity and conflict about inequality. As such, member states cooperate to the extent they regard each other as equals, respecting agreements to each other and enforcing common rules, in the absence of authority. Conflict emerges from within and arises whenever there is a member that seeking power, threatening thereby the system's equality.

## Fatalist

Finally, the last way of life is found at high grid and low group. In this system collective affiliation does not exert any influence on individual choice. However, there is substantial pressure from external prescriptions. Therefore, personal freedom is restricted by the differentiation of roles established by the social arrangement.<sup>33</sup> These roles are produced by the higher ranks, wielding the power to make institutions. Thus, there is a hierarchy, at the bottom of which are fatalists, who are rule-takers, not rule-makers.

Human beings are self-interested but ultimately ineffective and human nature is seen as untrustworthy and fickle.<sup>34</sup> The control mechanism within this worldview is *contrived randomness*.<sup>35</sup> For fatalists, the world is uncertain, and agency is futile because their freedom of choice is externally constraint, against their will. As such, reality is unpredictable, and agency is meaningless. Hence, there is no mechanism of control within this worldview. Moreover, for this rationality organizations are *gaming machines*.<sup>36</sup>

Hence, cooperation and conflict are virtually absent as well. Cooperation and conflict are the product of agency and this is something lacking within this system. Since fatalists' agency is almost non-existent, because any effort is futile, unlikely to pay off and even detrimental to them, they have no incentives to change the status quo. Hence, fatalists do not have integration mechanisms reflecting their way of life, but fatalists are to be found within mechanisms being dominated by other worldviews.

---

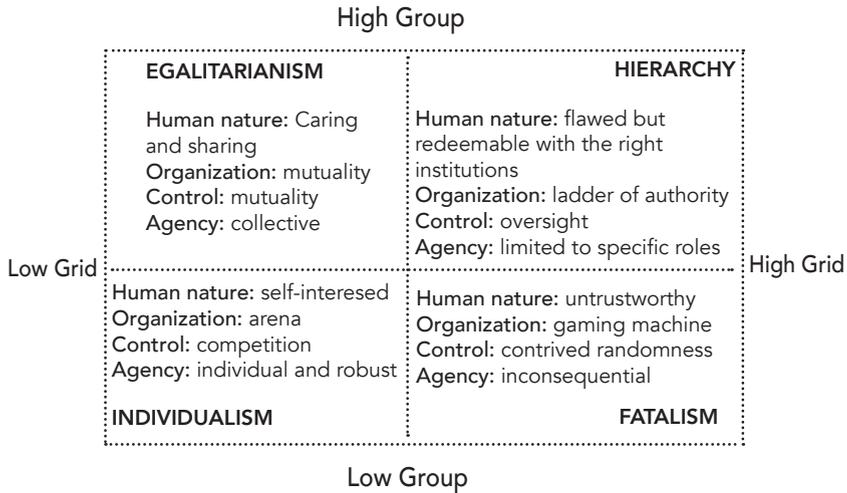
33. Douglas, *In the Acting Voice*.

34. Thompson, "Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness".

35. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*.

36. *Ibid.*

Figure 2  
**Human nature according to Grid/group cultural theory's four rationalities**



Source: Garcés, "Latin America at the crossroads".

These four worldviews or ways of life are also considered rationalities, which are interdependent. This interdependence accounts for change. Because these worldviews are determined by their members, i.e. the individuals that adhere to them, they are constantly competing for new members from other rationalities. Thus, change entails a zero-sum game. Because there is a limited number of individuals, one rationality's gain is another one's loss. Therefore, the viability of a worldview is given by its membership.

Moreover, change in the extent of ways of life is explained by surprise. The ever changing reality of the world incites new interpretations of phenomena. The latter prompt different values and beliefs leading to different actions and behaviors. As such, whenever there is a mismatch between the expectations generated within a rationality and the reality of world, there is surprise. Whether it is positive or negative, if expectations are not met by phenomena, there is surprise, and this is problematic. This is so, even in the case of positive surprise, because what is valuable from the perspective of a given rationality is its ability adequately account for the world, a bases on which people can confidently do and be, and, thus, provide some notion of certainty. It is understandable, therefore, that the definition of *surprise* matches that of a *problem*.

Figure 3  
**Integration, conflict and cooperation from four rationalities or worldviews**



Source: Garcés, "Latin America at the crossroads".

How does surprise lead to change? Once sufficient surprise ensues, individuals are likely to reconsider their worldview, as it does not seem to adequately account for reality and move to another regarded more consistent with it.<sup>37</sup> Therefore, the perceived inability of current beliefs to lead to adequate action given certain events motivates the change in beliefs.

## The Andean Community's rationalities

The Andean Community (CAN) celebrated its 50th anniversary of creation last year. During this first half of century, the CAN has gone through important transitions taking place in the region and has proven to be a survivor despite the many challenges raised against it. Against this backdrop, it is warranted to assess this survival. The intuition behind this

37. *Ibíd.*

project is that CAN's ability to move among the different worldviews has allow it to undergo many relevant changes. In this sense, this section discusses CAN historically, distinguishing different epochs according to the dominant rationality shown by the mechanism.

### First Individualist Integration: 1969 – late 1980s

The Andean Pact (AP) was constituted by the Cartagena Agreement, which was signed by Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador and Peru. A fifth member joined the group in 1973, Venezuela. The aim of member states was to generate a mechanism that would allow them to better reap the benefits of international trade. Relatively small countries, all of them, they were neither attractive for international investors nor able to individually negotiate and compete within large markets such as the US and Europe.

In this sense, pursuing their own self-interest, seeking to enhance their competitiveness in the international free market, member states decided to create a customs union. This initiative entails the establishment of a free trade zone for member states and a sole and unified tariff for third party states. The expectation behind supporting free trade was that the free movement of goods and services across borders would facilitate the access to neighboring markets and, with the incentive of competition, would allow production to be more competitive. The beneficiaries are consumers because of the increase in productivity and producers because of the opportunity to generate economies of scale. The aspiration behind the common tariff was the ability to increase the bargaining power of the group with third party states, so as to negotiate terms that they could not individually.

Carrying out these ambitious intentions, however, proved rather difficult and changes had to be made to the original program. In 1976, the Lima Protocol was signed in order to provide a more flexible schedule and rules for the elimination of tariffs and the establishment of the free trade zone. Although detrimental for the deadlines proposed by the mechanism, it was in the interest of the parties to implement a new program. This move shows the primacy of individual member states over the system.

The integration process suffers an important blow in 1976 with Chile's exit. Because of the economic and political situation in that country at that time, it considered it was better off alone and opted out of the mecha-

nism. With a true individualist worldview, Chile assessed that its interests were better pursued individually and, as such, being part of AP was only a temporary undertaking.

The 1980 crisis represented another blow for the integration process. Member states prioritized internal affairs and succumbed to pressures to implement protectionist measures, despite the fact that these would threaten the integration. In particular, this situation affected the possibility to establish a customs union. Acting on their self-interest, member states turned to protectionism and pushed for changes within the mechanism. The result of this scenario is 1987's Quito Protocol, which established additional flexibility to the objectives and commitments originally decided on the Cartagena Agreement.

Member states of AP had to tackle a challenging scenario. The economic situation curtailed any prospect of growth and development in the short term. This had important consequences for the advancement of AP, not only *de jure* as highlighted above, but *de facto* as well. Trade among members was considerably affected and the expected benefits of the initiative became questionable.

### Moving to a hierarchical integration: late 1980s - early 2000s

From the end of the 1980s and the beginning of the 1990s, AP underwent important changes seeking its institutionalization. This signals the starts of what has come to be labeled as *new regionalism*.<sup>38</sup> In particular, these efforts aimed at securing the free trade zone and the customs union. In this sense, the Galapagos Summit (1989) established a strategic design guiding the efforts of member states. The Machu Picchu Meeting (1990) went a step farther creating an important organism, namely, the Andean Presidential Council. The Caracas Meeting (1991) recovered the focus on trade with the ratification of the agreements supporting the external common tariff and the harmonization of the exchange and monetary policies.

---

38. José Antonio Sanahuja, "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana", in *Anuario de la integración regional de América Latina y El Caribe*, ed. Laneydi Martínez, Lázaro Peña and Mariana Vázquez (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2008).

Finally, the Cartagena de Indias Meeting (1991) led to significant advancements in AP's policies, particularly in terms of its relationship with MERCOSUR. By 1993, the external common tariff was approved (Decision 335) by the Cartagena Agreement's Commission.

Hence, the AP sought to generate tangible results almost thirty years after its conception and they were produced rather close to one another. By 1991, the free trade zone was reactivated,<sup>39</sup> which gained working condition for all member states by 1993. The incipient customs union, in turn, with the common external tariff for states outside the mechanism started in 1995.

This period, known also as open regionalism, was characterized by a combination of neoliberal as well as neo-structural ideas.<sup>40</sup> The former emphasized *inter alia* minimal government, open markets, free trade, under the influence of the Washington Consensus. The latter, in turn, following historical ideas and concerns manifested by the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) focused on employment, poverty and inequality.

The next step towards generating a structure and a working regime within AP is taken at the end of the 1990s. The Trujillo Protocol (1996) and the Sucre Protocol (1997) expand the original scope of action established by the Cartagena Agreement. In this sense, the mechanism moves from an exclusive focus on trade and technical matters to the addition of other dimensions, the most important of which are the political ones.

Not only is there a hierarchy for decision making among member states but also one for the inner workings of the mechanism itself. Beyond the inclusion of the Andean Presidential Council and the Andean Council of Foreign Ministers, perhaps the best illustrations of this move is the creation of the General Secretariat of the mechanism, with clear political attributions, which signals also the start of the Andean System of Integration (SAI by its acronym in Spanish). This move is so significant that it warrants a renaming of the integration initiative in 1996, from the Andean Pact to the Andean Community (CAN).

At the start of the new millennium, CAN put ambitious goals for itself. The Lima Presidential Summit (2000) established the commitment

---

39. *Ibíd.*

40. Briceño Ruiz, "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano".

to pursue the next, and perhaps most challenging step hitherto for the mechanism: the Andean Common Market. Although previous stages were not yet consolidated, at a political level there was the will to advance with the integration. This initiative, however, eluded the possibility of working out a long term strategy that would build on the institutionalization effort of CAN in order to better attain the same goal.<sup>41</sup>

The economic and trade bases of CAN appeared strengthened by the new institutional arrangement. However, these outcomes did not translate into improvements for poverty and inequality. Therefore, social indicators as well as a rules and roles were included as part of the objectives of the mechanism in the Quirama Summit (2003). The creation of the Andean Council of Social Development Ministers and the approval of the Integrated Plan of Social Development show the importance given to this dimension.

Efforts towards an institutionalization of CAN during this period can be regarded as bringing order to an otherwise confusing arrangement. The creation of the Andean Integration System, which implied an administrative and governing structure analogous to that of a state,<sup>42</sup> is a bet on that direction. That is, member states sought to put things in what they regarded as their right place to facilitate decision-making and the attainment of the mechanism's goals.

### Return to individualistic integration: early 2000s – late 2000s

While the aforementioned developments may have seemed optimistic for the mechanism, by the mid 2000s, member states returned to individualistic worldviews. Despite the efforts carried out by CAN in the last 1990s, the results did not meet expectations. Open regionalism did not seem to deliver on the promise of a broader and deeper integration that can move beyond economic and trade concerns, accommodating the interests of member states in multiple dimensions, particularly the social one.

---

41. Ernani Contipelli, "La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica", *Revista Estudios de Deusto* 64, n.º 1 (2016): 261-80.

42. *Ibíd.*

Not only were social indicators not improved, during what is called *Latin America's lost decade*, they worsened. Barriers to trade were eliminated and austerity measures implemented. In this sense, at the level of policy, it was as if open regionalism's neoliberalism trumped its neo-structuralism. However, even as neoliberal ideas took root, they did not seem to be able to achieve the expected results. Cross-border trade among member states showed some improvement, if any during this period.<sup>43</sup> Because of this, there was a growing perception that CAN was undergoing a crisis.<sup>44</sup>

Moreover, inside the mechanism, despite the efforts to institutionalize CAN in the previous stage, the mechanism remained tied to intergovernmentalism. Open regionalism, for CAN, proved to be light regionalism.<sup>45</sup> That is, it was never granted any autonomy or binding decision-making powers. Member states unrelenting adherence to their sovereignty and unwillingness to cede any of it to the common organisms, their unwavering support for consensual decision making instead of a simple majority and their strict opposition to the emergence of an integration law of imperative nature hindered the possibility of CAN becoming anything more than an intergovernmental initiative.<sup>46</sup> In other words, CAN could not reach supranational level.

Amid this situation, nonetheless, CAN seemed to have accomplished one of its goals when bigger external markets, with high consumption capacity, showed a keen interest in incrementing the trade of goods and services among one another. The United States as well as the European Union expressed their intention to negotiate trade agreements with it. This put the cohesion of the mechanism to the test.

Indeed, perhaps the most salient illustration is of individualistic turn is the hub and spoke strategy implemented by some member states. By 2006, Peru and Colombia established the commitment to sign free trade agreements with the United States. This move is a clear sign of putting self-interest above common-interest. What is more, by definition, these decisions were detrimental to the mechanism as it posed a direct challenge to the consolidation of the customs union.

---

43. *Ibíd.*

44. Sanahuja, "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal".

45. *Ibíd.*

46. *Ibíd.*

This scenario had an additional impact on the mechanism, the loss of a state member. In light of these events, Venezuela announced its departure from the mechanism. Venezuela, under the Chavez administration showed mostly an egalitarian rationality when it comes to regional integration (the objective and principles by which its integration initiative, ALBA, suggest as much).<sup>47</sup> It seems logical, therefore that this country would regard individualist efforts and threatening the solidarity and equality of CAN.

Therefore, this period is characterized by the primacy of country over region. Member states have mostly and in different ways acted in order to pursue their self-interest. Integration seemed to have been a loose commitment or a temporary arrangement that is subject to constant individual revision. The events during these years suggest that CAN was supported when it showed some results and it was rejected when it did not. When it was deemed useful in that endeavor, they have resorted to it but they have eschewed it when going about it alone was more effective.

### Towards an egalitarian integration? early 2000s – late 2000s

As was mentioned above, worldviews compete constantly with one another seeking to gain adherents and guarantee, thereby, their survival. This was particularly apparent within CAN from the early 2000s until the late 2000s. During this period, there were considerable efforts to influence the mechanism towards a more egalitarian rationality.

Member states such as Bolivia, Ecuador, and no one more so than Venezuela pushed for the generation of institutions that moved the mechanism towards egalitarianism. The turn to the left explains this situation. By 2007, only a handful of countries in Latin America did not self-identified as leaning to the left or center-left of the political spectrum.<sup>48</sup> Among those countries were Bolivia, Ecuador, and Venezuela, led by presidents Morales, Correa and Chávez, whose positions and policies resonated so much with the left that were framed within the so-called 21st century socialism, to different extents, by the presidents and their followers themselves.

---

47. Garcés, "Latin America at the crossroads".

48. Jorge Castañeda, "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs* 85, n.º 3 (2006): 28-43; Matthew Cleary, "Explaining the Left's Resurgence", *Journal of Democracy* 17, n.º 4 (2006): 35-49; Nikolas Kozloff, *Revolution! South America and the rise of the new left* (New York: Palgrave Macmillan, 2008).

Both domestically and internationally, these countries implemented initiatives that reflected a move towards egalitarianism. Ideas about sovereignty and the defense of the same weight of all votes within international organizations are but illustrations of the challenge they sought to pose for the status quo. Indeed, attacks on the hierarchical structures and individualistic arrangements dominating the international system were constant. Regarding the former, these countries pushed for fundamental changes on organizations such as the Security Council of the United Nations, at best, or more representation of other than traditional states, at worse. Apropos of the latter, these countries led a charge against arguably the greatest individualistic initiative in the region: The Free Trade Area of the Americas (FTAA or ALCA by its acronym in Spanish), an effort that had been in the works for more than a decade. In this sense, the intention of Venezuela of establishing an egalitarian regional integration moved it to lead an alternative, namely the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (or its acronym in Spanish: ALBA).

Eventually, the lack of advancement in the road towards solidarity and equity in CAN took a rather meaningful toll. The disagreement with the position held by CAN, in particular the free trade agreements signed by Colombia and Peru with the United States,<sup>49</sup> led to Venezuela's decision to opt out of the mechanism and the threat by Bolivia of following suit. Efforts were, therefore, dedicated to furthering ALBA. The result was the inclusion of the Peoples' Trade Treaty, which was so significant so as to be added to the name of the mechanism (ALBA-TCP, by its acronym in Spanish). This initiative had the purpose of uniting member states under the banner of equality and solidarity in order to face individual and common challenges.

The efforts during this period to influence CAN with egalitarian ideas, or at least not to allow it to fall to other worldviews, in particular the individualistic one, were unsuccessful. They were to some extent useful, nonetheless, as they highlighted important aspects that would need to be addressed in order to guarantee the survival of the mechanism

---

49. Sanahuja, "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal".

## Reappearance of an individualistic integration: early 2010s – mid 2010s

During the second decade of the new millennium, CAN faced important new challenges. Politically, at the highest level, the momentum gained in previous years seemed effectively lost. While there were ten meetings of the Andean Presidential Council between 2000 and 2007, there were none between 2008 and 2010, and only five from 2011 and 2019, two in 2011 and three in 2019, none in the seven years in between.

Furthermore, member states during this period have expressed concerns regarding the mechanism and the possibility of opting out of it. Following the Venezuela's decision, Bolivia expressed similar concerns in 2006 and announced the possibility of leaving CAN as it would make little sense if members sign free trade agreements with third countries. Additionally, in 2012, on the face of an increasing belief and concern that Bolivia's role within CAN would be jeopardized by its acceptance of the invitation made to it to become a full member of MERCOSUR, Bolivia had to reassure CAN member states that this would not be the case and that it would continue to participate in the Andean initiative and endeavor the advancement of the Andean Community.

Ecuador has periodically manifested its skepticism of the benefits of CAN when its interests have been threatened. In this sense, in 2009 it announced that it would reconsider its membership in light of the mechanism's possibility of sanctioning the country on the bases of an analysis of the application of the balance of payments safeguard implemented by Ecuador on 627 products. In 2011, a similar announcement was made given the difficulties that Ecuadorian transport was experiencing to cross borders to Colombia and Peru. This position led to the reactivation of the Andean Presidential Council, which had not met in the two years prior to the event, and the commitment to modernize the mechanism in order to overcome its increasingly evident shortcomings.

Most recently, in 2015 and again in 2016, Ecuador insisted on its concern with the mechanism and the possibility of leaving it. In 2015, the reason was CAN's position against the country's implementation of exchange rate safeguards against neighboring Colombia and Peru, 21 % and 7 %, respectively. In 2016, Ecuador expressed its worry about its disadvantageous position by being part of a free trade zone with countries that can

appreciate or depreciate their currencies. The lack of tools to address this situation, as dollarization entails not possibility to implement monetary policy and the free trade zone hinders the possibility to resort to trade policy, was raised a major concern in light of an increasing deficit in the trade balance with these member states.

Hence, during this period, some member states seem to have adhered mostly to a rather individualistic worldview, as they have prioritized their self-interest above that of the mechanism. They seem to have regarded CAN as nothing more than a means to reach individual advantages. Their membership seems to be dependent on the extent to which they are able to reach it. Should CAN pose a hindrance to the pursuit of their goals, these members have shown their willingness to reconsider their participation. In this sense, this period has also shown the use of state membership as a bargaining chip in order for them to obtain their objectives.

## Conclusion

CAN, as a regional integration mechanism, is a means to attain some ends. Throughout its 50 years of existence, it has showed mixed record in terms of its results. Because of this, at different moments, it has been declared in crisis, with its very survival on the line. Different member states, on the face of diverse challenges, have expressed their skepticism regarding the usefulness of the mechanism, at best, or have threatened to leave and have opted out of it, at worst. As such, CAN itself could be regarded as a problem in need of solution. Despite these shortcomings, CAN has proven to be resilient and successful in securing its survival. It has been argued that this can be explained by its ability to adapt to different situations and scenarios.

In order to address the problem that CAN has posed and its adaptation in order to generate useful solutions, this article has built on the relevant literature regarding Latin American integration as a wicked problem<sup>50</sup> as well as on the literature advancing grid-group cultural theory as a framework useful to analyze such problems. GG cultural theory advances a functionalist alternative to the scrutiny of socio cultural viability, focusing on

---

50. Garcés, "Latin America at the crossroads".

the social construction of the perceptions from which the world becomes intelligible. The combination of the grid and group dimensions leads to the generation of four mutually exclusive and jointly exhaustive ways of life: hierarchy, individualism, egalitarianism and fatalism. These world-views or rationalities influence interpretations of reality, the construction of its meanings. Of particular interest has been the interpretations given to themes relevant to regional integration, besides human agency and organization: conflict and cooperation.

Applied the historical overview of CAN, has showed an oscillation between hierarchy and individualism. From its conception (1969) until the late 1980s, the mechanism emphasized the pursuit of individual self-interest via the establishment of a free market to better compete in an individualistic world. From late 1980s until the early 2000s, there was a consistent push for more institutionalization within CAN, putting things in their place and assigning functional competences to different instances. From the early 2000s until the late 2010s, there seems to have been a return to individualistic worldview, although different that the original one, leading member states to prioritize their self-interest, reaching out to third parties individually when convenient. Overlapping with this period, from early 2000s until the early 2010s, CAN experienced some pressures to turn towards egalitarianism which ultimately proved unsuccessful and led to the departure of Venezuela. Finally, from the early 2010s until the mid 2010s there seems to be a reappearance of individualistic rationalities, perhaps best exemplified by Ecuador's multiple threats to leave the mechanism when it regarded it as a hindrance to its interests.

Consequently, the presence of hierarchical and individualistic worldviews within CAN have posed important challenges for the integration. CAN has proven resilient and skillful in adapting to these rationalities. Moreover, it has also proven to be able to fend off egalitarianism when under pressure from it. Looking forward, on the face of a current return of liberal ideas on the region with initiatives such as PROSUR, the strengthening of the Pacific Alliance, and the rejection of more egalitarian mechanisms such as UNASUR,<sup>51</sup> CAN is very likely to once again overcome this period and, learning from its past experience, perhaps even take advantage of it.

---

51. *Ibíd.*

## References

- Bell, Wendy. *An Anthropological View of How Organizations Think*. Melbourne: Monash University Faculty of Business & Economics, 1997.
- Briceño Ruiz, José. “Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano”. In *Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía*, edited by José Briceño, Andrés Rivarola, and Ángel Casas, 27-54. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- \_\_\_\_\_. “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 12, n.º 15 (2006): 30-45.
- \_\_\_\_\_. y Raquel Álvarez. “Modelos de Desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 1, n.º 1 (2006): 63-87.
- Casteñeda, Jorge. “Latin America’s Left Turn”. *Foreign Affairs* 85, n.º 3 (2006): 28-43.
- Cleary, Matthew: “Explaining the Left’s Resurgence”. *Journal of Democracy* 17, n.º 4 (2006): 35-49.
- Contipelli, Ernani. “La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica”. *Revista Estudios de Deusto* 64, n.º 1 (2016): 261-80. <https://bit.ly/2HMGQNF>.
- De Lombaerde, Philippe. “El Nuevo Regionalismo en América Latina”. *UNU-CRIS Occasional Papers O-2005/3*, (2005): 1-24.
- Douglas, Mary. *In the Acting Voice*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1982.
- Garcés, Pablo. “Latin America at the crossroads: cultural theory to address the wicked problem of regional integration with clumsy solutions”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 14, n.º 2 (2019). doi:10.18359/ries.2889
- \_\_\_\_\_. “Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 13, n.º 1 (2018): 93-117. doi:10.18359/ries.2890
- Hood, Christopher. *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Kozloff, Nikolas. *Revolution! South America and the rise of the new left*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Lockhart, Charles. “The Social Construction of Cooperation: Egalitarian, Hierarchical, and Individualistic Faces of Altruism”. In *Culture and Social Theory / Aaron Wildavsky*, edited by S-K. Chai and Brendon Swedlow, 113-31. London: Transaction Publishers, 1998.
- Riggirozzi, Pía. “Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”. In *América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, edited by Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini, 129-51. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

- Rittel, Horst and Melvin Weber, "Dilemmas in a general theory of planning". *Policy Sciences* 4, n.º 2 (1973): 155-69. doi:10.1007/BF01405730
- Sanahuja, Antonio. "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana". In *Anuario de la integración regional de América Latina y El Caribe*, edited by Laneydi Martínez, Lázaro Peña and Mariana Vázquez, 11–54. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2008.
- \_\_\_\_\_. "Regionalismo Postliberal y Multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR" en *América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. edited by Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini, 19-72. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.
- Thompson, Michael. "Cultural Theory, Climate Change and Clumsiness". *Economic and Political Weekly* 38, n.º 48 (2003): 5107-12.
- \_\_\_\_\_. and Richard Ellis. "Introduction: Political Cultures", in *Culture and Social Theory / Aaron Wildavsky*, edited by Chai, Sun-Ki and Brendon Swedlow, 1-13. London: Transaction Publishers, 1998.
- Thompson, Michael, Richard Ellis and Aaron Wildavsky. *Cultural Theory*. Oxford: Westview Press, 1990.





# La Comunidad Andina en el contexto global Posreingeniería de 2014: una mirada desde la acción colectiva

Denny Piña García\* 

Giulliana Reggiardo Palacios\*\* 

## Resumen

La Comunidad Andina (CAN) es un bloque de integración regional cuyos avances han sido siempre objeto de debate. En este sentido, el ensayo hace uso de la herramienta teórica de las ciencias políticas, específicamente, de la teoría de la acción colectiva, para el análisis del proceso de integración a partir de la reingeniería de 2014. Los resultados del análisis permiten determinar que cada integrante le otorga una valoración diferente a la identificación de los llamados bienes colectivos del bloque. Bajo esta lógica, esta valoración tiene un impacto directo sobre el éxito del organismo internacional en el marco de una globalización que, cada vez más, exige resultados conjuntos desde un enfoque de gobernanza.

**Palabras claves:** Comunidad Andina, acción colectiva, regionalismo, globalización, gobernanza, bienes colectivos, reingeniería.

## The Andean Community in the global context Post-reengineering 2014: a look from the collective action

### Abstract

The Andean Community (CAN) is a regional integration bloc and its progress has always been in debate. This essay uses the theoretical tools of the political sciences, specifically the theory of collective action, to analyze the integration process from the 2014 reengineering onwards. The results of the analysis allow to determine that each member gives a different valuation to the identification of the so-called collective assets of the bloc. Under this logic, this assessment has a direct impact on the success of the international organization in the context of a globalization that increasingly requires global results from a governance perspective.

**Keywords:** Andean Community, collective action, regionalization, globalization, governance, public goods, reengineering.

---

\* Funcionario en el Servicio Diplomático de la República del Perú. Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”. <dennypinagarcia@gmail.com>.

\*\* Docente de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Funcionaria en el Servicio Diplomático de la República del Perú. <g\_reggiardo@hotmail.com>.

**Recibido:** 16 de abril de 2020 | **Revisado:** 5 de agosto de 2020 | **Aceptado:** 19 de agosto de 2020.

Para citar este artículo: Piña García, Denny y Reggiardo Palacios Giulliana. “La Comunidad Andina en el contexto global. Posreingeniería de 2014: una mirada desde la acción colectiva”. *Comentario Internacional* 20 (2020): 79-100. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.5

## Introducción

La Comunidad Andina (CAN) es uno de los esquemas de integración regional más institucionalizados y sólidos en el mundo y, junto con la Unión Europea (UE), son los únicos bloques regionales de carácter supranacional<sup>1</sup> que existen en la actualidad.

Si bien muchos autores señalan que nos encontramos en un periodo histórico marcado por la tendencia a un relacionamiento de carácter bilateral con los Estados, a nivel multilateral o regional, son destacables los avances realizados, concretamente, en el marco de la CAN, que ha cumplido medio siglo desde su creación y que está atravesando un proceso de reingeniería desde el 2014.

De acuerdo con las principales teorías de la corriente positivista de las relaciones internacionales, en términos generales, los Estados actúan racionalmente en función de sus intereses, entre los que se encuentran la seguridad, el desarrollo y el bienestar. Al respecto, estos elaboran e implementan políticas que permiten alcanzar los objetivos trazados.

En ese sentido, los esquemas de integración regional como la CAN tendrían que cumplir con alguna función específica de interés para sus Estados miembros, y su evolución solo es el resultado de la adecuación e implementación de políticas para cumplir con los objetivos que eventualmente satisfacen los intereses nacionales de los miembros.

Este trabajo realizará una aproximación heterodoxa al proceso de integración desde la perspectiva de las ciencias políticas considerando los aportes teóricos del concepto globalización, gobernanza e integración regional, para luego esbozar en su plena dimensión la teoría de la acción colectiva de Olson y que, consideramos, ofrece una perspectiva más amplia del proceso de integración andino. Debemos subrayar que el actual trabajo ha tomado como referencia una investigación precedente y muy completa de Casas y Correa<sup>2</sup> que entre sus enfoques metodológicos utiliza también la perspectiva de la teoría de Olson.

- 
1. Para definición del concepto de “supranacionalidad” revisar Rafael Calduch, “Las organizaciones internacionales gubernamentales”, en *Relaciones Internacionales* (Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991).
  2. Andrés Casas y María Elvira Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones – CAN?”, *Revista Papel Político* 12, n.º 2 (2007).

El presente ensayo tiene por objetivo presentar brevemente un análisis de los avances de la reingeniería de 2014 de la CAN a la luz de la teoría de la acción colectiva. Todo ello con el fin de determinar la valoración que los miembros le otorgan a los bienes colectivos que crea el bloque y que son el resultado de sus intereses nacionales puestos en acción en el esquema de integración, bajo la metodología cualitativa-deductiva de la investigación científica.

## Globalización, gobernanza y regionalismo

### Globalización: ¿más caos a la anarquía?

Para una mejor comprensión de la evolución del proceso de integración de la CAN y de lo que representa, es necesario dilucidar en primer punto el fenómeno de la globalización como principal contexto donde participa el mencionado grupo. De hecho, la globalización es un término frecuentemente utilizado, no solo en el lenguaje político, sino también en los ámbitos económico y social. No obstante, aún existe debate académico respecto de los alcances del concepto mismo.

Para algunos autores contemporáneos, la globalización se refiere “a los procesos de cambio que sustentan una transformación en la organización de los asuntos humanos al unir y expandir la actividad humana en todas las regiones y continentes” y en “el grado en que la interconexión a través de las fronteras ya no es mera casualidad sino predecible y regularizada”.<sup>3</sup>

Asimismo, se puede considerar desde la perspectiva de Rosenau<sup>4</sup> que, dentro de la conceptualización del término, no solo hace referencia a la internacionalización o aumento de interdependencia; sino, además, implica que la escala acumulativa, el alcance, la velocidad y la profundidad de la interconexión contemporánea están disolviendo la importancia de las fronteras y los límites que separan el mundo en sus numerosos Estados constituyentes o espacios económicos y políticos nacionales.

---

3. David Held et al., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Stanford: Stanford University Press, 1999), 15.

4. James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997).

A pesar de que diversos académicos no están de acuerdo sobre las fuerzas causales que genera la globalización, la mayoría concuerda en que debe concebirse como un proceso relativamente largo y debe entenderse como un proceso múltiple, ya que la desterritorialización, la interconexión social y la aceleración se manifiestan en muchos ámbitos diferentes económicos, políticos y culturales de la actividad social. Cabe precisar que, de acuerdo con Scheuerman,<sup>5</sup> cada manifestación de la globalización también genera distintos conflictos y dislocaciones.

Adicionalmente, desde la academia existen diferentes perspectivas sobre sus implicancias. Para los realistas, por ejemplo, la globalización no altera la característica más importante de la política mundial, es decir, la división territorial del mundo en Estados nación. La globalización puede afectar nuestras vidas a nivel social, económico y cultural, pero no trasciende el sistema político internacional de los Estados, el cual se sustenta en los Estados nación y en sus capacidades.

Por otro lado, para los liberales, la globalización es un producto final de una transformación a largo plazo de la política mundial. Para ellos, este fenómeno socava fundamentalmente los relatos realistas de la política mundial, al mostrar que los Estados no son los actores centrales como lo fueron antes y, en su lugar, existen múltiples actores de diferente importancia. Los liberales están particularmente interesados en la revolución en tecnología y comunicaciones representada por la globalización. Este aumento de la interconexión entre sociedades, que está dirigida por la economía y la tecnología, da como resultado un patrón muy diferente de las relaciones políticas mundiales con respecto al escenario anterior.

Para los marxistas, la globalización es un poco falsa. No es un proceso nuevo, y es considerado como la última etapa en el desarrollo del capitalismo internacional. Para los teóricos constructivistas, la globalización tiende a presentarse como una fuerza externa que actúa sobre los Estados, que los líderes a menudo sostienen que es una realidad que no pueden desafiar. En ese orden de ideas, los constructivistas piensan que podemos moldear la globalización en una variedad de formas, especialmente porque nos ofrece

---

5. William Scheuerman, "Globalization", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* winter 2018 Edition, (2018).

oportunidades muy reales de crear movimientos sociales transnacionales ayudados por formas tecnológicas modernas de comunicación.<sup>6</sup>

Con respecto a las escuelas más modernas de las relaciones internacionales como los postestructuralistas, la globalización es considerada tan solo un discurso. Ellos son escépticos sobre las grandes afirmaciones hechas por realistas, liberales y marxistas sobre la naturaleza de la globalización, pues argumentan que cualquier afirmación sobre el significado de esta solo tiene sentido en el contexto de un discurso específico, producto del poder. No obstante, la erudición poscolonial sobre la globalización es similar a gran parte del pensamiento marxista en el sentido que destaca el importante grado de continuidad y persistencia de las formas coloniales de poder en el mundo globalizado.<sup>7</sup>

Sin embargo, la globalización plantea un desafío fundamental para cada uno de estos esquemas teóricos tradicionales. No es evidente que los Estados nación pueden describirse como esquemas de cooperación auto-suficientes para todos los propósitos esenciales de la vida humana en el contexto de una intensa desterritorialización y la difusión e intensificación de las relaciones sociales a través de las fronteras, como si estas dejarán de tener significado concreto.

## Gobernanza: un orden dentro del caos

Los problemas comunes que la globalización ha traído o acelerado, generan retos para la metodología de respuesta, porque son contados los casos en que los Estados pueden resolverlos por sí mismos.

La gobernanza en palabras de autores como Thomas Weiss<sup>8</sup> es el resultado de la vinculación de los procesos de globalización e interdependencia. En ese sentido, la percepción de una tendiente y cada vez mayor desterritorialización hace necesario alguna forma de atención a los problemas que no pueden ser resueltos por las capacidades individuales de un determinado actor, sustancialmente los Estados.

---

6. John Baylis, Steve Smith, y Patricia Owens, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2014).

7. Baylis, Smith, y Owens, *The Globalization of World Politics*.

8. Thomas Weiss, *Global Governance: Why? What? Whither?* (New York: Polity, 2013).

Por lo tanto, la gobernanza es el concepto por el cual se determina “el conjunto de valores, reglas, normas, prácticas y organizaciones formales e informales que proveen un mejor orden”;<sup>9</sup> es decir, el marco conceptual que permite brindar orden al caos derivado de la globalización.

Pero lo importante es lo que establece este marco conceptual: el reconocimiento de la capacidad o legitimidad para resolver problemas globales o regionales. Siendo esto así, el típico ejemplo de gobernanza son las organizaciones internacionales, que no son otra cosa que aquellas estructuras formales que buscan proveer de bienes públicos.<sup>10</sup> Es claro, como señala Barkin,<sup>11</sup> que la mayoría de las organizaciones existentes no son de escala global o mundial, sino más bien esquemas regionales que buscan resolver conflictos o problemas de un determinado espacio geográfico.

Tradicionalmente, las organizaciones internacionales son definidas como intergubernamentales, precisamente porque su naturaleza está determinada por sus miembros que son los Estados, sin restarle capacidades a los mismos para conseguir sus objetivos en el escenario internacional. Pero existen algunas organizaciones que superan este concepto, y como se ha referido previamente terminan siendo supranacionales. Además de la UE, la CAN es un esquema de integración creado bajo el concepto de supranacionalidad que busca generar una gobernanza en su región para el beneficio de sus Estados miembros, y de esa forma resolver problemas derivados de la globalización que de otra forma no podrían ser resueltos. Es decir, buscan proveer bienes colectivos para el logro de sus objetivos.

## Regionalismo: ¿una respuesta conjunta para el contexto actual?

Expuesto todo lo anterior, “la integración regional<sup>12</sup> es una respuesta a la globalización, en su contrapartida, el recurso de conjugar las potenciali-

---

9. *Ibíd.*, 31.

10. Samuel Barkin, *International Organization: Theories and Institutions* (New York: Pallgrave Mcmillan, 2013).

11. *Ibíd.*

12. La integración regional formal se refiere a procesos mediante los cuales los Estados van más allá de la eliminación de obstáculos a la interacción entre sus países y crean un espacio regional sujeto a algunas reglas comunes distintas. Con respecto a la integración económica, generalmente se distinguen varios grados de integración, de acuerdo con Belá Balassa: área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria. Baylis, Smith, y Owens, *The Globalization of World Politics*.

dades nacionales para hacer frente al desafío internacional”.<sup>13</sup> Es decir, para estos autores, el regionalismo puede considerarse como uno de los pocos instrumentos disponibles para que los Estados puedan controlar los efectos –positivos o negativos– de la globalización. Si los Estados individualmente ya no tienen capacidad efectiva de regulación frente a los movimientos incontrolados de capital, cambio climático y otros problemas globales, entonces el regionalismo puede recuperar cierto control sobre estas consecuencias negativas.

En ese sentido, el regionalismo es un aspecto del proceso de globalización que puede concebirse como una forma de gobernanza localizada en una determinada región geográfica. Los avances de estos esquemas retroalimentan los desarrollos en otras. Por otra parte, dentro de la tendencia global del regionalismo, existen diferencias importantes en los tipos de organización establecidos, que van desde acuerdos flexibles y no vinculantes, como sucede con la Alianza del Pacífico (AP), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) o inclusive el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); hasta la compleja arquitectura institucional, donde se puede destacar en cierta medida, el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), la Unión Africana o la UE y la CAN, dependiendo del alcance y la profundidad con el cual los miembros buscan abordar temas de gobernanza transnacional.

A inicios del presente año, una pandemia que se desató en China colapsó los sistemas sanitarios de varios países del mundo. Muchos analistas, entre ellos Diana Tussie,<sup>14</sup> señalan que, probablemente, habrá una resistencia a la globalización debido a que antes de la crisis del Covid-19 existía una ola de nacionalismos en diferentes lugares del mundo y que, esto puede incrementarse a raíz del efecto dominó que genera el coronavirus y que se entiende como el resultado del propio proceso de globalización. Sin embargo, donde unos ven crisis, otros ven oportunidades y, tal vez, este es el momento para el regionalismo, como mecanismo de atención de problemas existentes y una forma de una globalización más benigna.

Asimismo, dentro de las teorías más recientes de integración regional encontramos teorías como el neofuncionalismo, la cual es una aproxima-

---

13. Baylis, Smith, y Owens, *The Globalization of World Politics*, 404.

14. Diana Tussie, “El coronavirus va a profundizar la resistencia a la globalización”, *La Nación*, 5 de abril de 2020.

ción teórica que ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas. Al respecto, uno de sus más recientes exponentes, Francesco Nicoli<sup>15</sup> quien, en su última revisión de la teoría, la concibe como una perspectiva integral de la integración dirigida por las crisis. El mismo autor identifica como limitantes a esta teoría, la falta de análisis sobre las preferencias de los Estados miembros individuales y de los grupos sociales –en el marco de la UE–, tanto en el plano interno, como externo e interregional y, como finalmente estas preferencias influyen en los resultados;<sup>16</sup> siendo esto así, las decisiones que se tomaron durante la crisis de la integración europea no tomaron en consideración estas variables.

Es precisamente en este punto, donde podemos afirmar que los conceptos tradicionales de integración terminan siendo insuficientes, porque no salen del marco descriptivo de la metodología científica,<sup>17</sup> haciendo necesario que, para un análisis más profundo y que esté acorde con las necesidades de la época, se haga uso de otras teorías, como las de la ciencia política, tradicionalmente no utilizadas pero que permitirán encontrar una razón detrás del funcionamiento o no del proceso de integración de la CAN.

## La Comunidad Andina y la reingeniería de 2014: ¿un proceso en evolución?

La historia de la CAN comenzó a gestarse el 16 de agosto de 1966, cuando los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y los delegados de los presidentes de Ecuador y Perú, reunidos en la capital colombiana, firmaron la *Declaración de Bogotá*, en la que se sentaron las bases del proceso de integración.<sup>18</sup>

El 25 de mayo de 1969 se aprobó el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino, documento constitutivo de la organización de integración regional. Es claro que, como señalan Casas y Correa,<sup>19</sup> durante la primera década de su funcionamiento, la CAN, se centró en su desarrollo, pero algo que

---

15. Francesco Nicoli, “Neofunctionalism revisited: Integration Theory and varieties of outcomes in the Eurocrisis”, *Journal of European Integration* 41, (2019).

16. *Ibíd.*

17. Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?”.

18. *Ibíd.*

19. *Ibíd.*

no abordan directamente es que este proceso era inspirado por las teorías regionalistas de la época. Estas teorías respondían a los inicios de lo que después fue el proceso de globalización. Con vaivenes y avances, el proceso de integración no generó mayores desarrollos durante la siguiente década y quedó estancado.

En 1990, los presidentes de los países andinos relanzaron el proceso de integración. En 1994 se anunció un Arancel Externo Común (AEC) y pasó a denominarse Comunidad Andina (CAN) en 1997, con el objetivo de consolidar un mercado común para 2005. El sistema institucional se basó en la Comunidad Europea, con elementos formales del supranacionalismo: las normas andinas deben ser directamente aplicables y disfrutar de la primacía sobre la ley nacional, y son monitoreadas por instituciones comunes, incluido un Tribunal de Justicia.<sup>20</sup>

Las *nuevas* formas de integración se consideraron fundamentalmente diferentes, como parte de reformas estructurales de amplia base, destinadas a encerrar compromisos en un contexto de liberalización unilateral y multilateral. También parecía que podría haber una nueva convergencia de iniciativas hemisféricas y latinoamericanas,<sup>21</sup> que en cierta forma eran similares al proceso que originó la CAN en la década de 1970.

En el año 2012, los países miembros de la CAN participaban poco en cadenas de valor globales y los avances dentro de este esquema de integración eran cuestionados. Esta situación se dio incluso en el comercio intrarregional, pese a su mayor contenido de manufacturas. Además, acontecimientos como los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia y Perú, la salida de Venezuela y, la intención, ahora concretada, de Bolivia de pertenecer al Mercosur, confirmaron que la pretensión de la Unión Aduanera en la CAN pasará de ser una situación imperfecta a prácticamente una ficción. De hecho, la Decisión 669, de agosto de 2007, suspendió el AEC originado en la anterior Decisión 370.

El proceso de reingeniería del año 2014 tuvo lugar en un entorno de importantes cambios en el panorama de la integración económica latinoamericana y sudamericana. Reflejo de ello es el hecho de que los cuatro países miembros de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) perte-

---

20. Baylis, Smith, y Owens, *The Globalization of World Politics*, 407.

21. *Ibíd.*

necen también a otros esquemas de integración económica, con diversas orientaciones de política.

Conforme la Decisión 792 del 23 de septiembre de 2013, los temas prioritarios incluyen: Reestructurar el Sistema Andino de Integración para adecuarlo a las nuevas realidades y retos del contexto internacional; aspectos sociales de la integración: a) Promover que los ciudadanos puedan viajar, trabajar, estudiar y residir en cualquier país andino sin discriminación por la nacionalidad, considerando las particularidades y la seguridad interna de los Países Miembros. b) Promover la identidad andina. 3) Profundizar la integración comercial: a) Internacionalización de las MIPYMES. b) Mecanismos para incrementar el comercio intracomunitario, tales como: i) Elevación y armonización de estándares de calidad y reconocimiento mutuo de registros sanitarios. ii) Facilitación del comercio: aduanas, obstáculos técnicos al comercio. c) Exportaciones con valor agregado y encadenamientos productivos. d) Transporte internacional de pasajeros y mercancías. e) Promoción comercial conjunta. 4) Interconexión eléctrica: a) interconexión intra-regional. b) Interconexión con otros países de la región. 5) Respecto a una eventual y gradual articulación, complementación y convergencia de acciones en el marco de la CAN, Mercosur y Unasur.

Dentro de los beneficios que presenta la Comunidad Andina resalta su carácter supranacional y vinculante, es un espacio para el libre comercio de bienes que ha logrado avances en ciudadanía andina y libre movilidad de trabajadores migrantes y ha sido pionero en ámbitos distintos del económico-comercial (temas ambientales, pueblos indígenas, participación de la sociedad civil, entre otros).

En ese orden de ideas, los principales resultados de la Comunidad Andina son el orden jurídico andino que permite a los gobiernos adoptar normas comunitarias de cumplimiento obligatorio y políticas en temas de interés común; así como, la libre circulación de los productos de origen andino sin pagar aranceles. Esto contribuye a que el intercambio comercial en la subregión esté compuesto mayoritariamente por productos manufacturados que son los que generan más empleo. Cabe precisar que, en el documento *Cifras CAN 2019*, el 78% de las exportaciones intercomunitarias corresponden a productos manufacturados; así como, el 93% de las importaciones de la CAN desde el mundo. El mercado andino fue el segundo destino de las exportaciones de productos manufacturados de los países miembros de la CAN, con una participación del 13,7% del total.

Adicionalmente, cabe destacar los derechos ciudadanos como viajar con documento de identidad, sin necesidad de visa ni pasaporte;<sup>22</sup> la implementación electrónica de la Tarjeta Andina de Migración<sup>23</sup> y los avances en el marco regulatorio para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad.<sup>24</sup>

Recientemente, se pueden citar los logros hasta la fecha de los avances del bloque tales como, la puesta en órbita del satélite SES-10, una estrategia conjunta para la gestión de riesgos y desastres;<sup>25</sup> el régimen de propiedad intelectual que protege las creaciones del intelecto;<sup>26</sup> sistemas andinos de calidad,<sup>27</sup> sanidad agropecuaria<sup>28</sup> y sanidad humana para proteger la salud de los consumidores.<sup>29</sup>

En vista de lo señalado en el cuarto punto de la *Declaración ministerial de Cartagena de Indias con motivo de la celebración de los 50 años de la Integración Andina*, existe la “voluntad de continuar trabajando de manera coordinada entre los diferentes Órganos e Instituciones del Sistema Andino

- 
22. Comisión de la Comunidad Andina, *Decisión 503 sobre el reconocimiento de documentos nacionales de identificación*, 31 de diciembre de 2005.
  23. *Decisión 397 sobre la tarjeta Andina de Migración (TAM)*, 16 de septiembre de 1996.
  24. *Decisión 536 sobre el marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad*, 19 de diciembre de 2002; *Decisión 757 sobre la vigencia de la Decisión 536*, 22 de agosto de 2011; *Decisión 816 sobre el marco regulatorio para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad*, 24 de abril de 2011.
  25. *Decisión 672 sobre la modificación de la Decisión 654 sobre el “Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita Espectro de los Países Miembros”*, 21 y 28 de septiembre de 2007; *Decisión 725 sobre la autorización comunitaria para la explotación y comercialización del Recurso Órbita Espectro de los Países Miembros en la posición 67° Oeste*. 10 de diciembre de 2009.
  26. *Decisión 351 el régimen común sobre el derecho de autor y derechos conexos*, 17 de diciembre de 1993; *Decisión 486 sobre el régimen común sobre propiedad industrial*. 14 de septiembre de 2000; *Decisión 345 sobre el régimen común de protección a los derechos de los obtenedores de variedades vegetales*, 21 de octubre de 1993; *Decisión 391 sobre el régimen común sobre acceso a los recursos genéticos*, 2 de julio de 1996; *Decisión 291 sobre el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías*, 21 de marzo de 1991; *Decisión 632 sobre la aclaración del segundo párrafo del artículo 266 de la Decisión 486 de 2000*, 6 de abril de 2006; *Decisión 689 sobre la adecuación de determinados artículos de la decisión 486*, 13 de agosto de 2008; *Decisión 366 sobre la modificación de la disposición transitoria tercera de la Decisión 345*. 26 de noviembre de 1994; *Decisión 423 sobre la modificación de la octava disposición transitoria de la decisión 391*, 11 de noviembre de 1997; *Decisión 448 sobre la modificación de la octava disposición transitoria de la decisión 391*, 11 de diciembre de 1998.
  27. *Decisión 376 sobre la aplicación de las Tablas Aduaneras del Sistema Andino de Franjas de Precios*, 18 de abril de 1995; *Decisión 419 sobre la modificación de la Decisión 376*, 30 de julio de 1997.
  28. *Decisión 515 sobre el sistema andino de sanidad agropecuaria*, 8 de marzo de 2002.
  29. *Decisión 516 sobre la armonización de legislaciones en materia de productos cosméticos*, 8 de marzo de 2002; *Decisión 706 sobre la armonización de legislaciones en materia de productos de higiene doméstica y productos absorbentes de higiene personal*, 9 y 10 de diciembre de 2008.

de Integración para el logro de los objetivos de la CAN”. Con referencia al proceso de reingeniería de la CAN, en el décimo primer punto se manifiesta “la importancia de concluir el proceso de reingeniería del Sistema Andino de Integración, particularmente las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la Universidad Andina Simón Bolívar”.

Del mismo modo, el noveno punto de la *Declaración del Consejo Presidencial Andino* realizada el 8 de junio de 2020, refiere a la necesidad de que los Países Miembros:

realicen los esfuerzos necesarios para finalizar los compromisos derivados del Proceso de Reingeniería de la CAN, particularmente sobre la reforma del Sistema Andino de Solución de Controversias y el Tribunal Andino de Justicia, así como lograr los consensos que permitan la consolidación institucional de la Universidad Andina Simón Bolívar y su fortalecimiento.

Siendo esto así, podemos identificar que el proceso de reingeniería sigue en una etapa continua de diseño e implementación que aún no ha concluido.

Adicionalmente, en el actual contexto de la emergencia sanitaria del Covid-19, la *Declaración del Consejo Consultivo Empresarial Andino* del 4 de mayo de 2020, hace énfasis en que “los retos y desafíos de la coyuntura actual que enfrentan los Países Miembros de la CAN a causa del COVID-19, y en el entendido que el proceso poscoronavirus requiere de una Comunidad Andina fortalecida”. Es decir, este órgano del Sistema Andino de Integración reconoce la importancia del fortalecimiento del bloque, objetivo principal del inicio de la reingeniería del 2014, para atender situaciones como la actual emergencia sanitaria.

De igual forma, en el *Protocolo sobre medidas de prevención sanitaria para las operaciones de Tránsito Aduanero Comunitario entre los Países Miembros de la Comunidad Andina como consecuencia de la pandemia del COVID-19* el 2 de mayo de 2020, se puede verificar la importancia de la institucionalidad de la CAN como un espacio para responder a la emergencia sanitaria en los países miembros y no afectar las cadenas de suministro, a través del uso de copias electrónicas de documentos aduaneros, lo que significa un avance importante en el proceso de integración.

Por otro lado, a pesar de los relevantes logros obtenidos luego del inicio del diseño e implementación de la reingeniería que se citan en los párrafos precedentes, es importante subrayar que persisten los principales problemas

que ha presentado la CAN a lo largo de su historia. Siendo esto así, las teorías usuales han argumentado que se debe al bajo nivel de interdependencia entre sus miembros, la agenda y disponibilidad de recursos, e inclusive la falta de voluntad política, pero como se ha hecho hincapié en este ensayo, la principal hipótesis es que un análisis a la luz de la teoría de acción colectiva permitirá dilucidar que el problema es mucho más primigenio.

## **La teoría de la acción colectiva: ¿una aproximación racional para entender los desafíos de la CAN?**

### Una mirada a la CAN desde la Teoría de la Acción Colectiva

Teniendo en cuenta las anteriores aproximaciones teóricas, este estudio ha permitido hacer uso de la teoría de la acción colectiva como perspectiva que permitirá comprender la CAN de una forma heterodoxa, pero necesaria en el contexto posreingeniería del 2014. La razón es que se considera que el punto de partida más racional, en un nivel teórico y de acuerdo con las ciencias políticas para analizar las organizaciones, es su finalidad. Este principio aplica para todo tipo de organización, inclusive las de naturaleza económica.<sup>30</sup> Aunque es difícil que una organización tenga una finalidad única, es una tendencia principal que la finalidad sea el proteger los intereses de sus miembros.<sup>31</sup> Esta lógica, se ajusta también al bloque regional de la CAN en la medida que no solo es una organización de naturaleza económica sino también que desde su creación –con el Acuerdo de Cartagena– ha determinado objetivos que se pueden resumir en conseguir el desarrollo de sus miembros. Este objetivo perdura en el listado de temas priorizados en la reingeniería de 2014, lo que corrobora que la CAN es una organización con una finalidad específica.

La legitimidad de una organización se otorga en la medida que protege los intereses de sus miembros, esto implicaría que las organizaciones puedan desempeñar una función cuando existan estos intereses que se identifican

---

30. Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos* (México: Limusa Noriega Editores, 1992), 15.

31. *Ibíd.*

como comunes o de grupo.<sup>32</sup> En tanto, para la teoría de la acción colectiva, no tendría objeto tener una organización cuando la acción individual no organizada puede servir a los intereses del actor igual o mejor que la organización.<sup>33</sup> La CAN en sus objetivos establece la necesidad de conseguir el desarrollo para sus Estados miembros, esta finalidad por sí misma le otorga legitimidad de existencia porque es una conducta racional de maximización de beneficios.<sup>34</sup>

En ese sentido, ¿cuáles son los fundamentos que permitirían que un conjunto de actores pueda proveerse de bienes colectivos sin recurrir a la coacción ni a otros estímulos positivos aparte del bien colectivo mismo, es decir, tengan un interés o intereses comunes?<sup>35</sup> Según la teoría referenciada existen tres factores acumulativos pero diferenciados que permiten analizar por qué ciertos grupos no pueden accionar colectivamente de forma eficiente<sup>36</sup> y, por qué el tipo de organización que cumple con estos criterios, tienen mayor factibilidad de tener intereses comunes.

## La racionalidad para entender los desafíos de la CAN

El primer factor refiere al tamaño de la organización, mientras más grande la organización, más pequeña la fracción del beneficio real que el individuo recibirá de actuar en beneficio del interés común.<sup>37</sup> La CAN como destacan Casas y Correa<sup>38</sup> se puede catalogar como un grupo pequeño porque está conformado por solo cuatro miembros –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– y cumpliría con este presupuesto teórico de la acción colectiva.

El segundo factor considera que, dada esta condición –los grupos pequeños–, es poco probable que alguno de los actores tenga incentivos para asumir los costos de proveer una pequeña porción del interés común cuando el grupo es grande. El tercer factor establece que, mientras más actores participen de una organización, mayores serán los costos de sostenimiento

---

32. *Ibíd.*, 17.

33. *Ibíd.*

34. Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?”.

35. Olson, *La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, 43.

36. *Ibíd.*, 48.

37. *Ibíd.*

38. Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?”.

de la organización.<sup>39</sup> El problema fundamental con la CAN es que a pesar de que cumple el primer presupuesto, parecería como señalan Casas y Correa<sup>40</sup> que la lógica de la acción colectiva opera a la inversa en el bloque regional; en tanto, un análisis no solo de su historia y las razones que llevaron a la reingeniería del 2014, hacen ver que la organización a pesar de tener un número reducido de miembros funciona como si se tratara de una organización grande. ¿A qué se debe esto?

Las condiciones que permiten el sostenimiento de la acción colectiva de acuerdo con la teoría de Olson, son: el tamaño reducido de los miembros, el interés o intereses comunes de los actores y, los incentivos para cooperar en búsqueda del interés o intereses comunes. La teoría desarrollada por su autor en 1965 incluyó la determinación de grupos vinculados a la recepción y disfrute de los bienes colectivos que una organización creaba. Este autor definió tres grupos bien identificados: a) grupo privilegiado, b) grupo latente y, c) grupo intermedio, la diferencia radicaba en el disfrute de los bienes colectivos y su costo para la generación de los mismos.

Mientras el grupo privilegiado obtiene mayores ganancias de los bienes colectivos que su contribución individual, los grupos latentes y el intermedio no tienen ese mismo desenvolvimiento para generar bienes colectivos, por lo que su acción colectiva es subóptima. Entonces, Olson<sup>41</sup> señala que a medida que aumenta el tamaño del grupo, la provisión del bien colectivo se vuelve menos óptima. Solo se puede tener una provisión óptima del bien colectivo si los costos marginales se comparten en exactamente la misma proporción que los beneficios adicionales. En los grupos latentes e intermedios, especialmente en el primero, el costo marginal no se reparte en la misma medida, generando lo que se denomina como *free-rider* y que no es otra cosa que el actor que no contribuye en la provisión del bien colectivo.

## La CAN como grupo *sui generis*

Conforme a lo señalado por Casas y Correa en el 2007, la CAN presentó un comportamiento de grupo grande porque los incentivos necesarios para cooperar en búsqueda del interés común no eran posibles en la

---

39. Olson, *La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, 48.

40. Casas y Correa, "¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?".

41. Olson, *La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*.

medida que el grupo no actuaba como un grupo privilegiado, sino que, por el contrario, había miembros que operaban como *free-riders*. A pesar del inicio del proceso de reingeniería del 2014, este comportamiento ha continuado a lo largo de los últimos años.

Esta aproximación racional es contrapuesta a la teoría tradicional de la cooperación humana, que presupone que los actores pueden cooperar inclusive en grupos grandes sin tener en consideración sus intereses e incentivos, pero la experiencia empírica demostraría lo contrario, como ha sucedido y sigue sucediendo en la CAN, porque dentro del bloque regional se puede verificar que el costo de generación del bien común no permite que los Estados miembros tengan los incentivos suficientes para avanzar en la profundización del proceso de integración; es decir, sus ganancias no justifican la inversión necesaria (costo marginal). Esto significa que la CAN es un grupo *sui generis*, pequeño en tamaño pero que opera como un grupo latente según la clasificación de Olson.

El análisis de los problemas de la acción colectiva de la consolidación política en Polonia es un primer ejemplo, en el plano interno, de cómo funciona esta herramienta teórica. La capacidad de los partidos de decidir entre participar políticamente en un contexto de sanción a la fragmentación partidaria o negociar su retiro, estaba constreñida por los incentivos que existían en el marco dado, por lo que la resolución en la acción colectiva era negociar la salida.<sup>42</sup>

Tal y como señalan Casas y Correa lo apreciado en el ejemplo de la participación política en Polonia también se repite en el caso de la CAN, porque la razón primigenia de que el bloque regional se terminará comportando como un grupo latente, se debe a que desde el Acuerdo de Cartagena ha existido un régimen de diferenciación que ha generado una marginalización de los costos que se requieren para conseguir el bien colectivo.

Adicionalmente, en el contexto de los esquemas de integración, esta herramienta teórica se ha usado mucho para analizar la UE y sus procesos decisorios; precisamente, porque esta es una organización de integración que ha pasado de ser de pocos miembros a una que prácticamente reúne

---

42. Marek Kaminski, "The Collective Action Problems of Political Consolidation: Evidence from Poland", en *Collective Choice Essays in Honor of Mancur Olson*, ed. Jac C. Heckelman y Denis Coates (Baltimore: Springer, 2003), 76.

al continente europeo. En el caso de la CAN, la teoría más bien permite entender que su comportamiento genera una acción colectiva subóptima.

La autora Sabine Saurugger<sup>43</sup> al hacer una revisión de tres distintos documentos de análisis de varios autores (Balne, Chabanet y Wright) concluye que la acción colectiva es una herramienta necesaria para entender procesos de integración que son complejos y, a su vez, limitados, si se mantiene su estudio en la teoría tradicional del regionalismo. Esta misma idea es la que para el caso de la CAN han utilizado Casas y Correa y, en este breve ensayo, corroboramos que sigue siendo vigente luego del inicio de la reingeniería de 2014.

Conforme lo señalado por Olson, existe mayor efectividad de los grupos relativamente pequeños, *privilegiados e intermedios*, que se evidencia a partir de la observación y la experiencia, así como de la teoría.<sup>44</sup> Bajo esta premisa, los participantes de las reuniones que, presumiblemente, tienen interés en llegar a decisiones acertadas, con frecuencia no suelen hacerlo. En el caso de la CAN verificamos que el grupo más bien se comporta como un grupo latente, por ello sus decisiones no son las más óptimas.

La Comunidad Andina es un bloque regional de carácter pequeño – conformado por cuatro miembros– lo que le otorga supuestamente ventaja a la hora de tomar decisiones respecto de grupos más amplios. Sin embargo, es preciso considerar que, a pesar de esta ventaja, el bloque no ha avanzado de la forma esperada sobre los temas priorizados en la reingeniería, tal y como se puede verificar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

**Temas priorizados por la Comunidad Andina a partir del proceso de reingeniería**

Temas prioritarios de la CAN (Decisión N° 792 del 23 de setiembre de 2013) -Inicio de Reingeniería de 2014-	Declaración Presidencial de Lima: 50 Años de la Comunidad Andina
	Avanzar en la construcción de una visión a futuro de la Comunidad Andina, que priorice el trabajo orientado a la satisfacción de las necesidades de sus poblaciones; especialmente, entre otros, en las siguientes áreas:

43. Sabine Saurugger, "Review: Collective Action in the European Union: From Interest Group Influence to Participation in Democracy", *Comparative Politics* 39, n.º 4 (2017).

44. Olson, *La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, 53.

1) Restructurar el Sistema Andino de Integración para adecuarlo a las nuevas realidades y retos del contexto internacional.	
2) Aspectos sociales de la integración: a) Promover que los ciudadanos puedan viajar, trabajar, estudiar y residir en cualquier país andino sin discriminación por la nacionalidad, considerando las particularidades y la seguridad interna de los Países Miembros. b) Promover la identidad andina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas para la mejora de los servicios públicos de educación y de salud que se brindan a la población, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo de Cartagena y la priorización efectuada en el proceso de reingeniería.</li> <li>• Inclusión de las poblaciones vulnerables.</li> <li>• Promoción de la igualdad de género.</li> <li>• Participación activa de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la integración andina.</li> <li>• Libre movilidad de personas.</li> </ul>
3) Profundizar la integración comercial: a) Internacionalización de las MIPYMES b) Mecanismos para incrementar el comercio intracomunitario, tales como: i) Elevación y armonización de estándares de calidad y reconocimiento mutuo de registros sanitarios. ii) Facilitación del comercio: aduanas, obstáculos técnicos al comercio. c) Exportaciones con valor agregado y encadenamientos productivos. d) Transporte internacional de pasajeros y mercancías. e) Promoción comercial conjunta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la zona de libre comercio de la Comunidad Andina.</li> <li>• Facilitación del comercio.</li> <li>• Fortalecer la complementariedad comercial.</li> <li>• Acciones de promoción comercial conjunta.</li> <li>• Fortalecimiento de las PYMES y MYPYMES.</li> <li>• Evaluación de estándares internacionales para acceder a mercados de terceros países.</li> <li>• Digitalización de trámites.</li> <li>• Agenda digital andina: transformación digital, conectividad, innovación, y tecnologías de la información y comunicaciones.</li> <li>• Seguridad vial para prevenir los accidentes de tránsito en la Comunidad Andina.</li> </ul>
4) Interconexión eléctrica: a) Interconexión intra-regional. b) Interconexión con otros países de la región.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interconexión energética entre países andinos y otros países de la región.</li> </ul>
5) Respecto a una eventual y gradual articulación, complementación y convergencia de acciones en el marco de la CAN, MERCOSUR y UNASUR, se recomienda instruir al Secretario General para que: a) Lleve adelante el mandato de la Declaración Presidencial de Bogotá de noviembre 2011, que establece la coordinación de acercamientos con los actores regionales de los procesos de integración. b) Presente un informe al CAMRE y a la Comisión acerca de los elementos comunes, de complementariedad y diferencias.	<p>Nuestro firme compromiso de fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración; así como para avanzar hacia un proceso de diálogo, coordinación y profundización de sinergias con los mecanismos regionales y subregionales de integración. Consideramos que, en la actualidad, la Comunidad Andina debe potenciar su proyección geográfica hacia otras regiones, y convertirse en el eje articulador con el resto de América del Sur.</p>

Fuente: Decisión N° 792 del 23 de setiembre de 2013; Declaración Presidencial de Lima: 50 Años de la Comunidad Andina.

Elaboración: autores.

En ese orden de ideas, la CAN, al operar como un grupo latente, no concluye en las decisiones de acción colectiva más óptimas. La gran pregunta radica en qué se debería hacer para modificar esta situación y que el bloque regional pueda ser beneficiario de su reducido tamaño. La respuesta tal vez radica en el segundo presupuesto teórico de la perspectiva de Olson,

que establece que los grupos más eficientes tienen delimitados sus intereses comunes. La CAN, como se verifica en el cuadro adjunto, ha ido variando sus objetivos, pero una reconfiguración de los mismos a la luz de las necesidades y las contribuciones que los países miembros pueden generar, podría ser la solución para un proceso más eficiente de acción colectiva.

## Conclusiones

El fenómeno de la globalización, tal y como se esbozó en el presente ensayo, puede ser considerado un reto para la teoría tradicional. Tal y como lo señalan Baylis, Smith y Owens, los Estados no están en la capacidad de ser autárquicos y resolver, por sí mismos, las demandas del contexto actual, dada la intensa desterritorialización y la difusión e intensificación de las relaciones sociales a través de las fronteras, lo que hace necesario un esquema distinto para afrontar y resolver esa complejidad existente.

La integración regional, creada bajo el concepto de supranacionalidad, genera una forma de gobernanza en la región para el beneficio de los Estados miembros y, de esa manera, resolver los problemas derivados de la globalización que, de otra forma, no podrían ser resueltos.

La CAN, antes y después del inicio de la reingeniería de 2014, es la respuesta de los países andinos para obtener resultados a los problemas conjuntos; es decir, proveer de bienes colectivos. Es importante subrayar que, a pesar de los importantes logros obtenidos por el grupo, persisten los principales problemas en el bloque que ha presentado a lo largo de su historia.

Tal y como se ha verificado en este ensayo, el comportamiento de la CAN se caracteriza por un accionar como un grupo latente que genera resultados subóptimos y no como un grupo pequeño típico (grupo privilegiado) de la teoría de la acción colectiva. Por lo tanto, se hace necesaria una reflexión profunda sobre el bloque regional a nivel estratégico, particularmente, de sus intereses colectivos y, de esta forma, generar los incentivos necesarios para que la acción colectiva del bloque andino sea más óptima.

El proceso de integración regional podrá considerar pasar por una evolución, más acotada, de la reingeniería, que permita identificar los bienes colectivos que pueden ser suministrados y los costos que los Estados miembros asumirían. La teoría de la acción colectiva puede ser la herramienta conceptual que de luces sobre estos puntos a este proceso.

## Bibliografía

- Barkin, Samuel. *International Organization: Theories and Institutions*. 2ª ed. New York: Pallgrave Mcmillan, 2013.
- Baylis, John, Steve Smith y Patricia Owens. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 6ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Casas, Andrés y María Elvira Correa. “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?”. *Revista Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 591-632.
- Calduch Rafael. “Las organizaciones internacionales gubernamentales”. En *Relaciones Internacionales*. Madrid, ES: Ediciones Ciencias Sociales, 1991.
- Comunidad Andina. *Declaración del Consejo Presidencial Andino*. 08 de junio de 2020. <<https://bit.ly/2D5g1Cs>>.
- \_\_\_\_\_. *Declaración del Consejo Consultivo Empresarial Andino*. 04 de mayo de 2020. <<https://bit.ly/34Ba1g3>>.
- \_\_\_\_\_. *Protocolo sobre medidas de prevención sanitaria para las operaciones de Tránsito Aduanero Comunitario entre los Países Miembros de la Comunidad Andina como consecuencia de la pandemia del COVID-19*. 02 de mayo de 2020. <<https://bit.ly/3aZzmBl>>.
- \_\_\_\_\_. *Declaración ministerial de Cartagena de Indias con motivo de la celebración de los 50 años de la Integración Andina*. 19 de febrero de 2020. <<https://bit.ly/2YCT-B2Q>>.
- Comisión de la Comunidad Andina. *Decisión 503 sobre el reconocimiento de documentos nacionales de identificación*. 31 de diciembre de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 397 sobre la tarjeta Andina de Migración (TAM)*. 16 de septiembre de 1996.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 536 sobre el marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad*. 19 de diciembre de 2002.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 757 sobre la vigencia de la Decisión 536*. 22 de agosto de 2011.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 816 sobre el marco regulatorio para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad*. 24 de abril de 2011.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 672 sobre la modificación de la Decisión 654 sobre el “Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita Espectro de los Países Miembros”*. 21 y 28 de septiembre de 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 725 sobre la autorización comunitaria para la explotación y comercialización del Recurso Órbita Espectro de los Países Miembros en la posición 67º Oeste*. 10 de diciembre de 2009.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 351 el régimen común sobre el derecho de autor y derechos conexos*. 17 de diciembre de 1993.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 486 sobre el régimen común sobre propiedad industrial*. 14 de septiembre de 2000.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 345 sobre el régimen común de protección a los derechos de los obtenedores de variedades vegetales*. 21 de octubre de 1993.

- \_\_\_\_\_. *Decisión 391 sobre el régimen común sobre acceso a los recursos genéticos*. 02 de julio de 1996.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 291 sobre el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías*. 21 de marzo de 1991.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 632 sobre la aclaración del segundo párrafo del artículo 266 de la Decisión 486 de 2000*. 06 de abril de 2006.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 689 sobre la adecuación de determinados artículos de la decisión 486*. 13 de agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 366 sobre la modificación de la disposición transitoria tercera de la Decisión 345*. 26 de noviembre de 1994.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 423 sobre la modificación de la octava disposición transitoria de la decisión 391*. 11 de noviembre de 1997.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 448 sobre la modificación de la octava disposición transitoria de la decisión 391*. 11 de diciembre de 1998.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 376 sobre la aplicación de las Tablas Aduaneras del Sistema Andino de Franjas de Precios*. 18 de abril de 1995.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 419 sobre la modificación de la Decisión 376*. 30 de julio de 1997.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 515 sobre el sistema andino de sanidad agropecuaria*. 08 de marzo de 2002.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 516 sobre la armonización de legislaciones en materia de productos cosméticos*. 08 de marzo de 2002.
- \_\_\_\_\_. *Decisión 706 sobre la armonización de legislaciones en materia de productos de higiene doméstica y productos absorbentes de higiene personal*. 9 y 10 de diciembre de 2008.
- Cram, Laura. "The EU institutions and Collective Action: Constructing a European Interest". En *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*, editado por Justin Greenwood y Mark Aspinwall, 63-80. New York, EE.UU: Routledge Editores, 1998.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, y Jonathan Perraton., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Kaminski, Marek. "The Collective Action Problems of Political Consolidation: Evidence from Poland". En *Collective Choice Essays in Honor of Mancur Olson*, editado por Jac C. Heckelman y Denis Coates, 71-89. Baltimore: Springer, 2003.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México: Limusa Noriega Editores, 1992.
- Nicoli, Francesco. "Neofunctionalism revisited: Integration Theory and varieties of outcomes in the Eurocrisis". *Journal of European Integration* 41, (2019). doi: 10.1080/07036337.2019.1670658.
- Rosenau, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge. Cambridge University Press, 1997.

- Saurugger, Sabine. "Review: Collective Action in the European Union: From Interest Group Influence to Participation in Democracy". *Comparative Politics* 39, n.º 4 (2017).
- Scheuerman, William. "Globalization". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* winter 2018 Edition, (2018). <<https://stanford.io/2G50zr6>>.
- CAN. "CAN cifras 2019". *Comunidad Andina de Naciones*, Perú. 2019. <<https://bit.ly/2EAlyBJ>>
- Tussie, Diana. "El coronavirus va a profundizar la resistencia a la globalización". *La Nación*. 05 de abril de 2020. <<https://bit.ly/2G51BDu>>.
- Weiss, Thomas. *Global Governance: Why? What? Whither?* New York: Polity, 2013.



# Comunidad Andina: ¿una organización compleja, cohesionada y coherente?

Eric Tremolada Álvarez\* 

## Resumen

Al sumar más de 50 años de existencia de integración andina, conviene preguntarse ¿qué tan compleja, cohesionada y coherente es su organización? si ha alcanzado un desarrollo y una madurez suficiente ¿qué garantiza la eficacia de sus normas?, y si el derecho que producen sus órganos ¿son fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afecta? Para responder estos interrogantes, transitaremos por las teorías científicas de la integración económica, por la estructura del ordenamiento andino y sus reglas de aplicación, y finalizaremos con sus instituciones políticas.

**Palabras clave:** Integración económica, institucionalización de la integración, supranacionalidad, derecho andino y reglas de aplicación.

## Andean Community: a complex, cohesive and coherent organization?

### Abstract

After more than 50 years of Andean integration, it is worth asking how complex, cohesive and coherent is its organization. If it has achieved sufficient growth and maturity, what guarantees the effectiveness of its rules? Also, if the set of laws made by its bodies is an immediate source of rights and obligations for all those affected by them. To answer these questions, we will go through the scientific theories of economic integration, the structure of the Andean code system and its rules of application, and we will finish with the analysis of its political institutions.

**Keywords:** economic integration, institutionalization of integration, supranational integration, Andean law and rules of application.

---

\* Profesor e investigador en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y del departamento de Derecho de los Negocios, designado por la Comisión Europea como el titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario en la Universidad Externado de Colombia. <eric.tremolada@uexternado.edu.co>.

**Recibido:** 14 de julio de 2020 | **Revisado:** 25 de julio de 2020 | **Aceptado:** 14 de septiembre de 2020. Para citar este artículo: Tremolada Álvarez, Eric. "Comunidad Andina: ¿una organización compleja, cohesionada y coherente?". *Comentario Internacional* 20 (2020): 101-120. doi: 10.32719/26312549. 2020.20.1.8

## Prefacio

La institucionalidad jurídica de carácter económico, que regula la cooperación entre Estados con miras a ampliar intercambios comerciales, es lo que se denomina integración económica. Se trata de un marco de relaciones interestatales que gestiona intereses comunes mediante reglas y órganos, que permiten inferir el grado de compromiso que los estados asumen en procura de sus logros.

La gestión de estos intereses comunes implica un desprendimiento de competencias nacionales sobre la base de obligaciones recíprocas, creando ordenamientos jurídicos autónomos que, según el nivel o estamento de integración pactado, contará con estructuras independientes capaces de generar e imponer obligaciones válidas y eficaces que no deberían de necesitar consentimiento posterior del Estado miembro.

Completados cincuenta años de integración andina, conviene reflexionar que tan compleja, cohesionada y coherente es su organización, si ha alcanzado un desarrollo y una madurez suficiente para garantizar la eficacia de sus normas, y si estas son fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afecta.<sup>1</sup> Para esto -dentro de las limitaciones editoriales- transitaremos por el contexto teórico de la integración económica, y por las luces y sombras de la estructura del ordenamiento andino y sus reglas de aplicación.

## Fundamentos de la integración económica

Los fundamentos que soportan el marco teórico de la integración económica se construyeron sobre dos estudios, uno de la década de 1950: la *Teoría de las uniones aduaneras* de Jacob Viner,<sup>2</sup> economista canadiense de origen rumano, fundador de la Escuela de Chicago, y otro de la década de

---

1. Liñán Nogueras apoyado en Bobbio, precisa que “una determinada norma es eficaz por una compleja organización que determina la naturaleza y entidad de las sanciones, las personas que deben aplicarlas y su ejecución”. Ver Martín Mangas y Diego Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Tecnos, 2005), 332.

2. Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (Nueva York: Fundación Carnegie para la Paz Internacional, 1950).

1980: la *Teoría de la integración económica*, de Béla Alexander Balassa, economista húngaro, profesor renombrado de la Universidad Johns Hopkins y consultor del Banco Mundial.<sup>3</sup> Este soporte contextual y otros análisis, nos permiten afirmar que la integración es una institución jurídica de carácter económico, donde los Estados miembros cooperan para ampliar sus intercambios comerciales, se basa en acuerdos que configuran espacios económicos (zonas) donde los países se conceden determinadas ventajas, según su voluntad política. Así, la configuración de la zona responderá a la etapa o estamento de integración económica pactada.<sup>4</sup>

De ahí, que, si las Partes de un tratado establecen una zona en la que, de manera recíproca, eliminarán o disminuirán significativamente sus aranceles y las barreras no arancelarias a su comercio, se configura una *zona de libre comercio*. Si sobre la base de lo anterior se pacta, además, el establecimiento de un arancel externo común para el comercio con terceros países o regiones, se configura una *unión tarifaria* también denominada *unión de consumidores*.

Cuando a una unión tarifaria se le crea un organismo supranacional de aduanas que recibe y distribuye los ingresos fiscales percibidos por los productos de terceros países que entran a la zona, estaremos frente a una *unión aduanera*. Unión tarifaria y unión aduanera no son conceptos análogos, tienen diferencias sustanciales, esto es que el arancel que pagan los bienes y/o servicios de los países ajenos a la zona se queda, en el caso de la unión tarifaria, en el fisco del país por el que ingresa, mientras que en la unión aduanera, independientemente del lugar por el que ingresa, va a parar a la hacienda común.<sup>5</sup> Además, la unión tarifaria necesita un altísimo grado de cooperación y articulación de las aduanas nacionales para evitar costos adicionales,

- 
3. Bela Balassa, "Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries", en *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development* (London: Harvester Wheatsheaf, 1989), 131-9; "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence", *Manchester School of Economic and Social Studies* 42, n.º 2 (1974): 93-135.
  4. Erick Tremolada, "La Alianza del Pacífico: ¿marketing sin contenido?", en *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*, ed. Catherine Ortiz y Edgar Vieira (Bogotá: Fondo Editorial-Ediciones Universidad Cooperativa, 2019), 267-305; "La Alianza del Pacífico: ¿una sobrevalorada integración?", *Studi sull' integrazione europea* 11, n.º 1 (2016): 21-40; "¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia Pacífico?", *Papel Político* 19, n.º 2 (2014): 721-52.
  5. Roberto Dromi, Miguel Angel Ekmekdijan y César Rivera, ed., *Derecho comunitario, sistemas de integración régimen del Mercosur* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995).

mientras que en la unión aduanera la aduana supranacional es la que toma las decisiones y las aduanas nacionales son meros ejecutores de esta.

Si a una unión aduanera consolidada, además, de la eliminación de aranceles y barreras arancelarias, la definición de un arancel externo común y la creación de un ente supranacional de aduana, se le suma la liberación de capital y trabajo, estaremos frente al *Mercado Común*. A partir de este estamento, evidenciaremos prácticamente la fusión de los espacios económicos nacionales, tal como lo observó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia del 5 de mayo de 1982, al resolver el asunto Schul, definiendo al mercado común como la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que funcione en condiciones lo más similares posibles a las de un verdadero mercado interior,<sup>6</sup> donde se da libertad plena a bienes, servicios, capital y trabajo, por lo que es imprescindible un altísimo grado de cooperación para armonizar políticas macroeconómicas y sectoriales.

Una de las grandes dificultades por las que atravesó la Unión Europea para superar la crisis financiera de 2008, fue que en materia monetaria las competencias transferidas al Banco Central Europeo no eran plenas y de ahí que hubiera que concertar decisiones con los respectivos gobiernos nacionales. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, acuerdo firmado el 2 marzo de 2012 por 25 Estados miembros, contiene un conjunto de “reglas de oro”, que por su carácter vinculante garantizarían el principio de equilibrio presupuestario.

En un mercado común, donde operan las libertades de bienes, servicio, capital y trabajo se le llega a sumar la entrega –parcial o plena– de competencias macroeconómicas y sectoriales (política monetaria y fiscal) a los entes decisorios de carácter supranacional, se constituye una *unión económica*. Este es el nivel hasta hoy alcanzado por la Unión Europea, donde se cedieron parcialmente políticas monetarias y fiscales.

Estos estamentos obedecen a una lógica progresiva, que como describimos, permitirá entenderlos como secuenciales, es decir, que se transitarían una a una las etapas, otorgando en cada una de ellas mayor trato nacional. Sin embargo, como lo señalan González, Gutiérrez y Martín, en la práctica

---

6. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Sentencia de la Corte de 5 de mayo de 1982”, *Caso Gaston Schul Douane Expéditeur BV vs. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Roosendaal*, 5 de mayo de 1982.

esto no es necesariamente así, de hecho, las paradigmáticas comunidades europeas empezaron por la unión tarifaria (de consumidores) antes de liberar bienes y servicios.<sup>7</sup> Por su parte, cabe señalar, que estos estamentos necesariamente son discriminatorios frente a los terceros ajenos a la zona, toda vez que las libertades otorgadas se fundamentan en el origen, sea de los bienes, servicios, capital y trabajo.

Las comunidades europeas, hoy Unión Europea fueron consolidando uno a uno los estamentos referidos –aunque invirtieron los dos primeros niveles– con base en el funcionalismo o institucionalismo de los años 50 y 70, donde como explicaba Mitrany se produce una especie de transferencia de lealtades entre el Estado nación y los cuerpos supranacionales, dándose a la vez una *ramificación* de las tareas, es decir, se crearía la necesidad de integrar cada vez más distintas áreas. “Las dimensiones funcionales se determinan a sí mismas. De modo similar la función determina sus órganos apropiados”.<sup>8</sup>

Más tarde el neofuncionalismo intenta superar las controversias al interior del funcionalismo, que se centraban en la transferencia de políticas, ya que muchos de sus exponentes consideraban que solo la baja política podía ser transferida por el Estado, conservando las áreas de alta política. Al estudiar las comunidades europeas, entendían a la integración como un proceso gradual, donde el éxito dependía, tanto de la transferencia de soberanía a los entes supranacionales, como de la actitud de las masas frente al proceso.<sup>9</sup> La propuesta neofuncionalista de Jean Monnet, como nos lo recuerda Molina del Pozo, comprendía la idea de que “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto, sino mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”.<sup>10</sup>

En contraposición, respondiendo a una lógica conservadora de la soberanía, están los intergubernamentalistas liberales como Moravcsik, que

---

7. Ver Tremolada, “¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia Pacífico?”, 734.

8. David Mitrany, *A working Peace System. An argument for the functional development of international organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); “The Functional Approach to World Organization”, en *Theories of International Relations. Approches to International Relations: Pluralism*, ed. Stephen Chan y Cerwyn Moore (Londres: Sage Publications), 1-16.

9. Pedro Canovas, “Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica”, *III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet*, 2002.

10. Carlos Molina del Pozo, *Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Editorial Reus, 2015), 13.

como explica Oyarzún Serrano,<sup>11</sup> consideran que un régimen intergubernamental de cooperación política negociada sería exitoso. De ahí que el citado Dromi simplifique los extremos teóricos, recordando que los límites mínimos o máximos de la integración no están definidos, de ahí que se evidencie que los procesos pasan por etapas, desde lo simple o básico, creando vínculos tenues o hasta lo más complejo, que sería la integración política.<sup>12</sup> En todo caso, como bien lo anota Molina del Pozo, la Unión Europea es “ya federal en muchos de sus elementos, aunque en bastantes ocasiones no se use tal concepto por prejuicio, ignorancia o corrección política”.<sup>13</sup>

Adicionalmente, se debe tener en cuenta la orientación de los acuerdos comerciales, si están proyectados hacia el interior estaríamos ante lo que se denominó *regionalismo cerrado*, donde con el objeto de sustituir las importaciones de países ajenos a la zona, se promueve la industrialización, el proteccionismo y el incremento de barreras arancelarias y no arancelarias a terceros con el fin de proteger y promover la industria intra-zonal, tal como fue el caso de la recomendación cepalina que les sugirió a los países en vías de desarrollo –principalmente exportadores de materias primas y con incipiente industria– producir bienes elaborados y establecer mercados comunes entre naciones con condiciones relativamente homogéneas, dando así, origen –entre otros procesos– a la integración Andina.

El origen de los esquemas de integración en Latinoamérica y el Caribe, se puede explicar tanto por el pensamiento liberal del mundo occidental reinante desde la posguerra, que consideraba al comercio internacional como generador de desarrollo, riqueza y paz, como por la estrategia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), que como señalamos, recordaba a los países en vías de desarrollo, principalmente exportadores de materias primas y con una incipiente industria que no podían competir en condiciones de equidad en el nuevo panorama económico mundial, recomendándoles producir bienes elaborados y establecer mercados comunes entre naciones con condiciones relativamente homogéneas.<sup>14</sup>

---

11. Lorena Oyarzún, “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, *Revista de Ciencia Política* 28, n.º. 2 (2008): 95-113.

12. Dromi, Ekmekdjian, y Rivera, ed., *Derecho comunitario, sistemas de integración régimen del Mercosur*, 113.

13. Carlos Molina del Pozo, “Largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo: el caso de la Unión Europea”, *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão* 4, n.º 8 (2016): 37.

14. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos* (Madrid: IRELA, 1999), 3.

En sentido contrario, si la proyección es hacia el exterior, estamos frente al denominado regionalismo abierto<sup>15</sup> que promueve el establecimiento de acuerdos de comercio abiertos, sometidos a las competencias internacionales e inmerso en el sistema multilateral de comercio.<sup>16</sup>

Por su parte, debemos hacer referencia a las expresiones de integración negativa y positiva,<sup>17</sup> que acuñó Tinbergen en 1954 y que como nos lo recuerdan los citados Schiff y Winters corresponden a la integración de carácter superficial y profundo, respectivamente.<sup>18</sup> La primera de ellas comprende la supresión y limitación de las políticas en la zona, a diferencia de los esfuerzos positivos por coordinarlas (trato nacional). A su vez nos precisan que la integración profunda fue una denominación que le dieron Lawrence y Litan, en 1990, a los esfuerzos destinados a una integración más trascendental, de ahí que ellos coincidan en que la expresión se puso en circulación refiriéndose a acuerdos tales como el de la Unión Europea, con el propósito de lograr una unión económica que creara instituciones supranacionales para conseguir dicho objetivo.

Por su parte, Rodrik precisa que Lawrence enfatizaba que en las integraciones superficiales se exige relativamente poco a las políticas nacionales, por el contrario, en una de carácter profundo toda distinción entre política nacional y comercial desaparece, al punto que cualquier uso discrecional de una regulación nacional puede interpretarse como un impedimento al comercio internacional. De esta manera, las reglas internacionales acaban siendo, en efecto, reglas nacionales.<sup>19</sup>

---

15. Schiff y Winters nos recuerdan que el regionalismo abierto fue una idea de la década de 1990 que se concibió para describir las aspiraciones originales de la APEC y transmitir su plena coherencia con los objetivos multilaterales. Véase Maurice Schiff y Alan Winters, *Integración regional y desarrollo* (Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 2003).

16. Darío Pereyra, "Comercio e integración en África: el rol de la unión africana" (tesis maestría, Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, 2007).

17. Jan Tinbergen, *International Economic Integration* (Amsterdam: Elsevier, 1954).

18. Schiff y Winters, *Integración regional y desarrollo*, 163.

19. Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización* (Barcelona: Antoni Bosch, 2012).

## Aciertos y desaciertos del ordenamiento andino y sus reglas de aplicación

Las estructuras que soportan los ordenamientos de la integración económica, son complejos, vinculantes y con mayor o menor grado de autonomía. Autonomía que debería corresponder al nivel o estamento de integración pactado y no a la necesidad política de los Estados miembros de regirse por organismos intergubernamentales (con escaso o nulo autogobierno) o supranacionales (con altos grados de libertad e independencia).

Este es el debate del que se nutren las denominadas teorías jurídicas de la integración, y que –particularmente en Latinoamérica y el Caribe– explica, por un lado, procesos hiperinstitucionalizados con órganos con escasa autonomía como vemos en el Mercado Común del Sur (Mercosur)<sup>20</sup> y la Comunidad del Caribe (Caricom),<sup>21</sup> donde el primero somete las decisiones de sus múltiples órganos al control político de los respectivos congresos, y el segundo, requiere constantemente de consenso de los Estados en la toma de decisiones.

Por otro lado, tendremos procesos hiperinstitucionalizados con órganos supranacionales como es el caso del Sistema Integración Centroamericano (SICA)<sup>22</sup> y la Comunidad Andina (CAN),<sup>23</sup> aunque ambos esquemas ejercen la toma de decisiones con timidez, pese a que sus decisiones gozan de aplicación inmediata y preminencia en los ordenamientos internos de los Estados que conforman el bloque. En contraposición, como un proceso infrainstitucionalizado y con nulo autogobierno tenemos a la Alianza del Pacífico,<sup>24</sup> que –curiosamente– como los cuatro arriba mencionados na-

20. Ver Mercosur, “Textos fundacionales”, Mercosur, accedido el 14 de marzo de 2020. <<https://bit.ly/36U4fqS>>.

21. Ver Comunidad del Caribe, *treaty establishing the caribbean community*, 4 de julio de 1973, <<https://bit.ly/2SjhQJw>>; y Caricom, “Nuestro mandato”, Caricom, accedido el 14 de marzo de 2020, <<https://bit.ly/3lDaJie>>.

22. Ver Sistema de la Integración Centroamericana, “Pilares de la integración”, SICA, accedido el 14 de marzo de 2020, <<https://bit.ly/30XTbpc>>; y, Organización de Estados Americanos, “Tratado general de integración económica centroamericana entre los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, el Salvador, Honduras y Nicaragua”, 4 de junio de 1961, <<https://bit.ly/34PnaAz>>.

23. Ver Comunidad Andina, “Ámbitos de acción”, CAN, accedido el 14 de marzo de 2020, <<https://bit.ly/2SQBflg>>; y, Comunidad Andina, “Normativa andina”, CAN, accedido el 14 de marzo de 2020, <<https://bit.ly/30TSLzW>>.

24. Ver Alianza del Pacífico, “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, 6 de junio de 2012, <<https://bit.ly/3dmjrhD>>.

cen con el objetivo de consolidar mercados comunes liberando dentro de la zona pactada, bienes, servicios, capital y trabajo. Procesos –todos– que denotan un divorcio entre la autonomía institucionalizada y el nivel o estamento de integración pactado.

Los ordenamientos de la integración se conciben mediante tratados constitutivos y van sufriendo un largo y trabajoso proceso de desarrollo y consolidación, mediante la práctica institucional, la jurisprudencia y la doctrina. De ahí, que con base en el rol protagónico del Tribunal Andino en esta tarea, los doctrinantes y estudios anteriores procedamos presentar un análisis de la estructura del ordenamiento Andino.<sup>25</sup> El Tribunal Andino, en la segunda mitad de los años ochenta, siguiendo el ejemplo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como nos lo recuerda Quindimil López, destacó los elementos estructurales que configuran el derecho de la integración andina como un auténtico derecho comunitario y a la CAN como una comunidad de Derecho.<sup>26</sup>

Con ocasión de que la República de Colombia interpusiera dos acciones de nulidad contra las Resoluciones 252 y 253 de la Junta, el Tribunal Andino, el 10 de junio de 1987, empezó a precisar que el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena “Regula las relaciones de sus integrantes y todo el proceso de la integración en el Pacto Andino, y que es una manifestación de la soberanía conjunta y compartida de los Países Miembros, por lo que no puede ser desconocido y tampoco alterado por ninguno de ellos, mucho menos por sus órganos de gobierno”.<sup>27</sup>

No obstante, como bien señala Quindimil López,<sup>28</sup> es en su segundo pronunciamiento cuando el Tribunal de Justicia hace una mayor contribución al desarrollo y consolidación del derecho Comunitario Andino, al establecer el carácter imperativo y obligatorio del ordenamiento jurídico andino, extensivo a todos los sujetos (personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o comunitarias, sin excepción), y cuando utiliza la

---

25. Erick Tremolada, “El Derecho Andino: Una Sistematización Jurídica para la Supervivencia de la Comunidad Andina de Naciones”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 57 (2006): 35-75.

26. Jorge Quindimil, *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2006), 169-70.

27. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Sentencia de nulidad del 10 de junio de 1987”, *Proceso 02-N-86*, 10 de junio de 1987.

28. Jorge Quindimil, *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, 171.

expresión *Comunidad de Derecho* para referirse al entramado jurídico institucional del Acuerdo de Cartagena

El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, de aplicación obligatoria en todos los países miembros, y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los órganos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, el cual regula el proceso de la integración que se cumple en una comunidad de derecho cual es la constituida en el Pacto Andino.<sup>29</sup>

En estas dos resoluciones el Tribunal Andino, sigue la corriente interpretativa del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se fundamenta en las paradigmáticas sentencias *Van Gend en Loos* de 5 de febrero de 1963 y *Costa c. ENEL* de 15 de julio de 1964, donde también se califica al Derecho Comunitario, no como un mero agregado de normas, sino como un ordenamiento jurídico propio. Así, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha venido particularizando en forma paulatina su análisis de los elementos y aspectos que integran y caracterizan el Derecho Comunitario Andino, partiendo de su sistema de fuentes originarias y derivadas. Entendidas estas como aquellos métodos o formas particularizadas por las que un orden jurídico crea sus propias normas, permitiéndonos identificar las normas que lo componen, así como los mecanismos de interpretación y aplicación.<sup>30</sup>

El orden jurídico andino, está conformado, en primer lugar, por sus fuentes normativas directas, esto es, el Derecho primario u originario que constituye un primer nivel normativo compuesto por el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos modificatorios e instrumentos adicionales y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y su protocolo modificatorio de Cochabamba, y además, por un Derecho secundario o derivado jerarquizado en dos niveles, un segundo nivel que se integra con las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión y con las resoluciones de la Secretaría que desarrollan directamente provisiones del Acuerdo de Cartagena (competencia legislativa) y un tercer nivel constituido por las otras resoluciones de la Secretaría (competencia administrativa). Estamos pues frente a una estructura vertical con tres niveles

---

29. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, "Sentencia de 16 de abril de 1986", *Proceso 02-AN-86*, 16 de abril de 1986.

30. Ver Mangas y Liñan, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (Madrid: Tecnos, 2005), 333-4.

normativos y con diferenciación jerárquica entre sus modalidades, excepto en el segundo nivel, donde tal como sucede en el ordenamiento europeo, da igual en términos jerárquicos utilizar Reglamentos o Directivas:<sup>31</sup>

[...] El desarrollo de los diferentes programas que como principios u objetivos generales se fijan en el Acuerdo, requiere en muchos casos de implementación posterior o de normas de ejecución del Acuerdo para que puedan hacerse efectivas dentro de los Países Miembros. Esas normas que deben sujetarse a los tratados que representan la cima de la pirámide legal, forman el derecho derivado o secundario, cuya elaboración legislativa ha sido atribuida a la Comisión de la Comunidad Andina, la que antes de la Ratificación del Protocolo de Trujillo suscrito el 10 de marzo de 1996 mantenía la <capacidad legislativa exclusiva sobre materias de su competencia> (artículo 6 de la Decisión 236) y ahora la comparte con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con facultad de expedir Decisiones que forman <parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina> (artículo 17 del Acuerdo reformado, Decisión 406, Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino, publicada en la *Gaceta Oficial* n° 273 de 4 de julio de 1997.<sup>32</sup>

La supranacionalidad del ordenamiento andino no sería suficiente, a menos que su derecho cuente con mecanismos propios de aplicación que garanticen la incursión del mismo en los ordenamientos jurídicos estatales, toda vez que estos, muchas veces no solo son contrarios, sino incluso hostiles a los principios de la integración. Por esta razón, todo ordenamiento supranacional de integración posee características y atributos propios que lo blindan y le permiten superar las posibles incompatibilidades; nos referimos a la intangibilidad, a su carácter vinculante, a la aplicabilidad directa, a los efectos directos e inmediatos y a la preeminencia, todos frutos de su autonomía, permitiéndole penetrar el orden jurídico interno de los Estados miembros, de ahí la necesidad del Tribunal Andino de dimensionar la noción de supranacionalidad:

[...] La comprensión de este término dentro de la teoría jurídica contemporánea, nos aleja tanto de la definición estrictamente etimológica del mismo, como de la

---

31. Ver Carlos Molina del Pozo, "Los actos normativos derivados de las competencias establecidas en el Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares* (2005): 125-73.

32. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, "Sentencia de nulidad del 26 de febrero de 1998", *Proceso 01-AN-97*, 26 de febrero de 1998.

dada por los constitucionalistas y la propia Ciencia Política. El escozor que esta noción produce en muchos espíritus, se debe precisamente a un enfoque etnocentrista de la misma, juzgándose con criterios valorativos propios del derecho político tradicional, esta concepción novísima y al mismo tiempo respetuosa de la soberanía interna de los Estados miembros, gracias a cuyo apoyo político surge el nuevo ente o comunidad vertebrada en torno a fines comunes a lograr (...) el término ya no podría sostenerse en puridad de verdad, hoy en día, como expresión de la idea de un *Súper Estado* con soberanía territorial propia. Todo lo contrario, la noción de supranacionalidad dentro del derecho de la integración, es la negación del *Imperium* a la manera romana, y la afirmación de la autonomía de gestión que crean los Estados que se integran [...]»<sup>33</sup>

Así, los Estados miembros siguen siendo los titulares del poder político, que solo han cedido parcialmente para determinado propósito. El goce de personalidad jurídica internacional de una organización internacional no es plena como la de los Estados, por el contrario, está limitada a los objetivos y funciones que le fueron confiadas, brindándole autonomía al nuevo ente, pero afectada por el principio de especialidad.<sup>34</sup>

Se trata, en últimas, e interpretando las palabras del profesor Pierre Pescatore, de la aceptación de los Estados de un conjunto de valores comunes que dotan de objetivo y directrices y donde los participantes están dispuestos a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores.<sup>35</sup>

Ello hace que el derecho de la integración, en general, y el derecho andino en particular, se distinguen del derecho internacional público clásico, así como de los derechos nacionales, con los que, paradójicamente forma parte y los integra. De ahí, que los Estados miembros no pueden modificar

33. Solicitud de interpretación prejudicial de los arts. 63 y 70 de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y art. 119 de la Decisión 313 de la misma Comisión, remitida por el Consejo de Estado de la República de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en el asunto de la Societè Nationale D'exploitation Industrielle des Tabacs et des Allumettes (SEITA), que interpuso una Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, contra los actos de la División de Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio y del superintendente delegado para la propiedad industrial. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, "Sentencia de nulidad de 27 de marzo de 1995", *Proceso 05-IP-95*, 27 de marzo de 1995.

34. José Sobrino, "El derecho de integración. Marco conceptual y experiencia en la Unión Europea", en *Integración y supranacionalidad: soberanía y derecho comunitario en los países andinos*, ed. Secretaría General de la Comunidad Andina y Programas de Cooperación Andina a Bolivia PCAB (Lima: Comunidad Andina, 2001), 29-69.

35. Pierre Pescatore, *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales* (Buenos Aires: BID Intal, 1973), 42-3.

unilateralmente las normas adoptadas en el seno de la Comunidad, y de hacerlo generarían responsabilidad internacional para su Estado:

[...] establece el Principio de la Intangibilidad en el Derecho comunitario, al disponer que: <La Comisión es el órgano máximo del Acuerdo y como tal tiene la capacidad de legislación exclusiva sobre las materias de su competencia>. Así se establece con claridad que ninguna autoridad nacional puede al margen de la Comisión modificar o establecer reglas no previstas por los Ministros de Industria de los Países Miembros o los Plenipotenciarios debidamente acreditados que integran la Comisión y que tienen la capacidad exclusiva para legislar por medio de las Decisiones [...]<sup>36</sup>

Intangibilidad que implica para los socios comunitarios que adquieren derechos y obligaciones, estas últimas se materializan en obligaciones de hacer y de no hacer tal como se prevé en el artículo 40 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia:

Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación.

Por su parte, los primeros artículos del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, recogen dos atributos que mejoran cualitativamente el ordenamiento jurídico comunitario. Nos referimos a la aplicabilidad directa y la preeminencia. El primero de estos consiste en que, tan pronto la norma jurídica comunitaria nace, automáticamente se integra en el ordenamiento jurídico interno de los países, y por ello –como lo anota Kaune– rige en todo el territorio que integra la Comunidad Andina y lleva consigo la connotación de efecto directo.<sup>37</sup> El segundo atributo hace refe-

---

36. Esta característica de intangibilidad del ordenamiento jurídico andino fue reiterada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad en la citada solicitud de interpretación prejudicial de los arts. 63 y 70 de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y art. 119 de la Decisión 313 de la misma Comisión. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Sentencia de nulidad de 27 de marzo de 1995”, *Proceso 05-IP-95*, 27 de marzo de 1995.

37. Kaune Arteaga, “La necesidad de la integración, orden y ordenamiento jurídico comunitario”, en *Testimonio Comunitario- Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*, ed. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Quito: TJCA, 2004).

rencia a la supremacía de las normas comunitarias de derecho originario y de derecho derivado, sobre las normas jurídicas de derecho interno.

El Tribunal, ha destacado la importancia de estas características hasta el punto de considerar que la existencia misma del derecho comunitario andino depende de la presencia de tales atributos “La sola suposición de que las Decisiones de la Comisión o las Resoluciones de la Junta, tuvieran que pasar por el tamiz legislativo de cada uno de los Países Miembros, antes de su aplicación interna, habría conducido a negar la existencia de un derecho comunitario andino”.<sup>38</sup>

Soporta el Tribunal su aseveración citando al profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias, que define la aplicabilidad directa de la norma comunitaria “como la capacidad de la misma para producir efectos jurídicos en un País Miembro sin que se requiera ningún complemento normativo de derecho interno”. De igual manera hace con Muñoz Machado, al referir que una regla o norma “goza de aplicabilidad directa cuando no precise que los Estados Miembros dicten normas de incorporación, transposición o desarrollo para darle efectividad dentro de su territorio”, y con el profesor Dámaso Ruiz- Jarabo Colomer, quién define el principio manifestando que:

La aplicabilidad inmediata significa que la norma comunitaria adquiere, automáticamente, de por sí, estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados a que va dirigida. Ello supone que la norma comunitaria se integra de pleno derecho en ese orden interno, sin necesidad de ninguna fórmula de introducción o de recepción, que se impone en cuanto tal derecho comunitario y que genera en todo juez nacional la obligación de aplicarla (...) El derecho comunitario, por consiguiente, además de ser un ordenamiento jurídico autónomo, con su propio sistema de producción normativa, posee una fuerza específica de penetración en el orden jurídico interno de los Estados Miembros nacida de su propia naturaleza, que se manifiesta en su aplicabilidad inmediata y, fundamentalmente, en su efecto directo y su primacía”.<sup>39</sup>

---

39. Pronunciamiento dado en la Acción de incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela, por supuesta contravención a las resoluciones 397 y 398 expedidas por la Junta el 14 de marzo de 1996 de los arts. 41, 42, 43 y 46 del Acuerdo de Cartagena, del art. 5º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y 13 de la Decisión 328 de la Comisión sobre Sanidad Agropecuaria Andina. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Sentencia de 24 de marzo de 1997”, *Proceso 03-AI-96*, 24 de marzo de 1997.

39. *Ibíd.*

La aplicabilidad directa del derecho comunitario deriva de las propias normas positivas de carácter constitutivo u originario. El Tratado de Creación del Tribunal de Justicia establece en el art. 2o que “las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión”, mientras que en el art. 30 se señala que “Las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior” y que solo “cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro”.

El segundo atributo que caracteriza al derecho comunitario andino, es el que tiene que ver con aquella virtualidad que tienen sus normas de prevalecer sobre las de derecho interno, cualquiera que sea el rango de estas. Esto quiere decir, que cuando existe contradicción entre una norma comunitaria y una norma interna, prevalecerá la primera en virtud del principio de aplicación directa y de los efectos inmediatos que esta conlleva. Así, adoptada una decisión o emitida una resolución, automáticamente entra a formar parte del ordenamiento jurídico interno de los estados miembros una vez haya sido publicada en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena sin que se requiera instrumento adicional para su incorporación, a menos, que expresamente se haya convenido lo contrario.

En consecuencia, en aplicación de los principios y características anteriormente descritos, en el art. 40 del Tratado de Creación del Tribunal, en el que se tutelan tanto la aplicabilidad directa e inmediata y el consecuente efecto directo, ambos derivados de la indispensable preeminencia de su ordenamiento jurídico, se le imponen a los países miembros dos obligaciones básicas con respecto al mismo:

[...] una, de hacer, dirigida a la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de dicho Ordenamiento dentro de su ámbito territorial y otra, de no hacer, conducente a que no se adopten medidas o se asuman conductas o se expidan actos, sean de naturaleza legislativa, judicial, o administrativa, que contraríen u obstaculicen la aplicación del derecho comunitario [...] <sup>40</sup>

---

40. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “Sentencia de 25 de enero de 1999”, *Proceso 07-AI-99*, 25 de enero de 1999.

Ahora bien, el principio de preeminencia no solo ha sido positivado en los arts. 20 y 30 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad, también se prevé en el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Decisión 425, que señala “las Resoluciones de la Secretaría General entrarán en vigencia y producirán sus efectos a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena, salvo que la propia Resolución señale una fecha distinta”

## Colofón

El ordenamiento andino es una compleja organización cohesionada, coherente y que ha alcanzado un desarrollo y una madurez que garantiza la eficacia de sus normas y que faculta a los órganos comunitarios para producir Derecho con capacidad de producir efectos jurídicos en cada país miembro sin que se requiera ningún complemento normativo de Derecho interno, siendo fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afecta, permitiendo la posibilidad de que los particulares puedan exigir directamente su observancia ante sus respectivas autoridades administrativas, jueces y/o tribunales.

Estamos así frente a un ordenamiento jurídico autónomo e independiente, fundamentado en la técnica de la supranacionalidad que produce, aplica y ejecuta normas según las reglas de juego adoptadas para este efecto. Parafraseando a Pescatore, la supranacionalidad se traduce en la existencia de un poder real y autónomo puesto al servicio de los objetivos comunes de los Estados,<sup>41</sup> que aplica de forma inmediata y directa en los ordenamientos nacionales, gozando de primacía frente al Derecho interno de los países miembros. Esto, en virtud del consentimiento estatal expresado en los Tratados Constitutivos y porque proviene de los organismos creados para el efecto.

Pese al creer de muchos, esta compleja organización de Derecho de la integración cumple con las características básicas para que se predique su eficacia, toda vez que como diría Viana, se trata de un orden pleno, porque supone un sistema integral y originario de elaboración de normas, y a su

---

41. Pescatore, *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*, 43.

vez, es autónomo, porque está soportado en una organización independiente y eficaz.<sup>42</sup> Espíndola y Herrera, refiriéndose a la eficacia, hacen énfasis en la virtud, fuerza e idoneidad para lograr un determinado objetivo dentro de los fines previstos, produciendo efectos jurídicos que se respetan y aplican, y en caso de incumplimiento, los órganos comunitarios imponen las sanciones correspondientes.<sup>43</sup>

No obstante, pese a la claridad que nos brinda su ordenamiento, la eficacia del derecho andino se confunde con la tendencia utilitarista y la ambivalente decisión política de los gobiernos que a lo largo de estos cincuenta años han regido los destinos de los Estados que componen la Comunidad. Estos insisten en un proceso multidimensional, que incluye aspectos sociales, culturales y políticos, que bien pueden desarrollarse en el ámbito intergubernamental, pero que les es instrumental para aplazar los desarrollos económicos conjuntos, toda vez que –y esta es una de sus sombras más oscuras– no confían en sus socios y los ven como competidores en una economía global. Esto, sumado al alto grado de presidencialismo<sup>44</sup> que se resiste al ejercicio de las competencias cedidas y a unas agendas nacionales fuertemente ideologizadas, conspira contra la eficacia de un orden cincuentenario. Parece que en Latinoamérica y el Caribe, la suerte del proceso, no será como en Europa, esto es de arriba hacia abajo, y tendremos que ser los particulares (personas naturales y jurídicas) los que exijamos a los órganos comunitarios y a los Estados que ejerzan una planeación operativa, una fiscalización de obligaciones y un fomento que proteja y promueva la integración andina de conformidad con las previsiones del Acuerdo de Cartagena y demás tratados constitutivos. El derecho a una buena administración Andina no solo debería ser un principio rector para sus órganos y Estados miembros, debería entenderse como un derecho fundamental de los ciudadanos.<sup>45</sup>

---

42. Andrée Viana, “Sistema de solución de controversias en la Comunidad Andina”, *Foro constitucional iberoamericano*, n.º 10 (2005): 123-35.

43. Carlos Espíndola y Diana Herrera, “El sistema jurídico andino: ¿utopía o realidad jurídica?”, *Criterio Jurídico* 8, n.º 1 (2008): 35-64.

44. Ver Erick Tremolada, “El Sistema Institucional andino frente a su referente europeo”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 56 (2008): 115-46; y *El Derecho Andino en Colombia* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006), 25-8.

45. Ver Carlos Molina del Pozo, “El código europeo de buena conducta administrativa como instrumento esencial para la aplicación práctica del derecho a una buena administración”, *Derecho y Economía de la Integración*, n.º 6 (2018): 111-21.

## Bibliografía

- Alianza del pacífico. “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”. 6 de junio de 2012, <<https://bit.ly/3dmjrhD>>.
- Balassa, Bela. “Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries”. En *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*, 131-9. London: Harvester Wheatsheaf, 1989.
- Balassa, Bela. “Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence”. *Manchester School of Economic and Social Studies* 42, n.º 2 (1974): 93-135.
- Canovas, Pedro. “Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica”. *III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet*. 2002. <<https://bit.ly/2Ifja4F>>.
- Caricom. “Nuestro mandato”. Caricom. Accedido el 14 de marzo de 2020, <<https://bit.ly/3lDaJie>>.
- Comunidad Andina. “Ámbitos de acción”. CAN. Accedido el 14 de marzo de 2020. <<https://bit.ly/2SQBFfg>>.
- . “Normativa andina”. CAN. Accedido el 14 de marzo de 2020, <<https://bit.ly/30TSLzW>>.
- Comunidad del Caribe. *treaty establishing the caribbean community*. 4 de julio de 1973, <<https://bit.ly/2SjhQJw>>.
- Dromi, Roberto, Miguel Angel Ekmekdijan, y César Rivera, ed. *Derecho comunitario, sistemas de integración régimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995.
- Espíndola, Carlos, y Diana Herrera. “El sistema jurídico andino: ¿utopía o realidad jurídica?”. *Criterio Jurídico* 8, n.º 1 (2008): 35-64. <<https://bit.ly/3iPrMMe>>.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. *Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos*. Madrid: IRELA, 1999.
- Kaune Arteaga. “La necesidad de la integración, orden y ordenamiento jurídico comunitario”. En *Testimonio Comunitario- Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*, editado por Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Quito: TJCA, 2004. <<https://bit.ly/2IkJvOZ>>.
- Mangas, Martín, y Diego Liñan. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 5ª ed. Madrid: Tecno, 2005.
- Mercosur. “Textos fundacionales”. Mercosur. Accedido el 14 de marzo de 2020. <<https://bit.ly/36U4fqS>>.
- Mitrany, David. *A working Peace System. An argument for the functional development of international organization*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- . “The Functional Approach to World Organization”. En *Theories of International Relations. Approches to International Relations: Pluralism*, editado por Stephen Chan y Cerwyn Moore, 1-16. Londres: Sage Publications.

- Molina del Pozo, Carlos. “El código europeo de buena conducta administrativa como instrumento esencial para la aplicación práctica del derecho a una buena administración”. *Derecho y Economía de la Integración*, n.º 6 (2018): 111-21.
- \_\_\_\_\_. “Largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo: el caso de la Unión Europea”. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão* 4, n.º 8 (2016): 19-40.
- \_\_\_\_\_. *Derecho de la Unión Europea*. 2ª ed. Madrid: Editorial Reus, 2015.
- \_\_\_\_\_. “Los actos normativos derivados de las competencias establecidas en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”. *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, (2005): 125-73. <<https://bit.ly/3dgOWKf>>.
- Oyarzún, Lorena. “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. *Revista de Ciencia Política* 28, n.º. 2 (2008): 95-113. doi:10.4067/S0718-090X2008000200004
- Organización de Estados Americanos. “Tratado general de integración económica centroamericana entre los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, el Salvador, Honduras y Nicaragua”. 4 de junio de 1961. <https://bit.ly/34PnaAz>.
- Pereyra, Darío. “Comercio e integración en África: el rol de la unión africana”. Tesis maestría, Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, 2007. <https://bit.ly/2SKWSK7>.
- Pescatore, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: BID Intal, 1973.
- Quindimil, Jorge. *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- Rodrik, Dani. *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch, 2012.
- Schiff, Maurice, y Alan Winters. *Integración regional y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 2003.
- Sobrino, José. “El derecho de integración. Marco conceptual y experiencia en la Unión Europea”. En *Integración y supranacionalidad: soberanía y derecho comunitario en los países andinos*, editado por Secretaría General de la Comunidad Andina y Programas de Cooperación Andina a Bolivia PCAB, 29-69. Lima: Comunidad Andina, 2001.
- Sistema de la Integración Centroamericana. “Pilares de la integración”. SICA. Accedido el 14 de marzo de 2020. <https://bit.ly/30XTbpc>.
- Tinbergen, Jan. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier. 1954.
- Tremolada, Erick. “La Alianza del Pacífico: ¿marketing sin contenido?”. En *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*, editado por Catherine Ortiz y Edgar Vieira, 267-305. Bogotá: Fondo Editorial – Ediciones Universidad Cooperativa, 2019.
- \_\_\_\_\_. “La Alianza del Pacífico: ¿una sobrevalorada integración?”. *Studi sull’ integrazione europea* 11, n.º 1 (2016): 21-40.
- \_\_\_\_\_. “¿La Alianza del Pacífico facilita la inserción de Colombia en la región Asia Pacífico?”. *Papel Político* 19, n.º 2 (2014): 721-52.

- \_\_\_\_\_. “El Derecho Andino: Una Sistematización Jurídica para la Supervivencia de la Comunidad Andina de Naciones”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 57 (2006): 35-75. <https://bit.ly/3jP1Q4E>.
- \_\_\_\_\_. “El Sistema Institucional andino frente a su referente europeo”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 56 (2008): 115-46. <https://bit.ly/36SWX6U>.
- \_\_\_\_\_. *El Derecho Andino en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. “Sentencia de la Corte de 5 de mayo de 1982”. Judgment of 5 May 1982. *Gaston Schul Douane Expeditieur BV contra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Roosendaal*. 5 de mayo de 1982. <https://bit.ly/3lCGyaG>.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. “Sentencia de nulidad del 26 de febrero de 1998”. *Proceso 01-AN-97*. 26 de febrero de 1998.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia de nulidad de 27 de marzo de 1995”. *Proceso 05-IP-95*. 27 de marzo de 1995.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia de nulidad de 27 de marzo de 1995”. *Proceso 05-IP-95*. 27 de marzo de 1995.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia de 24 de marzo de 1997”. *Proceso 03-AI-96*. 24 de marzo de 1997.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia de 25 de enero de 1999”. *Proceso 07-AI-99*. 25 de enero de 1999.
- Viana, André. “Sistema de solución de controversias en la Comunidad Andina”. *Foro constitucional iberoamericano*, n.º 10 (2005): 123-35.
- Viner, Jacob. *The Customs Union Issue*. Nueva York: Fundación Carnegie para la Paz Internacional, 1950.



# Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019: Tránsito histórico y perspectivas para la reflexión

Diego Pérez Enríquez\* 

## Resumen

La Comunidad Andina (CAN) ha promovido durante 50 años la integración regional, centrándose en aspectos económicos y comerciales. Durante este tiempo se ha negado (salvo en los años posteriores al 11 de septiembre de 2001) a la discusión sobre temas de seguridad, a pesar de que sus países tienen muy vivas y complejas dinámicas. Desde tal perspectiva, el principal interés de este trabajo es caracterizar esta discusión, resaltando el rol de Estados Unidos que ha impulsado una agenda que copa la discusión pero que promueve sus propios intereses, y por otro, la dependencia de la trayectoria institucional que limita a estos países para considerar integrarse en este ámbito. Para ello se desarrolla una revisión histórica de los procesos nacionales, así como del entramado de seguridad regional; a partir de este se observan las influencias sobre las decisiones nacionales, así como sobre la estructura de la CAN. Esto permite revelar las fuerzas en juego y las limitaciones inevitables para incorporar los temas de seguridad en el marco de reflexión de la institucionalidad andina. Se concluye resaltando que la inexistencia de un nivel de coordinación entre estos países reduce las posibilidades para generar reflexiones y líneas de acción comunes para la subregión, en un momento en que las demandas son acuciantes.

**Palabras clave:** seguridad, instituciones, agenda, discusión, integración, fuerzas, Andes

## The Andean Community and the discussion on security, 1969-2019. Historical development and perspectives for reflection

### Abstract

The Andean Community (CAN) has promoted regional integration for 50 years, focusing on economic and commercial aspects. During this time it has refused (except in the years after September 11, 2001) to discuss security issues, despite the fact that its countries have

---

\* Docente investigador de la Escuela de Seguridad y Defensa, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. <diego.perez@iaen.edu.ec>.

**Recibido:** 27 de abril de 2020 | **Revisado:** 24 de agosto de 2020 | **Aceptado:** 21 de septiembre de 2020.  
Para citar este artículo: Pérez Enríquez, Diego. "Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019. Tránsito histórico y perspectivas para la reflexión". *Comentario Internacional* 20 (2020): 121-145. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.7

very lively and complex dynamics. From this perspective, the main interest of this work is to characterize this discussion, highlighting the role of the United States to foster an agenda that monopolizes the discussion but that at the same time promotes its own interests, as well as the dependence of the institutional trajectory that limits these countries to consider integrating in this area. To this end, a historical review of national processes is made, as well as of the regional security framework. From this, the influences on national decisions, and on the structure of the CAN are observed. This makes it possible to reveal the forces at stake and the inevitable limitations to incorporate security issues into the reflection framework of the Andean institutional framework. This analysis concludes by highlighting that the lack of coordination between these countries reduces the possibilities for generating reflections and common lines of action for the subregion, at a time when the demands are pressing.

**Keywords:** security, institutions, agenda, discussion, integration, powers, Andes

## Introducción

Desde su creación en 1969, la Comunidad Andina (CAN) ha trabajado fundamentalmente en la configuración de condiciones favorables para la integración entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en los aspectos económicos y comerciales. Los objetivos detallados en el Acuerdo de Cartagena concentran el esfuerzo de la institucionalidad andina en procurar, según reza el artículo 2 de este instrumento, “el desarrollo equilibrado y armónico (que) debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos”.<sup>1</sup>

Así se delimita el ámbito de trabajo del organismo, dejando explícitamente por fuera la discusión sobre los problemas de la seguridad, mismos que se incluyeron en su agenda bajo la forma de aportes muy puntuales en el escenario pos11 de septiembre de 2001. Tomando este punto de partida, este documento rastrea la discusión de la CAN sobre la seguridad, reflexiona sobre los elementos de la coyuntura global y regional que han provocado que esta se integre a su trabajo, y, propone algunos temas de urgente atención en cuanto a la seguridad para sus países miembros.

El principal interés de este trabajo es caracterizar la discusión sobre la seguridad para los países de la región, donde se resalta la existencia de una doble dinámica: por una parte, Estados Unidos (EE. UU.) que ha impulsa-

---

1. Comunidad Andina, *Acuerdo de Integración Subregional Andino-Acuerdo de Cartagena*, 26 de mayo de 1969.

do una agenda hemisférica en la que se promueven sus intereses, y por otro, los países de la subregión que lidian con sus propios procesos y demandas de seguridad. Se señala la inexistencia de un nivel de coordinación entre estos países para generar reflexiones y líneas de acción comunes para la subregión.

Con tal intención se plantea una revisión histórica que inicia en los albores del siglo XX, analizando la manera cómo los intereses estadounidenses sobre la región crearon una agenda predominante de seguridad que, además, se institucionaliza e incide sobre las fuerzas armadas del continente. En los casos nacionales se observa que las visiones militares predominantes de nacionalismo, anticomunismo y responsabilidades estatales sobre el desarrollo se consolidan en una aproximación a la seguridad que varía según las preocupaciones predominantes como consecuencia de sus dinámicas internas. Los dos elementos trazan una línea de trayectoria que va a perdurar en el tiempo y que, además, se suma a la problemática de la débil cooperación subregional en seguridad.

El surgimiento de la CAN y su exclusivo enfoque en los asuntos comerciales de la integración se interpretan desde la perspectiva del Estado Burocrático-Autoritario (BA),<sup>2</sup> procurando retratar cómo las dinámicas económicas y de seguridad se constituyen en dos andariveles aparentemente incomunicados. Tal análisis es todavía introductorio, no obstante, abre la puerta para análisis más detallados en lo posterior.

En definitiva, se plantea que las perspectivas subregionales sobre seguridad operaron con independencia del proceso de integración, tanto desde la formalidad institucional andina, como desde la práctica estatal.

El artículo inicia con una aproximación teórica que plantea la manera cómo el modelo BA planteado por O'Donnell para interpretar las relaciones político-económicas de las dictaduras de Chile, Argentina, Uruguay y Brasil presenta algunas entradas de reflexión válidas para ubicar la naturaleza de las decisiones de los gobiernos andinos en el momento de creación de la CAN en 1969. En segundo lugar, se analiza desde una perspectiva histórica el entramado político e institucional que se genera desde EE. UU. para la región, diseñando una estructura que impactará sobre la manera en que los gobiernos militares sudamericanos se aproximarán a la proble-

---

2. Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario", *Revista Mexicana de Sociología* 39, n.º 1 (1977): 9-59.

mática de la seguridad. La tercera parte se preocupa por la manera en que los gobiernos de Los Andes dirigen la discusión sobre la seguridad desde sus propios procesos políticos y sociales nacionales. Finalmente se consideran las líneas de trayectoria histórica y geopolítica mencionadas para analizar la forma en que durante el siglo XXI la CAN –en tanto institución– y sus países –desde sus dinámicas nacionales– han canalizado la discusión sobre la seguridad y cómo esta prefigura un escenario que demanda visitar las concepciones de seguridad vigentes.

Es importante señalar que este artículo no sigue una cronología, sino que busca explicar la seguridad andina y los procesos conexos al surgimiento y evolución de la CAN. Existen tres elementos centrales en las reflexiones que se desarrollan en las páginas siguientes: primero, el Estado es un actor central para el desarrollo interno, y los países de la región andina asumen tal pretensión, con variantes en su implementación, existiendo siempre una línea de tensión en torno a tal postulado; segundo, los Estados Unidos juegan un rol fundamental en la determinación de las prioridades de seguridad para la región, tanto al momento de establecer las amenazas (internas y externas), como al señalar las estrategias para atenderlas; tercero, como se argumenta posteriormente, la Comunidad Andina no surge de las preocupaciones regionales sobre la seguridad, pero circunstancias coyunturales la han acercado a la discusión en tal ámbito, no obstante el multilateralismo y la cooperación han sido siempre complejos en esta temática.

## **Incipiente modelo burocrático-autoritario en los Andes**

Este artículo toma el institucionalismo histórico para trazar el sentido del desarrollo de la CAN y las posiciones subregionales sobre la seguridad, a partir de la creación de esta. El punto de partida está en el planteamiento teórico de que los hechos no están desconectados de sus antecedentes, su secuencia incide en la forma y resultados que guían a las propias instituciones; dado que estas tienden a ser dependientes de la trayectoria, los orígenes de estas afectan su naturaleza.<sup>3</sup>

---

3. Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, 1<sup>ra</sup> Ed. (Princeton: Princeton University Press, 2004).

Se toma como punto de partida el año 1969, en que se firma el Acuerdo de Cartagena, no obstante, con el fin de comprender las condiciones que existen en el surgimiento de la institución se pasan a considerar los antecedentes sociales y políticos que la configuran, tanto desde la perspectiva nacional como desde la hemisférica. Es importante remarcar que no se puede ubicar a la CAN como un fruto directo de los gobiernos militares que antecedieron a su concreción, pero tampoco se la puede comprender sin ellos. La firma del Acuerdo de Cartagena ocurre en un contexto que revela una trayectoria dependiente de la manera en que los postulados generales de los gobiernos militares se insertaron en las visiones de promoción de un proceso de integración subregional vinculado directamente con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, central para la agenda de desarrollo latinoamericana.<sup>4</sup>

Entonces, los gobiernos andinos alinearon sus expectativas integracionistas con los postulados cepalinos, como se observa en el primer artículo del Acuerdo de Cartagena.<sup>5</sup> Es importante señalar, sin embargo, que tal convergencia de los países estaba matizada por las características propias de los procesos políticos que atravesaba cada país. En el momento de la firma del acuerdo, Bolivia vivía un interregno civil atado a la matriz militar que se había promovido desde 1966; Perú promovía una versión intensa de desarrollismo militar; Ecuador atravesaba por un periodo de inestabilidad política que conduciría a una dictadura civil en 1970 y una militar dos años más tarde; Colombia, a contramano, era el único país que atravesaba un momento de estabilidad política desde 1958. Por otra parte, Chile, signatario original del Acuerdo, entraba a la última fase de su periodo de estabilidad política, mientras que Venezuela, que se uniría en 1971, veía consolidado el pacto de *Puntofijo* (1958) que igualmente estabilizó su sistema político.

A las dinámicas de sus procesos políticos se sumaba la existencia de organizaciones insurgentes que amenazaban la estabilidad en varios de estos países, y, junto con los conflictos limítrofes clásicos de Bolivia, Perú y Ecuador, configuraban el escenario de seguridad predominante. La agenda de EE. UU. sobre la región implicó, adicionalmente, el desarrollo de actividades anticomunistas, lo que tensionó aún más las condiciones locales. Sien-

---

4. Germánico Salgado, *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 1998).

5. Comunidad Andina. *Acuerdo de Integración Subregional Andino - Acuerdo de Cartagena*.

do este el escenario de seguridad andino, la visión predominante giraba en torno a las acciones de grupos que con un amplio apoyo soviético podían desestabilizar la región, por lo que reforzarla supuso dos acciones: promover gobiernos que adopten la agenda de seguridad hemisférica y que tomen el modelo de desarrollo capitalista.

Desde una perspectiva liberal se puede comprender cómo la interdependencia económica entre Estados garantiza la paz y también es instrumental para el *status quo*.<sup>6</sup> Desde tal punto de partida, favorecer el mayor número de intercambios entre los países de la región permitiría su desarrollo y, por otra parte, trasladar sus capacidades para atender los escenarios internos. Con esta premisa, se vuelve necesaria una referencia al modelo de Estado burocrático-autoritario (BA) propuesto por O'Donnell. Si bien originalmente remitía a los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, destacaba que en ellos se había constituido un tipo de Estado en que a) el acceso a las posiciones de dirección del Estado se restringía a miembros de organizaciones complejas y burocratizadas, b) predominaba un sistema de exclusión y desactivación política de los sectores populares, c) al que se añadía uno de exclusión económica, d) las cuestiones políticas y sociales se asumían como problemas “técnicos” que competían solo a las esferas gobernantes, y, e) se han transformado los mecanismos de acumulación en un marco de extensa industrialización.<sup>7</sup>

La totalidad de estos elementos no se observan en los casos andinos, sin embargo, algunos resaltan la coincidencia de los postulados *cepalinos* con los de la doctrina de seguridad nacional (DSN). Bajo tal premisa, estos países mantuvieron 1) restringidos mecanismos de acceso al poder (militares o políticos provenientes de un limitadísimo sistema), 2) exclusión política del sector popular y sus aliados (inevitable en las dictaduras, y sumamente restringido en los sistemas venezolano y colombiano), 3) profundas desigualdades económicas, 4) el surgimiento de tecnocracias que convivían con las visiones asistencialistas del Estado. Las transformaciones en los mecanismos de acumulación no son apreciables en estos países, pues predominaban estructuras estatistas consideradas centrales para el desarrollo, que convivían con una dinámica asistencialista-clientelar como meca-

---

6. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987).

7. O'Donnell, “Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario”.

nismo de atención a los excluidos. Con estas consideraciones, se propone pensar en una incipiente forma de BA en los países de la región andina.

Al considerar la débil industrialización, especialmente en Bolivia y Ecuador cuyas economías en ese momento eran fundamentalmente agrarias, no se podía considerar un sector privado desarrollado y de la naturaleza de los casos analizados por O'Donnell. De hecho, estos países mantuvieron un extenso debate (y decisiones contrapuestas) sobre la pertinencia de nacionalizar ciertos sectores de la industria. En ese vaivén entraba en debate la delimitación de los sectores estratégicos para la seguridad del Estado, definición que había residido tradicionalmente en las FF.AA. Mantener la estabilidad de los sistemas políticos nacionales en este ámbito condujo a múltiples negociaciones que no siempre arrojaron resultados duraderos. Por otra parte, las expectativas del sector popular en torno a su inclusión económica quedaron entrapadas en mecanismos *top-down* de políticas públicas,<sup>8</sup> que se enmarcan desde una perspectiva de intensa participación estatal (desarrollista o keynesiana), lo que derivó en la formación de vastas redes clientelares.

En un contexto en que diversos sectores políticos estaban excluidos o limitados en su participación, la promoción de tal inclusión por algunos líderes fortaleció el “populismo”<sup>9</sup> como fenómeno de respuesta a tales condiciones.<sup>9</sup> Con sus características nacionales y variaciones ideológicas, los casos de Velasco Alvarado (Perú), Barrientos (Bolivia), Velasco Ibarra (Ecuador), Pérez Jimenez y Larrazabal (Venezuela), o Rojas Pinilla (Colombia, una vez fuera del poder) reconectan la narrativa del individuo que puede proveer acceso a los beneficios del Estado por fuera de cualquier mediación institucional. Eventualmente las FF.AA. señalarán como perniciosa esta dinámica y procurarán restringir la participación de este tipo de líderes y promoviendo sistemas políticos cerrados.

No se puede considerar el BA por fuera del capitalismo, lo que supone la existencia de un sector privado con capacidad de agenda y mecanismos estatales que garanticen la propiedad privada. Estas premisas, además, implican libertad de agencia para el primero, con el fin de que procure aquello

---

8. Paul Sabatier, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6, n.º 1 (1986): 21-48.

9. Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005).

que permita su lucro. Las determinaciones del Acuerdo de Cartagena apuntaban justamente a que este tipo de configuración se fortalezca como consecuencia de la integración de los mercados regionales. Las dinámicas entre los actores nacionales y los escenarios de seguridad impusieron una naturaleza institucional sobre la estructura regional que se probará difícil de superar aún en la actualidad. El rol político de las FF.AA. se caracteriza adecuadamente en la actualización que O'Donnell realiza sobre el BA: “[...] suelen ser lo más nacional y menos capitalista de las instituciones estatales”.<sup>10</sup>

La normalización económica promovida por los sectores capitalistas entró rápidamente en conflicto con las perspectivas más estatistas que postulaban los gobiernos que resultaron del primer retorno democrático (Venezuela y Colombia) y más aún con aquellos que tenían un claro gen desarrollista (Perú, y Ecuador desde 1972) o en los que el vínculo con la promoción del desarrollo era inevitable por la trayectoria histórica de las instituciones (Bolivia, incluso en el régimen de Banzer desde 1971). A esto se suma el carácter primario exportador de todos estos países, lo que ponía siempre en primera línea el problema de la delimitación de los sectores estratégicos (petróleo, gas, minería).

## La seguridad y sus definiciones en la perspectiva continental

La manera de comprender la seguridad varía con el tiempo, el lugar y la manera en que una sociedad se ha constituido.<sup>11</sup> Por su parte, el institucionalismo histórico plantea que en el transcurso del tiempo, las instituciones circunscriben sus ámbitos de acción, establecen las regularidades bajo las que sucederán las relaciones en las que están inscritas, y los mecanismos de incidencia sobre los individuos, así como los de su propia reproducción, con el fin de subsistir y conectar pasado, presente y futuro.<sup>12</sup> Asumiendo se observa la regularidad en la influencia estadounidense sobre la agenda de seguridad hemisférica desde el siglo XIX.

---

10. Guillermo O'Donnell, *Catacumbas* (Prometeo Libros Editorial, 2008), 82.

11. Andrea Cavalletti, *La mitología de la seguridad. La ciudad biopolítica* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2010).

12. Pierson, *Politics in Time*; Paul Pierson y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (2008): 7-38.

En 1823, EE. UU. promulgó la Doctrina Monroe, que buscaba la proyección del continente, utilizando los medios de este país para contener intentos europeos de reconquista, considerando que ello garantizaría seguridad para EE. UU.<sup>13</sup> Más adelante la Enmienda Platt estableció condiciones para las relaciones EE. UU.-Cuba, convirtiéndola casi en un protectorado; luego, el bloqueo naval a Venezuela por parte de Alemania, Inglaterra e Italia (1902-1903), llevó al corolario Roosevelt, que planteaba la posibilidad de intervención estadounidense directa sobre la región.<sup>14</sup>

Bajo esas determinaciones, en los inicios del siglo XX, varios gobiernos de la región imbricaron sus intereses nacionales –por si mismo dispersos y con múltiples actores involucrados– con la agenda de seguridad estadounidense. Cuando los juegos de fuerzas internos desplazaban dicha agenda, se abrían las posibilidades para intervenciones militares estadounidenses, como ocurrió en Honduras,<sup>15</sup> Cuba, República Dominicana, Haití<sup>16</sup> y Colombia.<sup>17</sup> Esta dinámica política tuvo como límite geográfico y de acción al istmo de Panamá, cuando esta región se separó de Colombia para formar un Estado independiente en 1903, bajo el auspicio de Roosevelt. Para este presidente existía un valor estratégico en el proyecto del canal interoceánico, lo que “demandaba que el Caribe se convierta en un lago americano”.<sup>18</sup>

EE. UU. mantuvo alguna incidencia sobre la región en los años siguientes, pero con la Segunda Guerra Mundial en marcha, su diplomacia promovió acciones de alcance continental, enfatizando en la necesidad de reaccionar colectivamente ante eventuales acciones militares alemanas en la región. Tras la guerra, EE. UU. procuró “[...] extender su frontera de seguridad al conjunto del continente, trató de imponer a todos los países de la región una tutela militar análoga, *mutatis mutandis*, en sus objetivos a la (de) su glaxis caribeño”,<sup>19</sup> con lo que se impulsó una institucionalidad con-

---

13. James Monroe, «Transcript of Monroe Doctrine (1823)», *Our Documents*, 2 de diciembre de 1823.

14. Theodore Roosevelt, «Transcript of Theodore Roosevelt's Corollary to the Monroe Doctrine (1905)», *Our document*, 6 de diciembre de 1904.

15. Alison Acker, *Honduras. The making of a Banana Republic* (Toronto: Between the lines, 1988).

16. David Bogen, «The law of humanitarian intervention: united states policy in cuba (1898) and in the dominican republic (1965)», *Harvard International Law Journal* 7, n.º 2 (1966): 296-315; John Blassingame, «The Press and American Intervention in Haiti and the Dominican Republic, 1904-1920», *Caribbean Studies* 9, n.º 2 (julio de 1969): 27-43.

17. Juan Santiago Correa, «Colombia y la Doctrina Monroe: el caso del Ferrocarril de Panamá y las intervenciones estadounidenses en el Istmo», *Memorias*, 11, n.º 22 (2014): 107-32.

18. Serge Ricard, «The Roosevelt Corollary», *Presidential Studies Quarterly* 36, n.º 1 (2006): 20.

19. Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina* (México D.F.: Siglo XXI Editores, 1984), 134.

tinental que reiteró su vocación pacífica y, especialmente, la garantía común frente a intervenciones externas.

Este proceso era coincidente con el esfuerzo global de contención al comunismo soviético,<sup>20</sup> y comenzó a institucionalizarse en la región mediante la cooperación militar y política. Así, la Escuela de las Américas (1946) estandarizará las concepciones de seguridad, proveyendo entrenamiento de inteligencia y contrainsurgencia, especialmente durante los años 60 y 70.<sup>21</sup> La Tabla 1 detalla algunos hitos en la estructura de seguridad continental.

Tabla 1  
Estructura de seguridad continental

Año	Reunión	Instrumento	Institución creada	Elementos
1940	Segunda Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores	Declaración XV, sobre Asistencia Recíproca y Cooperación para la Defensa de las Naciones Americanas		Planteamiento del concepto de defensa colectiva
1942	Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores		Junta Interamericana de Defensa	Carácter permanente y preparación para defensa del continente bajo coordinación de EE. UU.
1945	Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz	Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana "Acta de Chapultepec".		Seguridad colectiva y reacción común de los Estados signatarios.
1946	Ejército de los Estados Unidos.		Escuela de las Américas	Formación, doctrina, y entrenamiento para actividades anticomunistas en América Latina.
1947	Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente.	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)		Fortalecimiento del concepto de seguridad colectiva.

20. George Kennan, "George Kennan's "Long Telegram"", *Digital Archive International History Declassified*, 22 de febrero de 1946.

21. David Marcus Lauderback, "The U.S. Army School of the Americas: Mission and Policy during the Cold War" (tesis doctoral, University of Texas at Austin, 2004).

<b>1948</b>	IX Conferencia Inter-nacional Americana	Carta de la Organización de los Estados Americanos	Organización de Estados Americanos (OEA)	Ratificación de prevención ante interferencia de terceros en la región.
<b>1967</b>		Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL)	Declaratoria de Latinoamérica como zona de paz y libre de armas nucleares.

Fuente: Lauderback; Junta Interamericana de Defensa; OEA; Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz; Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente; McCoy; Bitencourt, Gallo Cruz.<sup>22</sup>  
Elaboración: propia.

## Gobiernos andinos y las líneas guía de la discusión sobre la seguridad

Al retornar el enfoque a los países de la región andina, igualmente se constata la influencia de la agenda de EE. UU. sobre las agendas nacionales. A partir de la creación de la Escuela de las Américas (1946) hasta la conformación de la CAN (1969), se constata gran inestabilidad política en los países de la región; las visitas de políticos a los cuarteles, o el acceso castrense a los palacios presidenciales eran hechos de la política cotidiana.<sup>23</sup> En este periodo de 23 años, casi un tercio del tiempo, los países en cuestión tuvieron un gobierno militar (ver: Tabla 2).

22. Lauderback, "The U.S. Army School of the Americas: Mission and Policy during the Cold War". Organización de los Estados Americanos, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, 27 de febrero de 1967; Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, *Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana- Acta de Chapultepec*, 6 de marzo de 1945; Organización de Estados Americanos, *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, 2 de septiembre de 1947; Katherine McCoy, "Trained to Torture? The Human Rights Effects of Military Training at the School of the Americas", *Latin American Perspectives* 32, n.º 6 (2005): 47-64; Luis Bitencourt, "Latin American Security: Emerging Challenges", en *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, ed. Stephen Flanagan, Ellen Frost, y Richard Kugler (Washington D.C.: National Defense University, 2001), 895-913; Selina Gallo Cruz, "Protest and public relations: The reinvention of the US Army School of the Americas", *Interface: a journal for and about social movements* 7, n.º 1 (2015): 322-50.

23. Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", *The Helen Kellogg Institute for International Relations*, 1989; Alain Rouquié y Stephen Suffern, "Los militares en la política latinoamericana desde 1930", en *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930*, ed. Leslie Bethell (Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori, 1997), 281-341.

Tabla 2  
**Gobiernos militares de facto en región andina (1946 - 1969)**

Bolivia	1951-1952	Gral. Hugo Balivián Rojas	6
	196-1965	Gral. René Barrientos Ortuño	
	1966	Gral. René Barrientos Ortuño y GraD. Alfredo Ovando Candia (co-presidencia)	
	1966	GraD. Alfredo Ovando Candia	
	1966-1969	Gral. René Barrientos Ortuño	
Colombia	1953-1957	Tnte. Gral. Gustavo Rojas Pinilla	5
	1957-1958	Junta Militar de Gobierno: Gral. Gabriel París Gordillo Gral. Deogracias Fonseca Espinosa Valm. Rubén Piedrahita Arango BGral. Rafael Navas Pardo BGral. Luis Ordóñez Castillo	
Ecuador	1963-1966	Junta Militar: Calm. Ramón Castro Jijón Gral. Luis Cabrera Sevilla Gral. Marcos Gándara Enríquez Cnl. Guillermo Freile Posso	3
Perú	1948-1950	Gral. Manuel A. Odría Amoretti	9 (considerando 1969 como año de corte)
	1962-1963	Junta Militar: Gral. Ricardo Pérez Godoy Tnte. Gra.. Pedro Vargas Prada Valm. Juan Francisco Torres Matos.	
	1963	Gral. Nicolás Lindley López	
	1968-(1975)	Gral. Juan Francisco Velasco Alvarado	
Venezuela	1948-1950	Triunvirato Militar: Gral. Carlos Román Delgado Chalbaud Gómez GraD. Marcos Pérez Jiménez GraD. Luis Llovera Páez	8
	1952-1953	GraD. Marcos Pérez Jiménez	
	1953-1958		
	1958	Valm. Wolfgang Enrique Larrazábal Ugueto	

Fuente: Rouquié y Suffern.<sup>24</sup>  
 Elaboración: propia.

24. Rouquié y Suffern, "Los militares en la política latinoamericana desde 1930"; Rouquié, *El Estado militar en América Latina*; Brian Loveman, *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America* (Wilmingon, Del: Rowman & Littlefield Publishers, 1999).

Mientras estos países abordaron las cuestiones de la seguridad, sumaron paulatinamente a su agenda el problema de las condiciones para el desarrollo. Loveman señala que existió un rol militar en la conformación primigenia de los Estados latinoamericanos, mismo que permitió a estas instituciones trazar proyectos nacionales de integración, pero ante la inequidad predominante, muchos de estos gobiernos militares optaron por introducir reformas sociales que aportarían al desarrollo con una fuerte intervención estatal.<sup>25</sup> Entre la oficialidad, la inestabilidad era leída como una consecuencia de la competencia entre representantes de elites económicas y políticas que carecían de un proyecto de Estado.

La manera en que se abordó el problema, sin embargo, tiene pronunciados matices, incluso dentro de cada país: en Perú, Odría mantuvo un gobierno de estrechos vínculos con los intereses comerciales estadounidenses,<sup>26</sup> pero la dictadura de Velasco Alvarado promovió una visión desarrollista que se profundizaría en los años 70.<sup>27</sup>

En Ecuador, “los militares apostaron por una opción reformista y anti-comunista dando viabilidad al proyecto desarrollista del centro”.<sup>28</sup> Así, iniciaron la primera reforma agraria, lo que sembró la visión de otro tipo de acción del Estado que se retomaría en el siguiente gobierno militar.

En Bolivia, los gobiernos de Barrientos/Ovando continuarán nominalmente con las reformas introducidas por la revolución de 1952, pero las vaciará de contenidos para promover una agenda antisindicalista y conservadora; desde 1969, tras la muerte del primero, habrá un breve giro hacia la nacionalización.<sup>29</sup>

Colombia bajo Rojas Pinilla, en cambio, “mantuvo una alianza sumisa frente a los objetivos internacionales respaldados por los Estados Unidos, quien sirvió de garante para la consecución de recursos económicos y

---

25. Loveman, *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*.

26. Felicitas López, *El gobierno militar de Manuel A. Odría en Perú (1948-1956): un vistazo diplomático* (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017).

27. Germán Albuquerque, “No alineamiento, tercermundismo y seguridad en Perú: la política exterior del gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1980)”, *América Latina Hoy* 75, (2017): 149-66.

28. Patricio Moncayo, “El golpe militar de 1963 y el fin de un período excepcional de estabilidad política”, en *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX* (Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura, 2010), 338.

29. Carlota Casalino, “Bolivia desde la Revolución Boliviana hasta el gobierno de Evo Morales”, *Investigaciones sociales* 19, n.º 35 (2015): 101-13; Rouquié y Suffern, “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”.

armas necesarias para fortalecer al estado frente a las amenazas internas y externas”.<sup>30</sup>

En Venezuela, tanto el Triunvirato Militar como el *Pérezjimenismo* que siguieron, se caracterizaron por la búsqueda de la “[...] transformación racional del medio físico y mejoramiento de las condiciones rurales, intelectuales y materiales de los habitantes del país”.<sup>31</sup> El caso de Chile ingresa a contramano en esta reflexión por su extensa tradición democrática; el gobierno de Frei Montalva se alinea claramente a la visión *cepalina*, apostó a la integración como vía para promover el desarrollo, y su gobierno fue visto por EE. UU. como una viable alternativa democrática a la influencia cubana en la región.<sup>32</sup>

A pesar de la diferente intensidad con que estos gobiernos se aproximaron a los principios del desarrollismo, su lugar común está en que tomaron como principal responsabilidad la devolución del *orden*, el fortalecimiento del Estado, y la promoción del desarrollo. En ello resultó funcional la doctrina anticomunista estadounidense, pues convergió con la represión a los militantes que se oponen al gobierno, señalando su naturaleza desestabilizadora. En esta dinámica común para los países de la región, se sentó una línea de trayectoria cuya agenda de desarrollo coincide temporalmente con la que en 1969 da origen a la Comunidad Andina.

## Trayectoria y transformaciones en la seguridad andina

La institucionalidad creada para lograr la integración comercial atravesó altibajos inevitables por las condiciones globales y regionales. Asumir la incorporación de Venezuela (1971) y el retiro de Chile (1976), exigió reconfigurar los mecanismos y cronogramas de integración,<sup>33</sup> no obstante, la

---

30. Carlos Murgueitio, “Los gobiernos militares de Marcos Pérez Jiménez y Gustavo Rojas Pinilla: nacionalismo, anticomunismo y sus relaciones con los Estados Unidos (1953-1957)”, *Historia y Espacio* 1, n.º 25 (2005): 48.

31. Frank Rodríguez, “La noción de democracia en tiempos de la dictadura militar (1948-1958)”, *Presente y Pasado. Revista de Historia* 17, n.º 33 (2012): 136.

32. Felipe Rivera, “¡Ni capitalistas, ni comunistas! Una Revolución en Libertad en Guerra Fría”, en Eduardo Frei Montalva: *Fe, política y cambio social*, ed. David Vásquez y Felipe Rivera Polo (Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2013), 125-56.

33. Salgado, *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*.

institucionalidad logró avances que en la actualidad se aprecian en el Sistema Andino de Integración,<sup>34</sup> configurado por una compleja red de instancias y mecanismos que permiten que el proceso iniciado en 1969, mantenga una importante capacidad de trabajo en múltiples ámbitos que fortalecen la integración.

El modelo BA destacado en páginas previas, permite explicar procesos nacionales en los que la principal preocupación fue siempre la articulación de los sectores económicos con el sistema global, dejando en último plano el ideal democrático. Ya sea por el carácter dictatorial de los gobiernos que coinciden con el primer momento de la Comunidad Andina o, ya en la post-transición, por la decepción ante las incapacidades de la democracia para resolver los problemas de la cotidianidad, es importante anotar que el carácter que este tiene permanece en tales sistemas políticos. Operando como una especie de fuerza contradictoria a la naturaleza antidemocrática de los líderes, las FF.AA. en estos países sostuvieron la necesidad de que el Estado mantenga capacidades de intervención sobre la economía. Ello implicó concebir responsabilidades sobre el desarrollo, que complementaba las responsabilidades históricas y tradicionales sobre la seguridad.

Para la seguridad, las definiciones y estrategias se remitían a lo nacional o a lo hemisférico, y rara vez referían a lo vecinal. Un contexto de características y concepciones *westfalianas* hasta finales de los años noventa dificultaba la cooperación abierta en este ámbito. Se debe destacar, sin embargo, que el surgimiento de comisiones de vecindad y de mecanismos de cooperación bilateral, permitieron una articulación más clara para los países de la región, que eventualmente dieron paso a la conformación de un mecanismo denominado Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) que ha operado para las relaciones bilaterales entre Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia.<sup>35</sup> Es importante destacar que las reuniones que se

---

34. Comunidad Andina-Secretaría General, "Sistema Andino de Integración SAI", *Comunidad Andina*, accedido el 7 de marzo de 2020.

35. Fabian Novak y Sandra Namihás, *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos: Amenazas no tradicionales* (Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) Pontificia Universidad Católica del Perú/Konrad Adenauer Stiftung, 2014); Eduardo Pastrana y Rafael Castro, "Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto", *Agenda Internacional* XXIV, n.º 35 (2017): 97-118; Dolores Bermeo Lara y Nathalie Pabón Ayala, "Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza", *RESDAL*, 2008; David González y Emilmar Rodríguez, "El papel del Ejército Nacional de Colombia en la construcción de escenarios de integración regional: un nuevo paradigma de la seguridad y la defensa", *Perspectivas en Inteligencia* 10, n.º 19 (2018): 179-92.

dan en este nivel tienen un objetivo de coordinación de acciones, no obstante, no trazan agendas de mediano o largo plazo para la articulación de una agenda regional de seguridad.

Las perspectivas regionales de seguridad no coincidieron con el nivel de desarrollo institucional ni la articulación señalada para el caso de la Comunidad Andina, que nunca intervino directamente sobre estos por las razones descritas previamente. El problema de la seguridad —que se imbricaba inevitablemente con el de la democracia— se debía resolver al interior de cada país, mientras que en el ámbito del desarrollo el aporte de la institucionalidad regional se ceñía al problema del desarrollo de un mercado común. El propio diseño de la institucionalidad le impedía más incidencia sobre la seguridad. La diversidad de aproximaciones sobre la seguridad en cada uno de sus miembros permite comprender el límite afrontado por la institución en su diseño original, como se recuenta a continuación, los procesos nacionales tuvieron características tan particulares que únicamente cabía buscar su coincidencia en lo práctico. Al mismo tiempo, la discusión sobre la seguridad estaba copada por la agenda hemisférica y por la nacional, dejando espacio solo para lo operativo en lo binacional.

Así planteado, se puede resumir la variedad de casos nacionales de la siguiente manera. En Chile, el gobierno de Pinochet trastocó la relación Estado-sociedad, alineó su política interna y externa con los postulados de la DSN, y generó gravísimos costos humanos.<sup>36</sup> En Bolivia, bajo Banzer, se reformaron las instituciones económicas y sociales, y se reincorporó al país en la esfera estadounidense luego de un serio intento de acercamiento a la Unión Soviética.<sup>37</sup>

Perú con Velasco Alvarado (1968-1975) y Ecuador con Rodríguez Lara (1972-1976), adoptaron el modelo desarrollista, se incorporaron a los países no-alineados, y, trazaron líneas de cooperación con países de la esfera soviética.<sup>38</sup> Eventualmente, los cambios en el mando de estas dictadu-

---

36. Maureen Hiebert y Pablo Policier, “Genocide in Chile?: An assessment”, en *State Violence and Genocide in Latin America: The Cold War Years*, ed. Marcia Esparza, Henry R. Huttenbach, y Daniel Feierstein (London: Routledge, 2010), 64-80.

37. Casalino, “Bolivia desde la Revolución Boliviana hasta el gobierno de Evo Morales”.

38. Juan Velit Granda, “Política exterior del Perú durante el gobierno militar”, *Agenda Internacional* 2, n.º 5 (1995): 51-62; Albuquerque, “No alineamiento, tercermundismo y seguridad en Perú: la política exterior del gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1980)”; Edison Macías Núñez, *General Guillermo Rodríguez Lara* (Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército, 2017).

ras (1975 y 1976) trajeron un realineamiento con EE. UU. y el inicio de sus transiciones democráticas. Por otra parte, el contencioso limítrofe entre estas naciones no se resolvió en 1998, tras las confrontaciones de 1981 y 1995, y la cooperación regional para su resolución.<sup>39</sup>

En Venezuela la agenda de seguridad incluía el control de algunas facciones insurgentes que operaban desde los años 60, a pesar de que aquello no constituía la preocupación central. En los 70, el país adoptó una estrategia de proyección internacional que implicó el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con Hungría, URSS, China, la defensa de los intereses latinoamericanos y la incorporación al movimiento no-alineado.<sup>40</sup> A pesar de tensiones coyunturales, EE. UU. se mantuvo como su principal socio.

Las transiciones democráticas fueron negociadas en Ecuador (1979), Perú (1980) y Bolivia (1982), por lo que no alteraron las premisas de dirección del Estado, pero los nuevos regímenes se inauguraron con la crisis de la deuda externa (1982). Así, el modelo de desarrollo de intensa participación y aporte estatal, cultivado durante las dictaduras, tuvo que replantearse en medio de fuertes tensiones sociales.

Bajo estas condiciones, en Perú, Sendero Luminoso (SL) –una derivación del Partido Comunista existente desde 1969– fortaleció sus capacidades de acción e intensificó sus operaciones terroristas en todo el país. En una dinámica similar a la que se verá en el caso colombiano, SL cooperó con organizaciones de narcotráfico para financiarse.<sup>41</sup> Junto al Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), estas organizaciones generaron un periodo de intensa violencia que terminaría en 2000. La cooperación de EE. UU. resultó decisiva para que el gobierno de Alberto Fujimori elimine esta amenaza.<sup>42</sup>

---

39. Adrián Bonilla, “Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”, en *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, ed. Adrián Bonilla (Quito: FLACSO Sede Ecuador, 1999), 13-30.

40. Anabel Melet, “Relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Venezuela en los dos períodos presidenciales de Carlos Andrés Pérez: Perspectiva de una visión comparada de relaciones diplomáticas con un liderazgo ejercido en dos tiempos”, *Anuario del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo* 32 (2009): 81-119; Luis Uharte Pozas, “Venezuela: del ajuste neoliberal a la promesa de “socialismo de siglo XXI””, *Historia Actual Online Primavera*, n.º 16 (2008): 127-47.

41. James Levy, “Funding Terrorism: A Closer Look at Organized Crime Activity and Lethality”, *Political Science* 6 (2011).

42. Rafał Wordliczek, “Foreign policy of the United States towards a region of low interest: case study of Peru”, *Americana e-journal of american studies in hungary* XII, n.º 2 (2015); Center for International Poli-

Colombia es el caso más relevante por sus particularidades e incidencia hemisférica: su conflicto interno es el punto focal de la relación entre EE. UU. y la región hasta la actualidad. En 1964, surgen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de inspiración comunista, y hacia los años 70 sus operaciones convergerán con las de las organizaciones dedicadas al cultivo, procesamiento y tráfico de drogas, que tienen su principal mercado en EE. UU.<sup>43</sup> Esto impulsó a que estos gobiernos diseñen una estrategia para contener sus operaciones,<sup>44</sup> y, a partir de entonces la cooperación militar estadounidense ha crecido hasta ser la primera en el continente (418.1 millones de dólares en 2019).<sup>45</sup> Extrañamente, la estabilidad del sistema político colombiano lo convierte en un socio valioso y seguro para operar sobre la región.

Así, la estrategia estadounidense sobre la región ha girado alrededor de las relaciones bilaterales: inicialmente para la contención de la expansión comunista, y al final de la Guerra Fría, para profundizar el combate al narcotráfico y terrorismo.<sup>46</sup> Dado que Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú son países productores o de tránsito de drogas ilícitas, en 1991 EE. UU. implementó exenciones arancelarias para la importación de productos nacionales a cambio de la coordinación con este país para la lucha contra la producción, procesamiento y tráfico de drogas (ATPDEA). Este instrumento perdió su validez en las primeras décadas del 2000, pues Bolivia fue suspendida en 2009 luego de un diferendo diplomático con EE. UU, Perú y Colombia, lo rescindieron luego de concretar sus tratados de libre comercio bilateral (2009 y 2012), y, Ecuador renunció en 2013.

A pesar de lo señalado, EE. UU. mantiene la preeminencia en la agenda de seguridad andina. Tras los atentados del 11/09/2001 la CAN desarrollará una serie de instrumentos que revelan el deseo de trabajar sobre seguridad (ver: Tabla 3), no obstante, son declarativos y carecieron de acciones

---

cy, "Security Aid Pivot Table - Programs Peru", *Security Assistance Monitor*, 2020; Cynthia McClintock, "The United States and Peru in the 1990s: Cooperation with a critical caveat on democratic standards", *Department of Political Science The George Washington University*, junio de 2000.

43. Francisco Leal, *Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría.*, 1<sup>ra</sup> ed. (México D.F.: Alfaomega Grupo Editor, 2002).

44. Saul Rodríguez, "Building civilian militarism: Colombia, internal war, and militarization in a mid-term perspective", *Security Dialogue*, 49, n.º 1-2 (2018): 109-22.

45. June S. Beittel, "Colombia: Background and U.S. Relations R43813". *Congressional Research Service*, 29 de noviembre de 2019.

46. Comunidad Andina-Secretaría General, *Paz y Seguridad en la Región Andina* (Lima: Comunidad Andina, 2006), 31.

conexas. En ese sentido, el único documento oficial de la Comunidad Andina sobre seguridad reconoce que se requiere “[...] impulsar la efectiva incorporación de la temática sobre la integración, en su sentido más amplio, en las agendas políticas nacionales [...]”.<sup>47</sup> No obstante, estas se encontraban copadas con la agenda hemisférica

Tabla 3  
**Instrumentos de CAN sobre seguridad**

Nombre del instrumento	Fecha
SG/di 419 Compromiso de Lima Carta Andina para la Paz y la Seguridad Limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa	17/06/2002
SG/di 488 Elementos de información para la participación de los países andinos en los trabajos de revisión de la Seguridad Hemisférica	20/02/2003
SG/dt 199 Elementos para una visión Andina de la Seguridad	20/02/2003
SG/di 511 Ayuda memoria Acuerdos alcanzados durante la reunión del grupo de alto nivel en materia de seguridad y fomento de la confianza de la comunidad andina	19/05/2003
SG/dt 235 Los países andinos frente a la conferencia especial de Seguridad Hemisférica	18/09/2003
SG/di 593 Informe del seminario/Taller subregional hacia la conformación de un espacio de libertad, justicia y seguridad: los mecanismos de cooperación policial y judicial en la unión europea y la comunidad andina.	19/01/2004
DECISION 587 Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina	10/07/2004
SG/dt 268 La Red Andina de Seguridad Propuesta sobre su Estructura y Funciones	07/09/2004
SG/RE.PDMI/I/INFORME Reunión de autoridades para analizar una propuesta de decisión sobre lucha contra la minería ilegal en la Comunidad Andina.	06/07/2012

Fuente: Comunidad Andina.  
Elaboración: propia.

47. Comunidad Andina-Secretaría General, “Documentos Oficiales”, *Comunidad Andina*, accedido el 1 de abril de 2020.

A partir de 2008, se generó un esquema subregional de integración (Unasur) que buscó la generación de pensamiento estratégico propio.<sup>48</sup> Se pretendía la eventual convergencia de CAN y Mercosur en este, pero toda su estructura entró en suspenso desde 2018, nuevamente a merced de los cambios nacionales y globales. En este tránsito, sin embargo, la CAN incorporó dos temas relevantes desde la perspectiva amplia de seguridad: prevención de desastres y minería ilegal.<sup>49</sup>

## Conclusiones

Este artículo ha procurado mostrar tres fuerzas en juego en la discusión sobre la seguridad en la región andina. La primera surge de las tensiones internas en los sistemas políticos de estos países, en los que la impronta militar incidió sobre la matriz decisional para la definición de la seguridad como consustancial al desarrollo. Así, se trazó una responsabilidad del Estado sobre este; con divergencias nacionales, pero subsiste la noción y en algunos casos una dependencia de la trayectoria institucional en este sentido. Con sistemas han sido predominantemente excluyentes y jerárquicos, aunque pobremente industrializados, se los caracterizó como BA incipientes. Ello supone un desafío actual en términos de democratización.

La segunda vincula la influencia estadounidense sobre la definición de las agendas y prioridades de seguridad. Con una matriz de incidencia que data del siglo XIX, asentada en una diversidad de instrumentos, instituciones, y prácticas, más eficientes líneas de cooperación, se ha trazado una trayectoria en la que su predominancia ha sido innegable, aún cuando los países de la región han intentado tomar alguna distancia. Esta agenda, sin embargo, tiene una visión restringida a los fenómenos clave para EE. UU. en cada coyuntura. La relación bilateral que se desarrolla alrededor de estos funciona articulando doctrina y acciones regionales, pero en función de estos intereses, sin introducir un nivel de reflexión estratégica para la región.

---

48. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Consejo de Defensa Suramericano, y Unión de Naciones Suramericanas, *Institucionalidad de la Defensa en Suramerica* (Buenos Aires: CEED-CDS UNASUR, 2015).

49. Comunidad Andina-Secretaría General, “Minería Ilegal”, *Comunidad Andina*, accedido el 1 de abril de 2020; “Prevención de Desastres”, *Comunidad Andina*, accedido el 1 de abril de 2020.

Finalmente, la integración andina se pensó históricamente desde una institucionalidad con estrictos fines comerciales. Si bien los proyectos desarrollistas nacionales conectaban seguridad y desarrollo, al diseñar el mecanismo de integración se los escindió; predominaron las perspectivas nacionalistas, así como las resultantes de los procesos políticos nacionales. Más allá de declaraciones diplomáticas muy específicas, la institucionalidad no ha atendido a la reflexión sobre la seguridad.

No es banal la consideración sobre incorporar la seguridad en la reflexión de la institucionalidad regional andina, pues existen necesidades particulares a la región que no se resuelven en las agendas bilaterales, y que, superan cada vez más a las determinaciones realizadas desde los ámbitos nacionales. En ese sentido, profundizar en la reflexión y el trabajo sobre la seguridad permitiría una innovadora entrada para el fortalecimiento de la integración andina; con ello se podría romper una línea de trayectoria institucional e iniciar un nuevo, y actual, ámbito de especialización.

## Bibliografía

- Acker, Alison. *Honduras. The making of a Banana Republic*. Toronto: Between the lines, 1988.
- Albuquerque, Germán. “No alineamiento, tercermundismo y seguridad en Perú: la política exterior del gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1980)”. *América Latina Hoy* 75 (2017): 149-66. doi:10.14201/alh201775
- Beittel, June. “Colombia: Background and U.S. Relations R43813”. *Congressional Research Service*. 29 de noviembre de 2019. <<https://bit.ly/2GZbinc>>.
- Bermeo Lara, Dolores, y Nathalie Pabón Ayala. “Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza”. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*. 2008. <<https://bit.ly/3nBLWg6>>.
- Bitencourt, Luis. “Latin American Security: Emerging Challenges”. En *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, editado por Stephen Flanagan, Ellen Frost, y Richard Kugler, 895-913. Washington D.C.: National Defense University, 2001.
- Blassingame, John. “The Press and American Intervention in Haiti and the Dominican Republic, 1904-1920”. *Caribbean Studies* 9, n.º 2 (1969): 27-43.
- Bogen, David. “The law of humanitarian intervention: united states policy in cuba (1898) and in the dominican republic (1965)”. *Harvard International Law Journal* 7, n.º 2 (1966): 296-315.
- Bonilla, Adrián. “Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”. En *Ecuador - Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, editado por Adrián Bonilla, 13-30. Quito: FLACSO Sede Ecuador, 1999.

- Casalino Sen, Carlota. “Bolivia desde la Revolución Boliviana hasta el gobierno de Evo Morales”. *Investigaciones sociales* 19, n.º 35 (2015): 101-13.
- Cavalletti, Andrea. *La mitología de la seguridad. La ciudad biopolítica*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2010.
- Center for International Policy. “Security Aid Pivot Table - Programs Peru”. *Security Assistance Monitor*, 2020. <<https://bit.ly/34P2tor>>.
- Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Consejo de Defensa Suramericano, y Unión de Naciones Suramericanas. *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*. Buenos Aires: CEED-CDS UNASUR, 2015.
- Comunidad Andina - Secretaría General. “Documentos Oficiales”. *Comunidad Andina*. Accedido 1 de abril de 2020. <<https://bit.ly/2Fs9fhu>>.
- . “Minería Ilegal”. *Comunidad Andina*. Accedido 1 de abril de 2020. <<https://bit.ly/3nJO6u3>>.
- . “Prevención de Desastres”. *Comunidad Andina*. Accedido 1 de abril de 2020. <<https://bit.ly/34OheI5desastres>>.
- . “Sistema Andino de Integración - SAI”. *Comunidad Andina*. Accedido el 7 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3jTcZBt>.
- . *Paz y Seguridad en la Región Andina*. Lima: Comunidad Andina, 2006.
- Comunidad Andina. *Acuerdo de Integración Subregional Andino - Acuerdo de Cartagena*. 26 de mayo de 1969. <<https://bit.ly/2IhWO2t>>.
- Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. *Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana- Acta de Chapultepec*. 6 de marzo de 1945. <<https://bit.ly/3lGG2ZA>>.
- Correa, Juan Santiago. “Colombia y la Doctrina Monroe: el caso del Ferrocarril de Panamá y las intervenciones estadounidenses en el Istmo”. *Memorias* 11, n.º 22 (2014): 107-32. doi:10.14482/memor.22.5830.
- Gallo Cruz, Selina. “Protest and public relations: The reinvention of the US Army School of the Americas”. *Interface: a journal for and about social movements* 7, n.º 1 (2015): 322-50.
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- González Cuenca, David, y Emilmar Rodríguez Caldera. “El papel del Ejército Nacional de Colombia en la construcción de escenarios de integración regional: un nuevo paradigma de la seguridad y la defensa”. *Perspectivas en Inteligencia* 10, n.º 19 (2018): 179-92.
- Hiebert, Maureen, y Pablo Policier. “Genocide in Chile?: An assessment”. En *State Violence and Genocide in Latin America: The Cold War Years*, editado por Marcia Esparza, Henry R. Huttenbach, y Daniel Feierstein, 64-80. London: Routledge, 2010.
- Junta Interamericana de Defensa. “El Sistema Interamericano de Defensa”. *Junta Interamericana de Defensa*. 28 de agosto de 2012. <<https://bit.ly/3jS94oz>>.

- Kennan, George. "George Kennan's "Long Telegram"". Digital Archive International History Declassified. 22 de febrero de 1946. <<https://bit.ly/30YRUhD>>.
- Laclau, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Lauderback, David Marcus. "The U.S. Army School of the Americas: Mission and Policy during the Cold War". Tesis doctoral, University of Texas at Austin, 2004. <<https://bit.ly/2SPeSD6>>.
- Leal Buitrago, Francisco. *Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. 1ª Ed. México D.F.: Alfaomega Grupo Editor, 2002.
- Levy, James. "Funding Terrorism: A Closer Look at Organized Crime Activity and Lethality". *Political Science* 6 (2011). <<https://bit.ly/3dkEn8K>>.
- López Portillo, Felicitas. *El gobierno militar de Manuel A. Odría en Perú (1948-1956): un vistazo diplomático*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- Loveman, Brian. *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- Macías Núñez, Edison. *General Guillermo Rodríguez Lara*. 34 vols. Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército, 2017. <<https://bit.ly/2lgnnoM>>.
- Mainwaring, Scott. "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues". *The Helen Kellogg Institute for International Relations*, 1989. <<https://bit.ly/375uXwK>>.
- McClintock, Cynthia. "The United States and Peru in the 1990s: Cooperation with a critical caveat on democratic standards" Department of Political Science *The George Washington University*. Junio de 2000.
- McCoy, Katherine. "Trained to Torture? The Human Rights Effects of Military Training at the School of the Americas". *Latin American Perspectives*, 32, n.º 6 (2005): 47-64.
- Melet, Anabel. "Relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Venezuela en los dos períodos presidenciales de Carlos Andrés Pérez: Perspectiva de una visión comparada de relaciones diplomáticas con un liderazgo ejercido en dos tiempos". *Anuario del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo* 32 (2009): 81-119.
- Moncayo, Patricio. "El golpe militar de 1963 y el fin de un período excepcional de estabilidad política". En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, 291-340. Quito: FLACSO - Ministerio de Cultura, 2010. <<https://bit.ly/3lxZ5F8>>.
- Monroe, James. «Transcript of Monroe Doctrine (1823)». *Our Documents*, 2 de diciembre de 1823. <<https://bit.ly/3nLlnp1>>.
- Murgueitio, Carlos Alberto. "Los gobiernos militares de Marcos Pérez Jiménez y Gustavo Rojas Pinilla: nacionalismo, anticomunismo y sus relaciones con los Estados Unidos (1953 – 1957)". *Historia y Espacio* 1, n.º 25 (2005): 39-97.
- Novak, Fabián, y Sandra Namihas. *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos: Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)

- Pontificia Universidad Católica del Perú / Konrad Adenauer Stiftung, 2014. <<https://bit.ly/36X63Q7>>.
- O'Donnell, Guillermo. *Catacumbas*. Prometeo Libros Editorial, 2008.
- . “Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocratico-autoritario”. *Revista Mexicana de Sociología* 39, n.º 1 (1977): 9-59.
- Organización de los Estados Americanos. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. 27 de febrero de 1967. <<https://bit.ly/2GVdAUH>>.
- Organización de Estados Americanos. *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. 2 de septiembre de 1947. <<https://bit.ly/2SOfHwg>>.
- Pastrana, Eduardo, y Rafael Castro. “Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto”. *Agenda Internacional* XXIV, n.º 35 (2017): 97-118. doi:10.18800/agenda.201701.006.
- Pierson, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. 1ª Ed. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Pierson, Paul, y Theda Skocpol. “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (2008): 7-38.
- Ricard, Serge. “The Roosevelt Corollary”. *Presidential Studies Quarterly* 36, n.º 1 (2006): 17-26.
- Rivera Polo, Felipe. “¡Ni capitalistas, ni comunistas! Una Revolución en Libertad en Guerra Fría”. En *Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio social*, editado por David Vásquez y Felipe Rivera Polo, 125-56. Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2013.
- Rodríguez, Frank. “La noción de democracia en tiempos de la dictadura militar (1948-1958)”. *Presente y Pasado. Revista de Historia* 17, n.º 33 (2012): 129-44.
- Rodríguez, Saul. “Building civilian militarism: Colombia, internal war, and militarization in a mid-term perspective”. *Security Dialogue* 49, n.º 1-2 (2018): 109-22. doi:10.1177/0967010617743201.
- Roosevelt, Theodore. “Transcript of Theodore Roosevelt's Corollary to the Monroe Doctrine (1905)”. *Our documents*. 6 de diciembre de 1904. <<https://bit.ly/3k66pYx>>.
- Rouquié, Alain. *El Estado militar en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1984.
- Rouquié, Alain, y Stephen Suffern. “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”. En *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930*, editado por Leslie Bethell, 281-341. Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori, 1997.
- Sabatier, Paul. “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy* 6, n.º 1 (1986): 21-48.
- Salgado, Germánico. *El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 1998.

- Uharte Pozas, Luis. "Venezuela: del ajuste neoliberal a la promesa de 'socialismo de siglo XXI'". *Historia Actual Online* Primavera, n.º 16 (2008): 127-47.
- Velit Granda, Juan. "Política exterior del Perú durante el gobierno militar". *Agenda Internacional* 2, n.º 5 (1995): 51-62.
- Wordliczek, Rafał. "Foreign policy of the United States towards a region of low interest: case study of Peru". *Americana e-journal of american studies in hungary* XII, n.º 2 (2015). <<https://bit.ly/371xLLs>>.





# Las relaciones normativas entre la OMC y dos mecanismos regionales de América Latina

María de Fátima Defaz Ontaneda\* 

## Resumen

El retorno del regionalismo abierto ha impulsado un nuevo escenario caracterizado por una mayor liberalización comercial en América Latina en los últimos años. En este escenario, la Organización Mundial del Comercio asegura que los intercambios comerciales tengan lugar de la forma más fluida, previsible y libre posible y determina las normas que rigen el comercio internacional. La Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina, basados en la lógica del regionalismo abierto y notificados como acuerdos regionales comerciales en el sistema multilateral de comercio, deben estar vinculados con el artículo XXIV de la OMC. El artículo XXIV determina que los mecanismos regionales con foco en temas comerciales deben facilitar el comercio entre sus países miembros y no crear obstáculos al mismo. Esta investigación argumenta que, mientras la Alianza del Pacífico y la OMC se encuentran formalmente vinculadas, la Comunidad Andina y la OMC se interconectan, de manera indirecta.

**Palabras clave:** regionalismo abierto, Alianza del Pacífico, Comunidad Andina, Organización Mundial de Comercio, artículo XXIV, acuerdo comercial regional.

## The relationship between the WTO and two regional mechanisms in Latin America

### Abstract

The reemergence of open regionalism in recent years has fostered a new scenario in Latin America characterized by greater trade liberalization. Within this context, the World Trade Organization ensures that trade flows as smoothly, predictably and freely as possible, and determines the rules that govern international trade. Based on the open regionalism and notified as regional trade agreements in the multilateral trade system, the Pacific Alliance and the Andean Community proceed according to Article XXIV of the WTO. Article XXIV determines that regional mechanisms focused on a commercial agenda must facilitate trade between its member countries, and not create obstacles to it. In this way, the WTO and a regional mechanism can keep a linkage. This research argues that while the Pacific Alliance and the WTO are formally linked, the Andean Community and the WTO are indirectly linked.

**Keywords:** open regionalism, Pacific Alliance, Andean Community, World Trade Organization, Article XXIV, regional trade agreement

---

\* Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. <fatimadefaz@hotmail.com>.

**Recibido:** 10 de julio de 2020 | **Revisado:** 24 de agosto de 2020 | **Aceptado:** 17 de septiembre de 2020.  
Para citar este artículo: Defaz Ontaneda, María de Fátima. "Las relaciones normativas entre la OMC y dos mecanismos regionales de América Latina". *Comentario Internacional* 20 (2020): 147-165. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.3

Un nuevo escenario caracterizado por una agenda regional con foco en temas comerciales se ha producido en América Latina en los últimos años. Es decir, el regionalismo abierto ha retornado a la región. En este contexto, la Alianza del Pacífico (AP), el esquema regional latinoamericano más joven, reanima y cataliza el planteamiento del regionalismo abierto en Sudamérica, tal como señala José Briceño Ruiz sobre “la Alianza del Pacífico como último bastión del regionalismo abierto”.<sup>1</sup> Mientras, la Comunidad Andina (CAN), uno de los primeros esquemas de integración regional, continúa intentando comulgar con el regionalismo abierto desde 1990.<sup>2</sup> Actualmente, estos organismos regionales, basados en la lógica del regionalismo abierto, se encuentran en un contexto que indica una mayor liberalización comercial e integración económica en América Latina.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, la AP y la CAN, considerados acuerdos comerciales regionales (ACR), participan en el sistema multilateral de comercio. Por lo que, estos mecanismos regionales han debido alinearse a las reglas y procedimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde sus orígenes. Por un lado, la estrecha vinculación entre la Alianza y la OMC se puede denotar en el planteamiento de sus objetivos. La AP definió sus objetivos conforme al propósito principal de la OMC.<sup>4</sup> Por otro lado, la CAN no ha asumido ninguna relación estrecha con la OMC. Desde un punto de vista formal, la Comunidad no tiene una vinculación premeditada con la organización internacional.<sup>5</sup> En materia funcional y normativa, la Alianza reivindica el pragmatismo como principio regulador a diferencia de la Co-

- 
1. José Briceño Ruiz, “La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional”, en *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, ed. por Marta Ardila (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012).
  2. Fredrick Söderbaum, “Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field”, *KFG Working Paper Series*, n.º 64 (2015): 1-27.
  3. Detlef Nolte, “Trade: The Undervalued Driver of Regional Integration in Latin America”, *GIGA Focus Latin America*, n.º 5 (2017): 1-11
  4. Julissa Castro y Erick Mormontoy, “Rol de la APEC en la consolidación de la Política Exterior Económica Peruana”, *Politai: Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Perú) 8, n.º 14 (2017): 12-30.
  5. Genaro Baldeón Herrera, “La Organización Mundial del Comercio y la Comunidad Andina: la posición de los acuerdos de la OMC en el ordenamiento jurídico andino”, *Agenda Internacional* (Pontificia Universidad Católica de Perú) 17, n.º 28 (2010): 59-74

munidad que sigue la lógica de las complejas estructuras.<sup>6</sup> En este contexto, se genera el análisis que gira en torno a la relación entre la OMC y estos mecanismos regionales de América Latina.

Este artículo plantea ¿Cuáles son las relaciones existentes entre las normativas de la Alianza del Pacífico y de la OMC, así como las relaciones entre las normativas de la Comunidad Andina y de la OMC? Al respecto se sostiene que, mientras la normativa de la Alianza del Pacífico y las normas de la OMC se encuentran formalmente vinculadas, la normativa de la Comunidad Andina y las normas de la OMC se interconectan de manera directa. El estudio se realiza a través de un enfoque cualitativo y las variables para contrastar el argumento de investigación son el ordenamiento jurídico y los temas relativos al comercio, en el marco de la agenda de integración de cada mecanismo regional.

La investigación se divide en cuatro secciones. En la primera, se presenta los principales elementos teóricos del regionalismo abierto, de las estructuras institucionales supranacionales y de las intergubernamentales. En una segunda sección, se explica, de forma sumaria, el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Asimismo, se analiza la posición de los acuerdos de la OMC en el ordenamiento jurídico de la AP y de la CAN. En tanto, en la tercera se estudia la interconexión entre la agenda de integración de cada mecanismo regional y otros temas relativos al comercio. Y por último, se aborda las conclusiones que permiten corroborar el argumento de esta investigación.

## **La Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico en el contexto de regionalismo abierto**

### **La supranacionalidad y la intergubernamentalidad. Algunos elementos teóricos**

La Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico son dos procesos de integración regional que se relacionan, de manera estrecha. Una de las razones es la lógica del regionalismo abierto que siguen estos dos mecanismos

---

6. Michel Levi y Giuliana Reggiardo, “La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 106 (2016): 187-204.

regionales. La CAN es una estructura de integración que sigue hasta la actualidad con la lógica de desarrollo e implementación del esquema de regionalismo abierto, desde la década de 1990.<sup>7</sup> La AP despierta y promueve, actualmente, los principios de este regionalismo en América del Sur. Actualmente, el regionalismo abierto avanza en América Latina, abandonando las instituciones relacionadas con las agendas centradas en desarrollo.<sup>8</sup>

El regionalismo abierto emergió como respuesta a un nuevo escenario internacional planteado por la globalización a finales de la década de 1980. Ese escenario se caracterizó por la liberalización y desregularización comercial. El regionalismo abierto es una forma de integración regional que obedece estrictamente a lo comercial y se centra en la liberalización arancelaria intrarregional, pero sin excluir al resto del mundo. El objetivo de este regionalismo ha sido promover las inserciones nacionales y regionales en la economía global a través de las reducciones arancelarias, independientemente del nivel de desarrollo de los Estados miembros.<sup>9</sup>

Desde este contexto, la Comunidad Andina ha ajustado su proceso de integración a la lógica del regionalismo abierto. A partir de 1989, el comercio y el mercado adquirieron prioridad para este mecanismo regional. Para lo cual, la integración andina comenzó a definir un nuevo diseño estratégico. En 1996, se aprobó el nuevo diseño estratégico con la premisa de que la Comunidad Andina debía profundizar en lo comercial.<sup>10</sup> Asimismo, para mejorar su articulación con el contexto internacional, la CAN permitió a sus países miembros celebrar negociaciones de manera individual con el resto del mundo. En 1992, los países miembros adquirieron la posibilidad de celebrar negociaciones con países latinoamericanos mediante la Decisión 322. En el 2004, la CAN permitió que los países miembros negocien de manera individual con terceros países.<sup>11</sup> Por lo tanto, el bloque andino de integración se ha ajustado al regionalismo abierto para avanzar en un sistema internacional de comercio más abierto.

---

7. Levi y Reggiardo, "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano".

8. Cinita Quiliconi y Lorena Herrera, "El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?", en *América Latina frente a la reconfiguración global*, ed. Joseette Altmann Borbón (San José: FLACSO, 2019).

9. José Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018), 67-79.

10. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, "Evolución de la Comunidad (CAN)", SELA, accedido 30 de septiembre de 2018, párr. 5.

11. *Ibid.*

La Alianza del Pacífico fue fundada sobre la base del regionalismo abierto y la apertura comercial.<sup>12</sup> Este proceso de integración regional responde a una estrategia de inserción internacional con énfasis en la liberalización comercial e integración profunda en América del Sur. Estas son algunas características que configuran la AP como un mecanismo de integración que refleja los principios del regionalismo abierto.<sup>13</sup>

A pesar de que la AP y la CAN siguen la lógica del regionalismo abierto, estos mecanismos de integración regional han implementado diferentes esquemas institucionales para su desarrollo. Mientras la CAN ha establecido una estructura institucional supranacional, la AP ha determinado un esquema institucional intergubernamental.

Una estructura institucional supranacional es una instancia de decisión con poderes suficientes para tomar decisiones de carácter obligatorio para los Estados involucrados en un mecanismo regional.<sup>14</sup> El supranacionalismo describe el proceso de integración en el ámbito del Derecho Comunitario y establece decisiones a través de mecanismos supranacionales.<sup>15</sup> El Derecho Comunitario se caracteriza por la supremacía de las normas comunitarias sobre las legislaciones nacionales y la aplicación directa de las normas comunitarias.<sup>16</sup> La estructura institucional supranacional usualmente acompaña a los procesos de integración regional que establecen políticas comunes para moldear las condiciones en que funcionan los mercados.<sup>17</sup>

Una estructura institucional intergubernamental implica procesos de toma de decisiones, en el que la unanimidad es la regla, y esta no conlleva mecanismos de creación de Derecho generados fuera de los Estados.<sup>18</sup> Los mecanismos regionales con este tipo de estructura no planean generar políticas comunes, a su vez promueven las políticas e instituciones nacionales de sus miembros.<sup>19</sup> La estructura institucional intergubernamental usual-

---

12. Lorena Oyarzún y Federico Rojas, "La Alianza del Pacífico en América Latina. ¿Contrapeso regional?", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 8, n.º 16 (2013): 9-29.

13. Levi y Reggiardo. "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano".

14. José Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración regional*, 153.

15. Joseph Weiler, "The Community System: The Dual Character of Supranationalism", *Yearbook of European Law*, n.º 1 (1981).

16. *Ibíd.*, 154.

17. Fritz Scharpf, "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare State", en *The Future of European Welfare*, ed. Yves Mény (New York: Palgrave Macmillan, 1998).

18. Levi y Reggiardo. "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano".

19. *Ibíd.*, 193.

mente acompaña a los procesos de integración regional enfocados en el desmantelamiento de restricciones a los intercambios trasfronterizos y a la distorsión de la competencia.<sup>20</sup>

## Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

En este apartado se describe el artículo XXIV del GATT para determinar las condiciones necesarias que la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina, establecidas como zonas de libre comercio, deben cumplir con la finalidad de avanzar en el sistema de comercio internacional. En segundo lugar, define la manera en que los acuerdos comerciales regionales se vinculan con la Organización Mundial de Comercio.

El artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994) es el marco regulatorio de la conducta de los Estados miembros de la OMC. El artículo establece que los ACR pueden ser zonas de libre comercio y uniones aduaneras<sup>21</sup> y no deben tener una protección externa más elevada y restrictiva que los derechos y reglamentos comerciales vigentes antes de su establecimiento. Esta ratio legis nos permite interconectar a los esquemas de integración regional con las negociaciones multilaterales.<sup>22</sup>

Los Estados miembros de la OMC están obligados a notificar los acuerdos comerciales regionales en los que participan, conforme el artículo XXIV del GATT, así como también a través de la cláusula de habilitación y el artículo V. En el caso del artículo XXIV, los ACR deben asumir determinadas funciones para el desarrollo de su proceso de integración. El párrafo 4 señala que, la principal función de los ACR es facilitar el comercio entre los países que participen en estos acuerdos, pero también debe facilitar el comercio y no establecer obstáculos a los miembros de la OMC.<sup>23</sup> De acuerdo con la normativa de la OMC, los ACR pueden ser considerados

---

20. Scharpf, "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare State".

21. Andrea Schmid, "El Examen de Acuerdos Comerciales Regionales en el GATT de 1947 y en la OMC – con especial referencia al MERCOSUR", *Revista Brasileña de Derecho Constitucional*, n.º 15 (2010): 42.

22. Germán De la Reza, "Art. XXIV del GATT-OMC: la relación entre regionalismo y multilateralismo", *Revista Problemas del Desarrollo* 46, n.º 181(2015).

23. OMC, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT de 1947), 30 de octubre de 1947.

un fenómeno positivo siempre que sus efectos en el comercio consideren la situación de los países que no participan en tales acuerdos.<sup>24</sup>

Los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV establecen las condiciones principales para el avance de los acuerdos regionales de comercio. Según el párrafo 5, cuando se establezca una unión aduanera o una zona de libre comercio, los derechos de aduana no deberán ser más elevados y las reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los países que participan en tales acuerdos comerciales regionales. El párrafo 8, a su vez establece que la creación de una unión aduanera y una zona de libre comercio comprometen todo el comercio entre los países miembros de tales acuerdos.<sup>25</sup>

La OMC regula la conducta de los países miembros a través del artículo XXIV, para facilitar el comercio, en un escenario donde la creación de obstáculos para el comercio sea escasa, por lo que se vincula a las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras con el sistema multilateral del comercio. Es decir, este artículo permite a la OMC generar vínculos con los mecanismos regionales que se encuentran en el marco del regionalismo abierto. En los siguientes apartados se observa como la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina están vinculadas con la OMC.

## Las posiciones de la normativa de la OMC en los órdenes jurídicos de los organismos regionales

### Alianza del Pacífico y su ordenamiento jurídico

Uno de los prominentes rasgos de la Alianza del Pacífico es su carácter intergubernamental. Efectivamente, la AP ha preferido la intergubernamentalidad en su estructura institucional, la cual no tiene poderes suficientes para tomar decisiones de carácter obligatorio para los Estado miembros.<sup>26</sup> En efecto, su ordenamiento jurídico abandona la lógica de las complejas estructuras adoptadas por otros mecanismos regionales en Amé-

---

24. Peter Hilpold, "Regional Integration According to Article XXIV GATT – Between Law and Politics", en *Max Planck Yearbook of United Nations*, ed. Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum y Christiane Philipp (Holanda: Koninklijke Brill N.V, 2003).

25. OMC. "Acuerdos comerciales regionales", OMC, 28 de septiembre de 2018, párr. 4.

26. Briceño Ruiz. Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo.

rica Latina y opta por una lógica simplificada.<sup>27</sup> Específicamente, el andamiaje jurídico de la Alianza tiende a reunir la normativa de la OMC que sus países miembros ya han adoptado debido a los tratados bilaterales de libre comercio en los que participan.<sup>28</sup> En este sentido, el ordenamiento jurídico de la AP guarda un vínculo estrecho con la normativa de la OMC.

El marco jurídico de la Alianza del Pacífico está conformado por un acuerdo marco y un protocolo adicional. La normativa de la Alianza no prevé ser suprema ni autónoma respecto de los tratados internacionales en los que participan sus países miembros. Por el contrario, esta normativa gira en torno a la unanimidad como regla y al derecho generado dentro de los Estados miembros.<sup>29</sup> El ordenamiento jurídico de la Alianza consiste en la convergencia de la normativa de la OMC adoptada por sus países miembros en el marco de tratados bilaterales de libre comercio.<sup>30</sup> Por lo que, el vínculo entre la AP y la OMC no coexiste con normas comunitarias, sino solo con normas nacionales e internacionales. Lo que refleja que la posición de las normas de la OMC en el ordenamiento jurídico de la Alianza no presenta una mayor complejidad.

En el marco de una estructura institucional intergubernamental, la Alianza del Pacífico evita la creación de entidades donde los países miembros tengan que ceder soberanía. Es decir, este acuerdo comercial regional es gestionado por el consenso de sus países miembros.<sup>31</sup> Puntualmente, la AP no establece ningún tipo de estancia permanente, autónoma ni de orden supranacional que dirija sus acciones y decisiones.<sup>32</sup> Se puede decir que la Alianza configura un escenario simple de cooperación para coordinar y desarrollar intereses en los ámbitos comerciales y de cooperación entre los países miembros.<sup>33</sup>

---

27. Levi y Reggiardo, "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano".

28. Briceño Ruiz, "La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional", 141.

29. *Ibíd.*, 196.

30. *Ibíd.*, 141.

31. Mario Arroyave Quintero, "La Alianza del Pacífico y el ocaso de la Comunidad Andina: hacia una nueva configuración interregional en Latinoamérica", en *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, ed. Eduardo Pastrana y Hubert Gehring (Cali: Universidad Santiago de Cali, 2014), 124.

32. Juan Prado y Rafael Velázquez, "La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración", *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 106 (2016), 213.

33. Eric Tremolada, "La Integración de la Alianza del Pacífico". *Alianza del Pacífico Mitos y Realidades*, ed. Eduardo Pastrana y Hubert Gehring (Cali: Universidad Santiago de Cali, 2015), 157.

Desde este contexto, la normativa de la AP debe guardar conformidad, de manera estrecha, con la normativa de la OMC, tomando en cuenta el carácter intergubernamental del mecanismo regional. Específicamente, los países miembros de la AP adquieren la responsabilidad de adecuar las normas que regulan su conducta entre sí y con otros organismos a los compromisos multilaterales. Es por esto que los países miembros del AP notificaron a la OMC como una zona de libre comercio, por virtud del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en 2016.<sup>34</sup> En atención a lo anterior, el marco jurídico de la Alianza del Pacífico debe contemplar las disposiciones formales del artículo XXIV del GATT de 1994 para que la zona de libre comercio establecida en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco pueda avanzar.

Según el párrafo 4 del artículo XXIV, Colombia, Chile, Perú y México deberán buscar la conveniencia de aumentar la libertad del comercio mediante la mayor integración de sus economías, que participan tanto en la AP como en la OMC. Además, estos países contratantes reconocerán también que el establecimiento de una zona de libre comercio tiene la finalidad de facilitar el comercio entre los ellos y no causar obstáculos al comercio de otras partes contratantes con la subregión.<sup>35</sup>

Además, el párrafo 5 del artículo XXIV indica las condiciones que la AP como zona de libre comercio debe asumir para que pueda avanzar en el sistema de comercio. Cuando se establece una zona de libre comercio, los derechos de aduana no deberán ser más elevados y las reglamentaciones comerciales más rigurosas que los vigentes en los países miembros de la zona antes su establecimiento.<sup>36</sup>

Como se mencionó anteriormente, la Alianza del Pacífico es un esquema regional donde prima la concertación y la convergencia para facilitar la consecución de sus objetivos.<sup>37</sup> Por lo tanto, la coexistencia de las normas de la Alianza y las normas de la OMC se encontraría regulada por el derecho internacional. En este caso, el marco jurídico de la AP estaría formalmente vinculado con las normas multilaterales que regulan el sistema de

---

34. OMC, "Cláusula de Habilitación", OMC, 28 de septiembre de 2018, párr. 3.

35. OMC, "Acuerdos comerciales regionales". OMC, 28 de septiembre de 2018, párr. 4.

36. OMC, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*, 30 de octubre de 1947.

37. Eric Tremolada, "La Integración de la Alianza del Pacífico", 144.

comercio.<sup>38</sup> Prueba de ello, en el Acuerdo Marco, la Alianza del Pacífico se refiere a las contribuciones y el apoyo que las organizaciones internacionales podrán establecer para la consecución de los objetivos de la AP.

Se puede apreciar que los acuerdos de la OMC se encuentran vinculados formalmente con los acuerdos jurídicos de la Alianza del Pacífico. De hecho, el marco jurídico de la AP se sustenta en la normativa de la OMC. Este vínculo entre la Alianza y la Organización Mundial del Comercio gira únicamente en torno a normas nacionales e internacionales. Esto porque el organismo regional no prevé el establecimiento de normas comunitarias. En este sentido, este vínculo debe ser observado desde un enfoque internacional, teniendo en cuenta los principios de derecho internacional.

## Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico

Uno de los rasgos más destacados de la Comunidad Andina ha sido el establecimiento de una estructura institucional supranacional. En otras palabras, la CAN ha establecido una estructura institucional que tiene jurisdicción sobre sus países miembros y que está formada por el Derecho Comunitario e instancias que toman decisiones, elaboran normas y solucionan conflictos. En este sentido, la CAN posee una estructura institucional con poderes suficientes para salvaguardar su ordenamiento jurídico y tomar decisiones de carácter obligatorio para sus Estados miembros.<sup>39</sup>

Ahora bien: ¿puede un país miembro incumplir el ordenamiento de la CAN por cumplir los compromisos adoptados con un organismo multilateral como la OMC? Desde la perspectiva de la OMC, los Estados miembros de la CAN deben cumplir con las normas comerciales multilaterales.<sup>40</sup> Desde la perspectiva de la Comunidad Andina, su ordenamiento jurídico puede guardar distancia de la normativa multilateral. La normativa de la OMC en el ordenamiento jurídico de la CAN coexiste con el Derecho comunitario, el cual se caracteriza por su autonomía y supremacía respecto a los tratados internacionales que celebran sus países miembros.<sup>41</sup>

---

38. Baldeón Herrera, "La Organización Mundial del Comercio y la Comunidad Andina", 59.

39. Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, 158.

40. Luis Carlos Plata y Donna Yepes, "Naturaleza Jurídica de las Normas Comunitarias Andinas", *Revista de Derecho* (Universidad del Norte), n.º 31 (2009): 198.

41. Carolina Rodríguez, "La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 4, n.º 8 (2016): 231.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico de la CAN no puede ser indiferente a la normativa de la OMC. Los países andinos tienen una membresía simultánea a la CAN y a la OMC. En este sentido, las disciplinas de política comercial de los países andinos están reguladas en forma paralela por la coexistencia de normas comunitarias e internacionales.<sup>42</sup> Si bien la Comunidad Andina no adopta directamente los acuerdos de la OMC en su ordenamiento comunitario, sus países miembros deben cumplir con las normas multilaterales en respuesta a su suscripción individual a la OMC.<sup>43</sup> Por lo que, los acuerdos de la OMC se convierten en un tema relevante para la normativa jurídica comunitaria andina, que ha sido conciliada con la normativa de la OMC. La Comisión de la CAN implementó varios de los compromisos multilaterales a través de normas comunitarias, como valoración aduanera, medidas de salvaguardia, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, propiedad intelectual entre otros.<sup>44</sup>

Además, la CAN podría desestimar de su ordenamiento jurídico a las normas comerciales de la OMC debido a su naturaleza como una organización internacional. Las competencias normativas, administrativas y jurisdiccionales de la CAN deben ejercerse respetando el Derecho Internacional.<sup>45</sup> Sin embargo, este esquema de integración regional interpreta sus normas de manera armónica con los compromisos comerciales multilaterales para evitar posibles conflictos en el escenario internacional,<sup>46</sup> porque los países andinos utilizan a la CAN como plataforma internacional para cumplir los compromisos de la OMC.<sup>47</sup>

En esta misma línea, otra de las maneras como la Comunidad Andina se ha relacionado con la OMC ha sido mediante la Cláusula de Habilitación. La Comunidad Andina fue notificada a la OMC como unión aduanera bajo un “Trato diferenciando y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo” (Cláusula de Habilitación) en 1990 (OMC, 2018). La aplicación de la Cláusula de Habilitación les otorga

---

42. Baldeón Herrera, “La Organización Mundial del Comercio y la Comunidad Andina”, 62.

43. Rodríguez, “La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional”, 232.

44. Herrera Baldeón, “La Organización Mundial del Comercio y la Comunidad Andina”.

45. *Ibíd.*, 68.

46. Rodríguez, “La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional”, 235.

47. Herrera Baldeón, “La Organización Mundial del Comercio y la Comunidad Andina”.

a los países andinos obtener ciertos beneficios. Específicamente, los países miembros pueden exceptuarse de la aplicación del principio de la nación más favorecida (NMF), que es uno de los principios centrales del sistema multilateral de comercio. En respuesta a ese beneficio, la Comunidad debe satisfacer ciertas condiciones, contempladas en los párrafos 5 y 8 el artículo XXIV del GATT.<sup>48</sup>

Efectivamente, las normas comunitarias y multilaterales de estas dos organizaciones se interconectan, de manera indirecta. Varios compromisos derivados de la OMC son implementados con la intervención de los órganos andinos, como el Tribunal de Justicia de la CAN (TJCA).<sup>49</sup> Particularmente, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, creado para salvaguardar la aplicación uniforme de las normas comunitarias, considera que las normas comerciales multilaterales deben vincularse con las normas comunitarias de la CAN para que la OMC pueda desarrollar su actividad reguladora y evitar conflictos. En efecto, el TJCA ha conciliado la normativa andina con la normativa de la OMC. Lo cual indica una actuación comunitaria de los países miembros frente a las normas comerciales multilaterales. A su vez, esto señala una mayor responsabilidad internacional de los países andinos en la OMC.<sup>50</sup>

El hecho de que los Estados miembros pertenezcan a la OMC, no los exime de reemplazar o no obedecer las normas comunitarias andinas. Esto sería negar la supremacía del ordenamiento jurídico de la CAN. Al respecto, el TJCA desestima la posibilidad de reemplazar la aplicación de la norma comunitaria por las normas de la OMC. El Tribunal señala la preeminencia de las normas comunitarias, lo cual impide la aplicación directa de las normas de la OMC en los Estados Miembros. En Efecto, el Tribunal vela el cumplimiento del principio de autonomía del ordenamiento jurídico de la CAN.<sup>51</sup> Cabe resaltar que el Derecho Comunitario se caracteriza por la supremacía de las normas comunitarias sobre las legislaciones nacionales y la aplicación directa de las normas comunitarias.<sup>52</sup>

---

48. *Ibíd.*, 62.

49. *Ibíd.*, 64.

50. *Ibíd.*, 65.

51. María Cecilia Pérez, "Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en la relación a la conexión entre derecho y derecho internacional público", *Foro, Revista de Derecho*, n.º 2 (2004).

52. Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, 158.

A la luz de las consideraciones anteriores, se puede decir que, el ordenamiento jurídico comunitario andino Está vinculado, de manera indirecta, con los compromisos adquiridos por los países miembros frente a la OMC. La CAN fue notificada como unión aduanera a la OMC en virtud de la Cláusula de Habilitación, por lo tanto debe cumplir con ciertas condiciones del artículo XXIV del GATT, que inciden en el desarrollo, la aplicación e interpretación de las normas de la Comunidad Andina.

## Las posiciones de otros temas de carácter comercial en la agenda de integración de las organizaciones regionales

### La Alianza del Pacífico y las disposiciones OMC-plus

El alcance de la Alianza del Pacífico indica que este acuerdo regional tiende a cubrir temas de carácter comercial que pueden ser caracterizadas como *OMC-plus*. Estas disposiciones profundizan el alcance de los temas tratados en el ámbito multilateral de la Organización Mundial de Comercio, principalmente las que giran en torno a cuestiones reglamentarias sobre las negociaciones comerciales.<sup>53</sup> La AP busca reforzar su objetivo principal de lograr una integración económica profunda a través de la negociación de temas específicos como reglas de origen, contratación pública, medidas sanitarias y fitosanitarias, y obstáculos al comercio.<sup>54</sup>

Los miembros de la Alianza del Pacífico mantienen tratados bilaterales en diferentes con países del Asia Pacífico, la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EUA). Puntualmente, los Tratados de Libre Comercio (TLC) con la UE y los EUA fueron notificados a la OMC bajo el artículo XXIV del GATT como zonas de libre comercio y tienden a cubrir áreas relativas al comercio, clasificadas como *OMC-plus*.<sup>55</sup> Algunas de las disposiciones contenidas en estos TLC y clasificadas como *OMC-plus* incluyen comercio de mercancías, productos agrícolas, salvaguardias, reglas de

---

53. Henry Horn, Mvroidis Petros y André Sapir, *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements* (Brussels: Bruegel Blueprint, 2009), 1567.

54. Detlef Nolte y Leslie Wehner, "The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America", en *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, coord. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2014), 2.

55. *Ibíd.*, 17.

origen, medidas de defensa comercial, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, compras gubernamentales y propiedad intelectual.<sup>56</sup>

En el marco de este contexto, la AP responde a una agenda concentrada en la liberalización comercial e integración profunda. Es decir, este esquema de integración regional no solo facilita el acceso a los mercados mediante la libre circulación de bienes y servicios, sino también incluye en su agenda de integración compromisos, que están relacionados con el comercio y son mayores a los existentes en el marco de la OMC.<sup>57</sup> En este sentido, la agenda de negociación de la Alianza del Pacífico tiende a cubrir temas de carácter comercial clasificados como *OMC-plus*.

Así también, este acuerdo de comercio regional complementa su agenda de negociación con otros aspectos que no están relacionados con el comercio, como medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; desarrollo social; educación; relacionamiento externo entre otros.<sup>58</sup> Estos temas que se vinculan con materias diferentes a las comerciales pueden ser clasificados como disposiciones *OMC-extra*. Las disposiciones *OMC-extra* buscan ir más allá de temas estrictamente comerciales, que tienen tratamiento en el escenario de la OMC,<sup>59</sup> por lo que se entendería que la Alianza del Pacífico no se limita a una integración relacionada con la promoción de comercio. Este nuevo bloque regional impulsa una integración profunda para la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales (Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, art. 3, numeral 1, inciso a).

Ahora bien, en los acuerdos de la AP no se establece el compromiso de suscribir normas *OMC-plus*,<sup>60</sup> no obstante, la normativa de la Alianza se encuentra en el marco de los tratados bilaterales de libre comercio que mantienen sus cuatro países miembros. Según Prado, la normativa de este esquema de integración consiste en la convergencia de los TLC que cada país miembro mantiene, los cuales abordan normas *OMC-plus*,<sup>61</sup> en este sentido, los acuerdos de la AP estarían vinculados con la normativa *OMC-plus*.

---

56. Andrea Parra, "El TLC UE-Colombia-Perú y la integración interregional latinoamericana: ¿hacia una norteamericanización de la estrategia interregional europea?", *Comentario Internacional*, n.º 12 (2012): 47.

57. Briceño Ruiz, "La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional", 142.

58. Levi y Reggiardo, "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano", 191.

59. *Ibíd.*, 46

60. Briceño Ruiz, "La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional", 141.

61. Juan Prado y Rafael Velázquez, "La Alianza del Pacífico", 212.

## La Comunidad Andina y las disposiciones OMC-*plus*

En un contexto de apertura comercial y globalización financiera, la Comunidad Andina empezó a comulgar con el modelo de integración abierta a principios de 1990. Por lo cual, los países andinos efectuaron una reforma institucional en su acuerdo comercial regional y aprobaron un nuevo diseño estratégico con el objetivo de profundizar el proceso de integración y ampliar la agenda de negociación hacia temas que van más allá de lo económico-comerciales.<sup>62</sup> Específicamente, en ese entonces la nueva agenda de integración de la CAN fue denominada agenda multidimensional, en la que se adoptó aspectos sociales, ambientales entre otros.<sup>63</sup>

Si bien, en sus primeros años, la normativa del bloque andino únicamente giró en torno a temas económico-comerciales, operativos o administrativos, a partir de la década de 1990 la normativa comunitaria ha abordado otros temas como medio ambiente, energía, infraestructura física, comunicaciones, políticas culturales y sociales.<sup>64</sup> Estos nuevos aspectos han sido planteados mediante reorientaciones estratégicas de la CAN, los cuales son incorporados en la normativa andina con la finalidad de que el organismo profundice su proceso de integración.<sup>65</sup>

Desde este contexto, la Comunidad Andina pretende avanzar en la profundización de su proceso de integración mediante la incorporación de temas de carácter comercial y con temas de una agenda extra comercial. En el Acuerdo de Cartagena figuran las medidas adoptadas para el cumplimiento de sus objetivos, que deben guardar conformidad con la normativa de la OMC.<sup>66</sup> En este sentido, se identifica que los temas incorporados en el Acuerdo de Cartagena que pueden ser clasificados como OMC-*plus* y OMC-*extra*. Esto significa que la normativa comunitaria de la CAN acorde con la normativa de la OMC.

---

62. Adolfo López, “Los primeros cuarenta años de integración andina”, *Revista de la Integración*, n.º 4. (2009).

63. SELA, “Evolución de la Comunidad (CAN)”, SELA, 30 de septiembre de 2018, párr. 5.

64. *Ibid.*

65. Adolfo López, “Los primeros cuarenta años de integración andina”, 150.

66. SELA, “Evolución de la Comunidad (CAN)”. SELA, 30 de septiembre de 2018, párr. 5.

## Conclusiones

La normativa de la OMC se encuentra vinculada, de manera formal, con las normas comerciales de la Alianza del Pacífico. La AP ha optado por una estructura institucional intergubernamental, gestionada por las estructuras nacionales de los Estados participantes. De esta manera, este mecanismo regional evita la cesión de soberanía a entidades fuera de sus Estados miembros. Específicamente, las normas comerciales de la AP surgen del consenso de los países participantes y de la unión de los acuerdos comerciales regionales que cada uno de ellos mantiene.

En contraste, la normativa de la OMC se encuentra vinculada, de manera indirecta, con las normas comerciales de la Comunidad Andina. La CAN ha optado por una estructura institucional supranacional, gestionada por instancias de decisión con poderes autónomos. El marco jurídico de este mecanismo regional contempla el Derecho comunitario, salvaguardado por el tribunal de Justicia de la CAN. El TJCA demanda a los Estados miembros la aplicación de la normativa del mecanismo regional, la cual se caracteriza por su autonomía y primacía. No obstante, el TJCA integra las normas comerciales multilaterales en el ordenamiento jurídico de la CAN para que los países andinos mantengan una relación responsable con la OMC.

La Comunidad Andina, aun cuando presenta una relación compleja entre su normativa comercial y la normativa de la OMC, es una plataforma para que sus países miembros cumplan con los compromisos adquiridos en el sistema multilateral de comercio. Varios compromisos derivados de la OMC son implementados con la intervención de los órganos andinos, como el Tribunal de Justicia. En otras palabras, la actuación comunitaria puede generar responsabilidad internacional de los Estados miembros del mecanismo regional en la Organización Mundial de Comercio. Por el contrario, la relación entre las normas de la OMC y las normas comerciales presenta una menor complejidad. Pero, la AP no posee órganos autónomos que controlen la aplicación normativa de sus países miembros en el escenario multilateral.

Si bien los dos esquemas de integración regional mantienen la lógica del regionalismo abierto, cada uno adopta su propia manera de regular la conducta de sus países miembros entre sí y de estos con otros organismos. Mientras la Alianza tiene un ordenamiento jurídico simplificado, el bloque

andino tiene un ordenamiento jurídico comunitario. En el contexto mencionado, las relaciones de los ACR y la OMC son completamente diferentes. Por un lado, las normas de la OMC forman parte del marco jurídico de la AP. Por otro lado, la CAN opta por considerar relevantes a las normas de la OMC, pero no parte de su ordenamiento jurídico.

Importa resaltar que, aun cuando sus vínculos con la normativa multilateral son diferentes, los dos esquemas de integración regional se interconectan con la OMC mediante el artículo XXIV, el cual establece funciones y condiciones de una zona de libre comercio y una unión aduanera. Además, tanto la Alianza del Pacífico como la Comunidad Andina en sus ordenamientos jurídicos cubren otros temas relativos al comercio que pueden ser caracterizados como normas OMC-plus. No obstante, este aspecto es diferente en cada ACR. En el caso de la AP, sus cuatro países miembros ya han adoptado estas normas OMC-plus mediante los tratados bilaterales de libre comercio.

Por lo que, las normas OMC-plus se conectan con el marco jurídico de la Alianza de manera formal. En el caso de la CAN, este organismo regional no cubre las normas OMC-plus de manera formal, pero éste aborda tales temas desde su ordenamiento jurídico comunitario sin ser indiferente a la normativa OMC-plus.

## Bibliografía

- Arroyave Quintero, Mario. “La Alianza del Pacífico y el ocaso de la Comunidad Andina: hacia una nueva configuración interregional en Latinoamérica”. En *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, editado Eduardo Pastrana y Hubert Gehring, 117-44. Cali: Universidad Santiago de Cali, 2014.
- Baldeón Herrera, Genaro. “La Organización Mundial del Comercio y la Comunidad Andina: la posición de los acuerdos de la OMC en el ordenamiento jurídico andino”. *Agenda Internacional* (Pontificia Universidad Católica de Perú) 17, n.º 28 (2010): 59-74. <<https://bit.ly/3kBl2mD>>.
- Briceño Ruiz, José. “La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional”. En *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, editado por Marta Ardila, 139-42. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.
- Briceño Ruiz, José. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- De la Reza, Germán. “Art. XXIV del GATT-OMC: la relación entre regionalismo y multilateralismo”. *Revista Problemas del Desarrollo* 46, n.º 181 (2015): 185-204. doi:10.22201/iiec.20078951e.2015.181

- Castro, Julissa y Erick Mormontoy. “Rol de la APEC en la consolidación de la Política Exterior Económica Peruana”. *Politai: Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Perú) 8, n.º 14 (2017): 12-30. <<https://bit.ly/2HKefsw>>.
- Hilpold, Peter. “Regional Integration According to Article XXIV GATT – Between Law and Politics”. En *Max Planck Yearbook of United Nations*, editado por Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum y Christiane Philipp, 219-60. Holanda: Koninklijke Brill N.V, 2003.
- Horn Henry, Petros Mvroidis y André Sapir. *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*. Brussels: Bruegel Blueprint, 2009. <<https://bit.ly/34zebVn>>.
- Levi, Michel y Giuliana Reggiardo. “La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 106 (2016): 187-204. <<https://bit.ly/3dZQ05y>>.
- López, Adolfo. “Los primeros cuarenta años de integración andina”. *Revista de la Integración*, n.º 4. (2009): 100-15. <<https://bit.ly/3kBBLGC>>.
- Nolte, Detlef. “Trade: The Undervalued Driver of Regional Integration in Latin America”. *GIGA Focus Latin America*, n.º 5 (2017): 1-1. <<https://bit.ly/3mxkhMb>>.
- . y Leslie Wehner. “The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America”. En *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, coordinado por Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini, 207-22. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2014. <<https://bit.ly/3jEq00x>>.
- OMC. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947). 30 de octubre de 1947. <<https://bit.ly/35D6U68>>.
- . “Acuerdos comerciales regionales”. OMC, accedido 28 de septiembre de 2018. <<https://bit.ly/34zImMb>>.
- . “Cláusula de Habilitación”. OMC, accedido 28 de septiembre de 2018. <<https://bit.ly/3nB5FMN>>.
- Oyarzún, Lorena y Federico Rojas. “La Alianza del Pacífico en América Latina. ¿Contrapeso regional?”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 8, n.º 16 (2013): 9-29.
- Parra, Andrea. “El TLC UE-Colombia-Perú y la integración interregional latinoamericana: ¿hacia una norteamericanización de la estrategia interregional europea?”. *Comentario Internacional*, n.º 12 (2012): 43-54.
- Payne, Anthony. “Rethinking Development inside International Political Economy”. En *Turbulence and New Directions in Global Political Economy*, editado por Sam Busumtwi y J Dobuzinskis, 33-48. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Pérez, María Cecilia. “Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en la relación a la conexión entre derecho y derecho internacional público”. *Foro, Revista de Derecho*, n.º 2 (2004): 225-41. <<https://bit.ly/34wxxKF>>.

- Prado, Juan y Rafael Velázquez. “La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de a integración”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 106 (2016): 205-35.
- Plata, Luis Carlos y Donna Yepes. “Naturaleza Jurídica de las Normas Comunitarias Andinas”. *Revista de Derecho* (Universidad del Norte), n.º 31 (2009): 196-223. <<https://bit.ly/37Um5ui>>.
- Quiliconi, Cinita y Herrera Lorena. “El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?”. En *América Latina Frente a la reconfiguración global*, editado por Josette Altmann Borbón, 135-54. San José: FLACSO, 2019.
- Rodríguez, Carolina. “La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 4, n.º 8 (2016): 224-45.
- Scharpf, Fritz. “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare State”. En *The Future of European Welfare*, editado por Yves Mény, 157-77. New York: Palgrave Macmillan, 1998. <<https://bit.ly/35ElQRv>>.
- Schmid, Andrea. “El Examen de Acuerdos Comerciales Regionales en el GATT de 1947 y en la OMC – con especial referencia al MERCOSUR”. *Revista Brasileña de Derecho Constitucional*, n.º 15 (2010): 39-66. <<https://bit.ly/34wKK6j>>.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. “Evolución de la Comunidad (CAN)”. SELA, accedido 30 de septiembre de 2018. <<https://bit.ly/387gcZs>>.
- Söderbaum, Fredrick. “Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field”. *KFG Working Paper Series*, n.º64 (2015): 1-27. doi:10.2139/ssrn.2687942
- Tremolada, Eric. “La Integración de la Alianza del Pacífico”. en *Alianza del Pacífico Mitos y Realidades*, editado por Eduardo Pastrana y Hubert Gehring, 118-45. Cali: Universidad Santiago de Cali, 2015.
- Weiler Joseph. “The Community System: The Dual Character of Supranationalism”. *Yearbook of European Law*, n.º 1 (1981): 267-306. doi:10.1093/yel/1.1.267





# El rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en los 50 años de integración subregional

Gustavo García Brito\* 

## Resumen

La Comunidad Andina es una comunidad de derecho con un alto grado de institucionalización y legalización. El objetivo del trabajo es evaluar el rol del Tribunal Andino en relación con el establecimiento y la consolidación del mercado ampliado, a través del Programa de Liberación y la armonización gradual de políticas económicas, especialmente en materia de propiedad intelectual. Al efecto, se desarrolló una matriz de análisis empírico sobre la base de los principales pronunciamientos de ese órgano jurisdiccional divididos en tres bloques temporales. Así, se concluye que el Tribunal Andino ha desempeñado diversos roles, estableciendo las bases del derecho comunitario y del propio proceso de integración, definiendo los contornos de los principales mecanismos para la consolidación de un mercado ampliado y coadyuvando con la armonización de políticas económicas.

**Palabras clave:** Integración económica regional, Comunidad Andina, Tribunal Andino, Institucionalización, Judicialización.

## The role of the Court of Justice of the Andean Community in the 50 years of subregional integration

### Abstract

The Andean Community is a community of law with a high degree of institutionalization and legalization. This research aims to evaluate the role of the Andean Court in the establishment and consolidation of the Andean market, through the Liberation Program and the gradual harmonization of economic policies, especially regarding intellectual property. To this end, an empirical analysis matrix was developed based on the main pronouncements of that Court divided into three time blocks. Thus, this study concluded that the Andean Court has played various roles, establishing the bases of the community's law and of the integration process

---

\* Magistrado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Doctorando del Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales (FLACSO) Sede Ecuador. El artículo constituye un avance de la investigación doctoral que está desarrollando el autor. <ggarcia@tribunalandino.org>.

**Recibido:** 25 de junio de 2020 | **Revisado:** 9 de julio de 2020 | **Aceptado:** 19 de agosto de 2020.

Para citar este artículo: García Brito, Gustavo. "El rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en los 50 años de integración subregional". *Comentario Internacional* 20 (2020): 167-199. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.6

itself, defining the outlines of the main mechanisms for the consolidation of the Andean market and collaborating to the harmonization of economic policies.

**Keywords:** Regional economic integration, Andean Community, Andean Court, institutionalization, judicialization.

## Introducción

La firma del Acuerdo de Integración Subregional en 1969, el cual pasó a denominarse posteriormente como *Acuerdo de Cartagena*,<sup>1</sup> representa la visión que tenían Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú<sup>2</sup> en cuanto a su estrategia de política exterior económica y comercial en ese momento histórico. Al respecto, de una lectura de los dos primeros artículos de ese instrumento, claramente se puede observar que el recién inaugurado proceso de integración subregional andino era considerado como un medio, un mecanismo o un instrumento para alcanzar propósitos mayores como el desarrollo equilibrado y armónico, la aceleración de los niveles de crecimiento económico y la reducción de diferencias entre los países que lo componen.

Del mismo modo, con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos, los países andinos establecieron en el artículo 3 del citado Acuerdo una serie de mecanismos y medidas que permanecen vigentes hasta la fecha:

- a) La armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;
- b) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;
- c) Un programa de Liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC;
- d) Un Arancel Externo Común, cuya etapa previa será la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común;
- e) Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario;

---

1. Por mandato de la Decisión 1 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

2. Si bien Venezuela participó en las negociaciones para su constitución, recién se adhirió al bloque en 1973.

- f) La canalización de recursos de dentro y fuera de la Subregión para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración;
- g) La integración física; y
- h) Tratamientos preferencial *a favor de Bolivia y el Ecuador*.

Al margen de estos mecanismos, el Acuerdo de Cartagena, en actual vigencia, codificado mediante la Decisión 563 de la Comisión de la Comunidad Andina establece tres adicionales: i) Profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extra regionales, ii) Programas para acelerar el desarrollo del sector agroindustrial; y, iii) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intra subregional de servicios.

Como se puede apreciar, se planteó una ambiciosa agenda que tenía que ser instrumentalizada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la cual contaría con el apoyo técnico de la Junta del Acuerdo de Cartagena (en adelante, la Junta). En relación con los mecanismos planteados, es fácil advertir que guardan relación con las primeras cuatro formas o etapas de la integración económica identificadas por Balassa. Este autor planteaba que la integración consistía en la “supresión de la discriminación entre unidades económicas de diferentes países”,<sup>3</sup> la cual avanzaba de forma gradual. Así, se tendrían que celebrar acuerdos de preferencias arancelarias, posteriormente se establecerían zonas de libre comercio, uniones aduaneras, un mercado común, hasta llegar al establecimiento de una unión económica y a un esquema de integración completa.

Cabe señalar que, en este primer momento del proceso, se trataba de una instancia intergubernamental puesto que, por ejemplo, las normas adoptadas por la Comisión debían ser incorporadas por los Países Miembros a su legislación nacional. Es decir, aun no gozaban de aplicación inmediata y tampoco generaban eficacia directa.<sup>4</sup> Por otra parte, en ese momento aún no existía un Tribunal de Justicia que velara por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Países Miembros.

---

3. Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (New York: Routledge, 1961), 161.

4. Un ejemplo de lo señalado es que en el artículo “A” de las Disposiciones Transitorias de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena “Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías”, se disponía que la misma solo entraría en vigencia “cuando todos los Países Miembros hayan depositado en la Secretaría de la Junta los instrumentos por los cuales lo pongan en práctica en sus respectivos territorios”.

Esta etapa es conocida como la primera *ola de regionalismo* en el continente, la cual promovía el desarrollo endógeno de los países a través de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y la profundización de las relaciones comerciales entre socios, con miras a la conformación de un mercado ampliado. La aplicación de este modelo no tuvo los resultados esperados y los propios precursores de su implementación sugirieron reformas.<sup>5</sup> Uno de los aspectos que causó este escenario negativo en el ámbito andino fue la falta de consenso entre los Países Miembros sobre la obligatoriedad de los compromisos asumidos, así como la ausencia de una institución que ejerciera el control sobre su cumplimiento.

En ese sentido, después de un proceso iniciado por la Junta<sup>6</sup> y tomando en cuenta la Declaración de los Presidentes de los Países Miembros, suscrita en Bogotá el 8 de agosto de 1978, en la que señalaron expresamente que el avance de la integración andina demuestra:

la impostergerable necesidad de disponer de un órgano jurisdiccional que controle la legalidad de las normas emanadas de la Comisión y de la Junta, dirima las controversias sobre el cumplimiento de los Países Miembros e interprete los principios que conforman la estructura jurídica del Acuerdo.<sup>7</sup>

El 28 de mayo de 1979 se firmó el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena el cual, después de un largo proceso de ratificación, entró en vigencia el 19 de mayo de 1983. Posteriormente, el 2 de enero de 1984, el recién creado Tribunal se instaló en la ciudad de Quito-Ecuador, y los cinco primeros Magistrados<sup>8</sup> iniciaron su labor misional de administrar justicia en la subregión andina.

- 
5. Ver Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre. El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. (México: Fondo de Cultura Económica, 1963), 8 sobre las consecuencias negativas de la industrialización en compartimentos estancos. Ver, Celso Furtado, "Dependencia externa y teoría económica". *El trimestre económico* 38, n.º 150 (1971): 335-349, sobre el incremento de inversión en el sector industrial exportador que modifica las condiciones de producción y eleva su nivel tecnológico.
  6. A través del documento titulado "Informe y las Bases de un Tratado para la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena" de 11 de diciembre de 1972, que daría lugar posteriormente a la Propuesta 43 de la Junta, presentada en 1974, la cual incluía un proyecto de Tratado.
  7. Acta Final del XXIV Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, celebrado entre el 17 de abril y el 15 de agosto de 1978.
  8. Hugo Poppe Entrambasaguas (Bolivia), Luis Carlos Sáchica (Colombia), Estuardo Hurtado Larrea (Ecuador), Gonzalo Ortiz de Zeballos (Perú) y José Guillermo Andueza Acuña (Venezuela).

Los cinco primeros artículos del Tratado de Creación se refieren al ordenamiento jurídico del proceso de integración, estableciendo su sistema de fuentes, así como sus características esenciales de obligatoriedad, aplicación inmediata y efecto directo; y, consagrando el denominado principio de *cooperación leal*.<sup>9</sup> Por el cual, los Países Miembros asumen la obligación positiva (de hacer) en relación con la adopción de todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos previstos en la normativa andina, y la obligación negativa (de no hacer), por lo que queda proscrita la adopción de medidas nacionales contrarias al nuevo ordenamiento jurídico comunitario, o inclusive aquellas que obstaculicen su aplicación.

A partir del artículo 6 del Tratado se encuentran las regulaciones sobre la creación y organización de esta Corte Internacional, y a partir del artículo 17 las referidas al ejercicio de las tres competencias atribuidas, en ese momento, por los Países Miembros: i) Acción de Nulidad (*Control de legalidad de los actos de la Comisión y la Junta*), ii) Acción de Incumplimiento (*Control sobre el cumplimiento de los compromisos y obligaciones de los Países Miembros*); e, iii) Interpretación Prejudicial (*Garantía de interpretación y aplicación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario andino*). Por último, pero no menos importante, en el artículo 33 se establece claramente que el Tribunal cuenta con jurisdicción exclusiva y excluyente para resolver las controversias que surjan con motivo de la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario andino.

La entrada en vigencia del Tratado de Creación del Tribunal constituye el punto de partida de una nueva *Comunidad de Derecho*<sup>10</sup> y el cambio de paradigma en la región andina hacia la *supranacionalidad*. En ese contexto corresponde evaluar el rol que tuvo y tiene el ordenamiento jurídico comunitario andino, por una parte, y el hoy denominado Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, el Tribunal o el TJCA) –en cuanto órgano de control de la legalidad, cumplimiento, e interpretación y aplicación uniforme de las normas andinas–, por otra, en relación con el establecimiento y la consolidación de los mecanismos previstos en el artículo

---

9. Previsto inicialmente en el Artículo 5 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, hoy Artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

10. Sobre el particular, se puede ver: Alberto Zelada Castedo, *Derecho de la integración económica regional* (Buenos Aires: Ediciones de Palma, 1982); Luis. Sáchica, *Introducción al derecho comunitario andino* (Bogotá: Temis, 1990); Galo Mantilla, *Derecho andino* (Quito: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992); Jorge Quindimil, *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina* (Valencia: Tirant lo blanch, 2006); Ricardo Vigil, *La estructura jurídica y el futuro de la comunidad andina* (Madrid: Civitas, 2011).

3 del Acuerdo de Cartagena, especialmente el Programa de Liberación y la armonización gradual de políticas económicas, tomando como ejemplo el régimen común de propiedad industrial.

Al efecto, cabe recordar que, tal como señala Vivares<sup>11</sup> las principales explicaciones sobre la constitución y el funcionamiento de la integración regional en América Latina, entendida como un “proceso formalizado y conducido desde el estado”,<sup>12</sup> provienen fundamentalmente de los enfoques de la teoría de la integración económica regional<sup>13</sup> y del institucionalismo neoliberal.<sup>14</sup> No obstante, ambas perspectivas presentan, entre otras, las siguientes limitaciones: i) Responden a una visión preponderantemente sistémica y coyuntural que toma en cuenta únicamente la *oferta* del sistema –económico y comercial global– así como el rol que jugarían las instituciones supranacionales, sin considerar las *demandas* internas que enfrentan los Estados;<sup>15</sup> ii) Se presenta a la integración regional como una estrategia anclada únicamente en aspectos económicos que relativiza la incidencia de los aspectos políticos, jurídicos y sociales, tanto en el nivel interno como

- 
11. Ernesto Vivares, Paul Torres y Kristina Cvetich, “Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos”, En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, ed. Adrián Bonilla e Isabel Álvarez (San José: FLACSO, 2014), 20-1.
  12. Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional” (ponencia, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010).
  13. Al respecto, se puede ver: Balassa, *The Theory of Economic Integration*; Ernst Haas, “The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing”, *International organization* 24, n.º 4 (1970): 607-46; Lawrence Summers, “Regionalism and the world trading system”, *Policy implications of trade and currency zones* (1991):295-301; Clark Reynolds, Fransico Thoumi y Reinhart Wettmann. *A Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment* (Washington: USAID / Friedrich Ebert Stiftung, 1995); Primo Braga, Raed Safadi y Alexander Yeats, “Regional integration in the Americas: deja vu all over again?”, *The World Economy* 17, n.º 4 (1994): 577-602; Chad Bown, et.al, *Mejores vecinos. Hacia una renovación de la integración económica en América Latina* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2017).
  14. Sobre el particular, se puede ver: Joseph Nye, “Comparative regional integration: Concept and measurement”, *International organization* 22, n.º 4 (1968): 855-80; Stephen Krasner, “State power and the structure of international trade”, *World politics: A quarterly journal of international relations* 28, n.º 3 (1976): 317-47; Robert Keohane, “Cooperation and international regimes”, en *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 49-13 (New Jersey: Princeton University Press, 1984); Comisión Económica para América Latina, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: CEPAL, 1994); Edward Mansfield y Helen Milner, ed, *The political economy of regionalism* (Columbia: Columbia University Press, 1997); Wilfred Ethier, “The New Regionalism”, *The Economic Journal* 108, n.º 449 (1998): 1149-61; Walter Mattli, *The logic of regional integration: Europe and beyond* (Cambridge : Cambridge University Press, 1999); Mikio Kuwayama, *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature* (Santiago de Chile: CEPAL, 1999).
  15. Walter Mattli, *The logic of regional integration: Europe and beyond* (Cambridge : Cambridge University Press, 1999), 17.

en el concierto regional; iii) El predominio del enfoque prescriptivo que proponen estudios como el de la CEPAL (1994), Kuwayama (1999), Devlin y Estevadeordal (2001), o el Banco Mundial (2000), entre otros, generó una matriz de análisis evolutiva, lineal y homogénea que condicionó la evaluación sobre el éxito o fracaso de la integración regional.

En consecuencia y, con el propósito de ofrecer un punto de partida distinto, el trabajo parte de la premisa de que en el proceso de integración subregional andino existe un *alto grado de legalización*, de conformidad con el marco analítico propuesto por Kenneth W. Abbott, et al.<sup>16</sup> Estos autores explican que la relación entre derecho y política “es recíproca y [es] mediada por instituciones”. En ese sentido, “la legalización internacional es una forma de institucionalización” que presenta tres dimensiones: (i) *Obligación*: El grado de compromiso que asumen los Estados; (ii) *Precisión*: El contenido y alcance de las reglas que regulan las conductas de los Estados; y, (iii) *Delegación*: La medida en la que los Estados *otorgan autoridad* a terceros para elaborar reglas, interpretarlas y aplicarlas, lo que incluye a los mecanismos de solución de controversias.

Sobre esa base, los autores elaboran una *tipología de instituciones legalizadas* que identifica: a) *la legalización completa* (dura), en la cual las tres dimensiones son altas; b) diferentes formas de *legalización parcial* (suave); y, c) instituciones *sin legalización*. Desde la perspectiva de Kenneth W. Abbott, et al. (2000), la legalización contribuye a que los Estados y otros actores resuelvan los problemas relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, reduzcan los costos de transacción y amplíen continuamente sus compromisos.

En el caso de la Comunidad Andina, las normas fundamentales, constitutivas o de derecho primario, –el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; así como los demás tratados suscritos y ratificados por los Países Miembros en materia de integración comunitaria andina– así como las normas derivadas o de derecho secundario– las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y, los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de

---

16. Kenneth Abbott, et al, “The concept of legalization”, *International organization* 54, n.º 3 (2000): 401-419.

la integración subregional andina— que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario andino, imponen *obligaciones vinculantes* para los Países Miembros, incluidas naturalmente todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales nacionales.

Este sistema de fuentes establece además, con suficiente *precisión* y de forma *clara e inequívoca*, las reglas de comportamiento que deben seguir los Estados, las administraciones nacionales, así como los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; y, por último a partir de 1979, se *delegó* el control de legalidad, cumplimiento y de interpretación y aplicación uniforme de la normativa andina a un Tribunal de Justicia de carácter permanente, supranacional y comunitario, cuyas sentencias son además de obligatorio cumplimiento.

De esta manera, en las próximas páginas se realizará un análisis empírico acerca del rol que cumplió este órgano jurisdiccional durante sus primeros treinta y cinco años de efectivo funcionamiento. El objetivo central es desarrollar una matriz de análisis dinámica que permita identificar los avances y retrocesos del Programa de Liberación y, de la armonización de políticas económicas, específicamente en materia de propiedad industrial, en la Comunidad Andina.

Para el efecto, se reconoce que han existido diferentes niveles de cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas por los países miembros; así como, en el grado de participación de los actores públicos y privados, específicamente en el momento de activar los mecanismos judiciales de control ante sus autoridades locales y ante el Tribunal Andino.

En ese sentido, se estudiarán los principales pronunciamientos del órgano jurisdiccional divididos en tres bloques temporales: el primero que va desde 1984, año en el que se iniciaron efectivamente sus actividades, hasta 1995 que fue la última gestión antes del inicio de los cambios institucionales promovidos por la firma del Protocolo de Trujillo.

Este período inicial se caracteriza por una escasa actividad en el que ni los países miembros ni la Junta iniciaron Acciones de Incumplimiento, se tramitaron cuatro acciones de nulidad<sup>17</sup> y se emitieron cuarenta Interpreta-

---

17. Procesos 1-N-85, 1 y 2-N-86, y 4-N-92. Si bien, durante ese período se recibieron en total siete demandas en Acción de Nulidad, en los procesos 1 y 2-N-92, el Tribunal rechazó *in límine* la demanda por ausencia de legitimación activa en el primer caso y, por carecer de competencia, en el segundo. Asimismo, en el proceso 3-N-92 se declaró inadmisibile la demanda.

ciones Prejudiciales. En ese lapso, Bolivia, Perú y Venezuela no utilizaron el Sistema Andino de Solución de Controversias.

El segundo período está comprendido entre 1996, año en el que se suscribió el Protocolo de Trujillo modificadorio del Acuerdo de Cartagena por el cual se dio inicio a una nueva fase del proceso integrador y en el que se presentó además la primera Acción de Incumplimiento ante el Tribunal y el año 2006, en que la República Bolivariana de Venezuela decidió retirarse del proceso de integración, hecho que marca un punto de inflexión en la Subregión. Durante esta segunda década, la recién denominada Comunidad Andina vivió el período de mayor efervescencia, actividad y desarrollo normativo.

En 1998 se firmó el Protocolo de Cochabamba, por el cual se modificó el Tratado de Creación del TJCA, con importantes reformas como el mayor acceso de particulares al sistema mediante la acción de incumplimiento y el establecimiento de tres nuevas competencias: i) Recurso por Omisión, ii) Jurisdicción Laboral, y la iii) Función Arbitral. Durante esos diez años, se recibieron noventa y dos demandas en Acción de Incumplimiento –la gran mayoría propuestas por la Secretaría General de la Comunidad Andina–, treinta y cinco Acciones de nulidad, y mil ciento treinta y dos solicitudes de Interpretación Prejudicial.

Por último, el tercer período está constituido por los años comprendidos entre 2007 y 2019, en los que se puede observar una considerable reducción de la utilización del Sistema Andino de Solución de Controversias por parte de los Países Miembros y, sobre todo, por parte de la Secretaría General de la Comunidad Andina que presentó únicamente dos demandas en Acción de incumplimiento, una en el año 2007 y, la última, en el año 2008.

Por otra parte, en ese mismo período de tiempo, se incrementó el acceso de los particulares a las Acciones de Incumplimiento y Nulidad, así como aumentó considerablemente el número de consultas de Interpretación Prejudicial –que durante esos doce años alcanzaron la cifra de 4.701– aspecto que evidencia un incremento exponencial de las causas tramitadas por el Tribunal, las cuales se han cuadruplicado en relación con el período anterior. Sobre el particular, merece destacarse la activa participación de las autoridades nacionales de los cuatro países miembros, pues (Perú primero y Bolivia después) se incorporaron definitivamente a la dinámica del Sistema Andino de Solución de Controversias gracias, especialmente, a la

ardua labor de difusión del ordenamiento jurídico comunitario desarrollada por el TJCA en esos países.

## Primer período (1984 - 1995)

La República de Colombia fue el primer país en acudir al Tribunal de forma directa, mediante el inicio de cuatro acciones de nulidad –las únicas planteadas entre 1985 y 1995– contra Resoluciones emitidas por la Junta. Las tres primeras demandas estaban vinculadas con la definición del objeto y alcance del Programa de Liberación y con las excepciones a su aplicación en la forma de reservas o a través de la aplicación de salvaguardias temporales.

Por otra parte, fue el Consejo de Estado de la República de Colombia el primer órgano judicial nacional en formular consultas de Interpretación Prejudicial y el responsable de motivar treinta y un de las cuarenta Interpretaciones Prejudiciales emitidas por el Tribunal durante la primera década de funcionamiento; veintinueve de las cuales se referían a temas vinculados con el régimen común de propiedad industrial.

Merece destacarse también que, en ese mismo período, se recibieron dos consultas de la Corte Suprema de Justicia (Procesos 2-IP-88 y 2-IP-80) y una de la Corte Constitucional (Proceso 10-IP-94) de Colombia, en el marco de acciones de control de constitucionalidad de normas nacionales que serían contrarias a la normativa andina sobre propiedad intelectual. Del mismo modo, el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento del Norte de Santander –con sede en Cúcuta, en la República de Colombia– planteó dos consultas (Procesos 1-IP-90 y 3-IP-93) dentro de acciones de incumplimiento iniciadas por particulares contra dicho país por la supuesta vulneración de normas andinas relacionadas con el Programa de Liberación.

Sobre el particular, cabe señalar que una de las empresas<sup>18</sup> que promovió la primera acción de incumplimiento en sede nacional es la misma que años antes (en 1987) había presentado una demanda en acción de incumplimiento ante el Tribunal Andino; la cual fue rechazada *in limine*, pues en ese momento, el inicio de dicha acción estaba reservado para los Países Miembros y la Junta.

---

18. Aluminio Reynolds S.A.

Por último, corresponde mencionar que la República del Ecuador, a través del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, formuló cuatro solicitudes (Procesos 2, 3 y 6-IP-96, y 17-IP-95), todas relacionadas con temas de propiedad intelectual.

Esta primera imagen nos permite realizar algunas apreciaciones sobre este primer período o fase:

- Inexistencia de control judicial sobre el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena durante los primeros veinticinco años del proceso de integración. En los primeros diez años por ausencia de un órgano jurisdiccional con competencia para ello y, en los quince años posteriores, en virtud de una especie de acuerdo voluntario de los países para no presentar demandas, al cual se refiere Salazar y que pretendió ser instrumentalizado mediante la Decisión 301 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, cuyo artículo 13 establecía: “Sin perjuicio de lo establecido en el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, antes del 31 de diciembre de 1991 los Países Miembros *establecerán un mecanismo informal y flexible para la solución de controversias con respecto a los incumplimientos que afectan el comercio intrasubregional.*”<sup>19</sup>
- Inexistencia de control de legalidad sobre actos normativos de efectos generales de la Comisión, toda vez que durante este primer período no se presentó ninguna demanda de nulidad contra una Decisión, y un escaso control efectuado sobre actos administrativos de efectos particulares emitidos por la Junta. Dichos actos estaban referidos a la capacidad de un País Miembro –Colombia– de exceptuarse del cumplimiento del Programa de Liberación en relación con algunos productos (aluminio y derivados) y países (Ecuador y Venezuela).
- Demostración de un interés inicial de los particulares por acceder al control de cumplimiento y legalidad del Tribunal Andino, el cual fue rápidamente aplacado por el propio Tribunal con el rechazo de las demandas propuestas, en consideración a las limitaciones normativas relacionadas con la legitimidad activa para iniciar acciones.

---

19. Roberto Salazar Manrique, “El derecho Comunitario Andino: de la teoría Jurídica a la realidad actuante del derecho”, *Revista Jurídica*, n.º 9 (1994): 273.

- Predominio de consultas de Interpretación Prejudicial vinculadas con la normativa andina sobre propiedad intelectual (90% del total) en el marco de procesos contencioso administrativos, a través de los cuales se demandaba la nulidad de actos emitidos por la oficina nacional competente de Colombia y, en menor medida del Ecuador, en los que se concedía o rechazaba el privilegio de patente o los derechos de exclusiva sobre marcas y otros signos distintivos. En el 60% de esos procesos participaron empresas o sociedades extranjeras o extracomunitarias, y en el 40% de los casos se discutían los derechos de empresas andinas, esencialmente colombianas. Esta dinámica se mantuvo inalterable a lo largo de los años y permanece en la actualidad.

Esta situación inicial generó una sensación de frustración en los miembros del órgano jurisdiccional, quienes fueron los primeros en proponer reformas a su Tratado de Creación con el propósito de optimizar y dinamizar su labor, entre otros, a través de la ampliación de la capacidad de los particulares para acudir al sistema andino de solución de controversias, tal como lo relata Quindimil.<sup>20</sup> Esta iniciativa fue debidamente acogida por los Países Miembros y, tal como se mencionó, se hicieron importantes reformas a la norma constitutiva del Tribunal.

No obstante lo anterior, es evidente que en ese primer período, el Tribunal sentó las bases sobre los *métodos funcionales* que utilizaría para interpretar las normas del ordenamiento jurídico comunitario andino, privilegiando la interpretación teleológica y finalista de las normas andinas por sobre aquella literal y exegética. En ese sentido, fue construyendo paso a paso, sentencia a sentencia, y de manera muy cuidadosa, sistemática y ordenada, los pilares sobre los que se apoya –hasta el día de hoy– su jurisprudencia. A continuación, se destacan los principales pronunciamientos que dotaron de contenido y alcance a los conceptos e instituciones jurídicas básicas del derecho comunitario andino.

En la primera Interpretación Prejudicial emitida el 3 de diciembre de 1987, dentro del proceso 1-IP-87, el Tribunal se refirió a tres aspectos fundamentales:

---

20. Jorge Quindimil, *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina* (Valencia: Tirant lo blanch, 2006), 343-49.

1. La *armónica división de funciones y de colaboración* que existe entre los jueces nacionales y el Tribunal Andino, en el marco de la jurisdicción comunitaria. A los primeros les corresponde pronunciarse sobre los hechos y apreciar los medios probatorios para fallar y decidir asuntos concretos aplicando las normas andinas y al segundo *le compete, privativamente, la interpretación de las normas comunitarias*.
2. La *preeminencia del derecho andino* como *característica esencial* de este nuevo ordenamiento jurídico, el cual “prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales” y como *requisito básico para la construcción integracionista*. En este punto corresponde anotar que el Tribunal dejó claramente establecido que este principio, conjuntamente con la autonomía, la aplicación inmediata y la eficacia directa de la normativa comunitaria alcanzaron “plena vigencia como norma jurídica, con la entrada en vigor del Tratado constitutivo del Tribunal a partir del 19 de mayo de 1983”. Sobre el particular, resultan evidentes dos extremos: i) al margen del compromiso político asumido por los Países Miembros desde el inicio del proceso, las obligaciones contenidas en los Tratados y Decisiones no eran jurídicamente vinculantes y, en consecuencia, tampoco judicialmente exigibles antes de la entrada en vigencia del Tratado mencionado; y, ii) El cambio fundamental en el proceso hacia una efectiva *judicialización* y hacia una mayor delegación del ejercicio de competencias soberanas, que se traduce en el fundamento de la *supranacionalidad*.
3. La *utilización preferente de los métodos de interpretación funcionales*, como el método sistemático y el teleológico los cuales, según el Tribunal, adquieren una “connotación especial en el derecho comunitario como normativa de un proceso de realizaciones conjuntas para el logro de un objetivo común”. Se resalta además la importancia y pertinencia de tomar en cuenta el *objeto y fin* de las normas, que en definitiva es la consolidación de la integración, a través del cumplimiento de los objetivos y la finalidad del proceso plasmados en el Acuerdo de Cartagena (Proceso 1-IP-87).

En la Sentencia de 25 de mayo de 1988, recaída en el proceso 2-IP-88, el Tribunal se refirió a los efectos de la normativa andina sobre los ordenamientos jurídicos nacionales, así como al desarrollo normativo interno del derecho comunitario:

- En relación con el primer tema, el Tribunal señaló claramente que, en caso de conflicto, “la regla interna queda desplazada por la comunitaria, la cual se aplica preferentemente, *ya que la competencia en tal caso corresponde a la Comunidad*. En otros términos, la norma interna resulta inaplicable, en beneficio de la norma comunitaria” (énfasis agregado). Este pronunciamiento, más allá de reforzar la noción de preeminencia del derecho comunitario señalada anteriormente, reconoce expresamente los efectos del deslinde de competencias legislativas entre los órganos comunitarios y las autoridades nacionales, estableciendo con claridad que la delegación del ejercicio de una competencia soberana en favor de la Comunidad implica la reducción del margen de actuación y decisión política, jurídica y económica a nivel nacional. De forma complementaria, en un pronunciamiento posterior (Proceso 2-IP-90), el Tribunal señaló lo siguiente: “[...] para que el legislador nacional se vea desplazado, no basta que la comunidad se haya reservado el tratamiento normativo de un tema, en principio, ya que dicho desplazamiento *solo se produce cuando el legislador comunitario ocupa efectivamente ese terreno con normas obligatorias para la Subregión*”.

Ahora bien, el propio Tribunal reconoce que se trata de “*dos ordenamientos jurídicos distintos, autónomos y separados*, que adoptan dentro de sus propias competencias formas peculiares de crear y extinguir el derecho, que por supuesto no son intercambiables” (Proceso 2-IP-88). Así, una norma andina no deroga automáticamente una disposición nacional, sino que, si existe incompatibilidad entre ellas, la segunda resulta inaplicable pese a continuar vigente, toda vez que los principios de aplicación inmediata y efecto directo del derecho comunitario inciden sobre el plano de eficacia de la norma nacional, y no así sobre su existencia o validez.

Al respecto, corresponde que las autoridades de los Países Miembros, actuando en consonancia con sus compromisos comunitarios, activen los mecanismos correspondientes para asegurar la compatibilidad y armonía entre estos dos sistemas normativos.

- En referencia al segundo tema, esta sentencia recoge por primera vez el principio del *complemento indispensable* en el ámbito andino; en virtud del cual se reconoce que, en algunos casos, los Países Miembros pueden adoptar medidas legislativas complementarias a las disposiciones comunitarias. Sobre el particular, advierte el órgano jurisdiccional que debe aplicarse un criterio restrictivo y que solo serán de recibo aquellas actua-

ciones nacionales que sean “estrictamente necesarias para la ejecución de la norma comunitaria y, por tanto, que favorezcan su aplicación y que de ningún modo lo entrapen o desvirtúen” (Proceso 2-IP-88).

Resulta evidente que la construcción del acervo normativo comunitario es un proceso dinámico y evolutivo. En ese sentido, la aplicación del citado principio cumple una función que podría asemejarse a la de un aceite en un sistema de engranajes de una compleja máquina industrial. Es decir, facilita y optimiza su adecuación y funcionamiento con el objetivo que la máquina –el proceso de integración– avance, no se detenga y cumpla su propósito.

Por otra parte, cuando los países deciden voluntaria y soberanamente embarcarse en un proceso integracionista, la consecuencia natural, lógica y deseable es que cumplan con los compromisos asumidos.<sup>21</sup> *El principio de cooperación leal*, citado anteriormente, constituye precisamente una afirmación de lo mencionado. Fue con ocasión de la emisión de las sentencias en los procesos 2-N-86 (10 de junio de 1987) y 5-IP-89 (26 de octubre de 1989), que el Tribunal Andino tuvo la oportunidad de referirse a las dimensiones positiva (de hacer) y negativa (de no hacer) de dicho principio. En relación con la segunda, cabe destacar que los países miembros deben abstenerse de adoptar toda y cualquier medida que, “con cualquier nombre o forma [...] pueda obstaculizar la aplicación del ordenamiento jurídico andino, abstención imperativa inherente al cumplimiento de lo pactado y como soporte básico para el desarrollo del proceso de la integración”.

Esta declaración es la piedra angular del constructo jurisprudencial posterior sobre la intangibilidad del ordenamiento jurídico comunitario, especialmente en el ejercicio del control de cumplimiento que efectúa el Tribunal. En efecto, este órgano jurisdiccional llegó a afirmar, con posterioridad, que la vulneración de cualquier norma andina conlleva implícitamente la violación de este principio y, en consecuencia, afecta a la esencia misma del proceso de integración.<sup>22</sup>

---

21. Ver Ricardo Vigil, *La estructura jurídica y el futuro de la comunidad andina* (Madrid: Civitas, 2011), 59; César Montaña Galarza, *Problemas constitucionales de la integración*. (México D.F.: Universidad Anáhuac/Porrúa/Red Internacional de Juristas para la Integración Americana/Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 129.

22. Sobre el particular, el *leading case* fue la sentencia emitida en el proceso 3-AI-97.

## Segundo período (1996 - 2006)

### Hacia una nueva visión de la integración

El 6 de marzo de 1996, la Junta del Acuerdo de Cartagena interpuso la primera acción de incumplimiento ante el Tribunal Andino. Es decir que, recién en esa fecha, casi quince años después de la suscripción del Tratado de su creación se activó por primera vez el mecanismo de solución de controversias con el propósito de que el órgano jurisdiccional supranacional efectúe el control de cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas por un País Miembro –en ese caso, la República del Ecuador–. Merece destacarse que esa acción cambió radicalmente la dinámica de utilización del mecanismo mencionado para resolver controversias en la Subregión.

Si el período analizado anteriormente se caracteriza por la inacción, en la década comprendida entre 1996 y 2006, la Junta y luego la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, SGCA), iniciaron ochenta acciones de incumplimiento. En ese mismo período se recibieron dos acciones promovidas por Venezuela, una por Colombia y nueve por particulares. Es decir, noventa y dos acciones de esta naturaleza contra los cinco países miembros, la mayor cantidad en la historia del Tribunal. Entre 1996 y 2006 se demandó el supuesto incumplimiento de Bolivia en cuatro (4) oportunidades, de Colombia en diecisiete (17) casos, de Ecuador en veintiséis (26) procesos, de Perú en diecisiete (17) causas, y de Venezuela en veintiocho (28) oportunidades.

Al respecto, corresponde cuestionarse ¿cuál fue la conducta que motivó el cambio de acción de la Junta y la SGCA? ¿qué compromiso no estaba siendo cumplido? Para responder estas cuestiones, es necesario señalar que, si durante la primera fase de labor del Tribunal los temas relacionados con el Programa de Liberación y el Régimen Común de Propiedad Industrial fueron preponderantes, en esta segunda fase se mantuvo esa lógica, y en la primera acción de incumplimiento (Proceso 01-AI-96) se demandó que la República del Ecuador estaría incumpliendo dicho régimen al adoptar una norma nacional<sup>23</sup> contraria a los principios y a las reglas previstas en la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, vigente en esa fecha.

---

23. Decreto Ejecutivo N° 1344-A dictado el 21 de diciembre de 1993 y sus modificaciones introducidas por el Decreto N° 1738 del 30 de junio de 1994.

El conflicto se produjo cuando la República del Ecuador modificó su normativa nacional de propiedad intelectual, a fin de adecuarla a un Convenio bilateral suscrito con Estados Unidos en 1993.<sup>24</sup> La modificación legislativa permitía la concesión de las denominadas patentes *pipeline*<sup>25</sup> en el territorio ecuatoriano, especialmente para productos farmacéuticos, situación contraria a lo dispuesto por la norma andina citada anteriormente; la cual establecía el requisito de la *novedad absoluta o universal* como elemento indispensable para otorgar el privilegio de patente en los países de la subregión andina. Esta tentativa de establecer unilateralmente una posibilidad de registro de patentes, que había sido proscrita por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, fue declarada contraria al ordenamiento jurídico andino y el Ecuador tuvo que adecuar su conducta a la Sentencia emitida por el Tribunal.

El segundo caso planteado (Proceso 02-AI-96) estaba vinculado con ambas materias, pues Venezuela demandó que el Ecuador había establecido restricciones indebidas a la importación de cigarrillos marca *Belmont*, producidos por una empresa venezolana, contrariando así las obligaciones del Programa de Liberación, toda vez que dicha marca no estaba siendo utilizada en Ecuador.

A su turno, Ecuador alegaba que la prohibición de importación de los productos mencionados estaba amparada en el registro previo de dicha marca en su territorio, así como en las disposiciones de la Decisión 344 – que regulaban los derechos de exclusividad del titular de ese registro, entre los que se encontraba el derecho a oponerse a la importación de productos que tengan la misma marca–. Al momento de resolver el caso, el Tribunal tomó en cuenta la necesidad de encontrar un equilibrio entre el principio de libre circulación de mercancías, que sirve de base al Programa de Liberación, y la protección de los derechos de propiedad industrial. Así, declaró que existió incumplimiento durante el tiempo en el que no existía justificación ni sustento para prohibir la importación, toda vez que no se había probado el uso de la marca en Ecuador.

---

24. Acuerdo sobre la Protección y el Cumplimiento de los Derechos de Propiedad Intelectual, firmado entre el Ecuador y los Estados Unidos el 15 de octubre de 1993.

25. En la demanda de la Junta, citada en la sentencia emitida por el TJCA en el proceso 01-AI-96 se define al *pipeline* como “un mecanismo de transición para conceder protección a productos que no eran patentables, en países que están modificando su normativa sobre patentes”.

No obstante, declaró también que ese incumplimiento había cesado una vez que se emitió un acto administrativo, debidamente motivado, por el que se verificó el uso de la marca en Ecuador y, en consecuencia, se probó la existencia de una legítima razón para prohibir dichas importaciones. Por último, el Tribunal exhortó al país demandado a aplicar “las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos de los particulares afectados por la situación de incumplimiento” (Proceso 02-AI-96).

Las siguientes acciones planteadas estaban relacionadas fundamentalmente con el incumplimiento de obligaciones vinculadas con el Programa de Liberación, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, el Arancel Externo Común, las normas sobre valoración aduanera, el transporte internacional de mercancías por carretera y por vía marítima, acciones por dumping y otras acciones relacionadas con el Régimen Común de Propiedad Industrial.<sup>26</sup>

Con ocasión de resolver los primeros procesos en Acción de Incumplimiento, el Tribunal dejó claramente establecidos los criterios sobre la naturaleza, el objeto y la finalidad de dicha acción, reconociendo que esta constituye el principal mecanismo de tutela de los objetivos del proceso de integración subregional andino y de los intereses comunitarios.

Del mismo modo, aseveró que es una acción jurisdiccional esencialmente contenciosa que se constituye como el medio idóneo para efectuar el control sobre las conductas y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidos por los Países Miembros, en el marco de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario andino.<sup>27</sup>

En relación con la Sentencia que emite en este tipo de acciones, el Tribunal aclaró que la misma: “no solo es declarativa en el sentido de limitarse a la mera declaración de la existencia de un derecho o de una obligación, sino que también está llamada a imponer el cumplimiento de una prestación de hacer o de no hacer” (sentencia proceso 01-AI-96).

En la segunda Sentencia emitida en una Acción de Incumplimiento, en el proceso 03-AI-96, el TJCA continuó la labor de definición de las características de dicha acción y así indicó que esta es “autónoma, propia,

---

26. En relación con las patentes de segundo uso, ver las sentencias recaídas en los procesos 89-AI-2000, 01-AI-2001 y 34-AI-2001 (Casos Viagra). En relación con la protección de los “datos de prueba”, ver la Sentencia emitida en el proceso 114-AI-2004.

27. Ver Sentencias emitidas en los procesos 01-AI-96, 02-AI-96 y 03-AI-96.

independiente y sui-géneris”, la cual constituye además “una pieza clave en la construcción, desarrollo y vigencia del orden jurídico comunitario”. Por otra parte, en la Sentencia recaída en el proceso 51-AI-2000, el Tribunal calificó al proceso de integración andino como una verdadera *Comunidad de Derecho* y, por tanto, consideró que:

la obligatoriedad de cumplir la normativa comunitaria no surge como consecuencia de la emisión de un dictamen de incumplimiento o incluso de una sentencia que declare el incumplimiento por un País Miembro; es el principio de legalidad –más que el principio *pacta sunt servanda*, como ocurre en el Derecho Internacional–, el que exige que las relaciones entre los distintos sujetos del Derecho Comunitario –órganos e instituciones comunitarias, Países Miembros y ciudadanos de la Comunidad–, se rijan conforme al ordenamiento jurídico andino.

Del mismo modo, resulta importante destacar que en las acciones de incumplimiento se juzga esencialmente una conducta y no una norma jurídica; la cual, cuando existe, es solamente “un instrumento, un medio, para materializar la conducta objeto de censura”, pues muchos incumplimientos “pueden darse incluso, sin que se profiera norma jurídica alguna” (sentencia proceso 07-AI-98).

Esta aclaración resulta de trascendental importancia en la construcción jurisprudencial de la figura del “incumplimiento continuado” que realizó el Tribunal, a partir del año 1998. Al efecto, este órgano comunitario efectuó un análisis encaminado a determinar la *verdad material* sobre las conductas que podrían configurar un incumplimiento y no se limitó a realizar un estudio formal sobre la vigencia de una norma nacional.

El *leading case* de esta línea jurisprudencial es el proceso 7-AI-98, en el que la SGCA demandó el incumplimiento de la República del Ecuador por aplicar niveles arancelarios diferentes a los previstos en el marco del Arancel Externo Común establecido en la Decisión 370 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Durante el proceso, se evidenció que dicha conducta se habría instrumentalizado a través de tres Decretos Ejecutivos. Al respecto, la demanda se refería únicamente a la expedición del primero de ellos, el cual dejó de regir el 31 de diciembre de 1998, es decir un mes después de presentada la demanda ante el TJCA. En ese sentido, uno de los argumentos de la parte demandada fue que, a su juicio, se presentó el fenómeno de la *sustracción de materia*, pues la norma jurídica nacional que fue demandada, ya no se encontraba vigente. Sobre el particular, el Tribunal señaló lo siguiente:

la conducta asumida por el gobierno ecuatoriano y calificada como de incumplimiento frente al Arancel Externo Común por la Secretaría General, ha ido evolucionando para presentar en las distintas fases características y modalidades diferentes pero que, *en esencia, denotan una misma direccionalidad y finalidad conductual de modificar unilateralmente dicho instrumento de la integración andina.*

[...]

De esta manera y teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, en el sentido de que *la norma legal comprometida solamente es un instrumento para materializar determinada conducta* que puede ser contraria o no a lo previsto en el orden comunitario, *no cabe duda de que si tal norma se deroga o si se modifica, pero la conducta persiste o se transforma, haciéndose más gravosa o atemperándose en sus efectos, el incumplimiento subsiste con las características, se insiste, de un incumplimiento continuado*” (sentencia proceso 07-AI-98).

El Tribunal se ha pronunciado sobre el *incumplimiento continuado* en los procesos 53-AI-2000, 50-AI-2002, 117-AI-2003, 118-AI-2003, 132-AI-2003, 117-AI-2004, 1-AI-2006 y 5-AI-2007, resaltando que, en todos ellos, se emitió sentencia declarando el incumplimiento del País Miembro correspondiente. Es evidente que la construcción de la figura del “incumplimiento continuado” busca asegurar el efectivo cumplimiento de los objetivos del proceso de integración andino, así como la debida observancia de los compromisos y obligaciones asumidas por los Países Miembros, garantizando además la aplicación y eficacia de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario.

Por otra parte, en relación con los aspectos sustantivos del Programa de Liberación, el Tribunal desarrolló una posición clara, sistemática y concordante en las sentencias emitidas dentro de los procesos 2-AI-96, 3-AI-96, 1-AI-97 y 2-AI-97, las cuales sentaron las bases sobre el entendimiento judicial acerca del objetivo, la importancia y la finalidad de la formación de una zona de libre comercio y un mercado ampliado. Al respecto, el Tribunal reconoció expresamente que el Programa de Liberación es uno de los *pilares básicos* del sistema de integración andino, constituye uno de los instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena, y señaló que “mantenerlo y defenderlo es una necesidad para el robustecimiento del proceso”.

En el mismo sentido se pronunció sobre el Arancel Externo Común, el cual en palabras del Tribunal representa “uno de los mecanismos decisivos para lograr los objetivos propuestos”, pues constituye junto con el Programa

de Liberación, “el ámbito indispensable para la construcción del mercado ampliado”. De esta manera, ambos mecanismos resultan ser “parte sustancial de la existencia del mercado andino” (Sentencia procesos 7-AI-98 y 16-AI-99).

En una sentencia posterior, dentro del proceso 16-AI-99, el Tribunal advirtió que el incumplimiento de las normas que regulan estos dos importantes mecanismos genera *inseguridad jurídica*, especialmente para los inversionistas provenientes de terceros países, crea *condiciones inequitativas de competencia* entre Países Miembros y desmerece la seriedad del proceso de integración andina hacia la Comunidad Internacional.

En relación con la liberalización de la oferta y la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera, entendido como “uno de los instrumentos más eficaces para la consolidación del espacio económico subregional” (sentencia proceso 15-AI-2000), el Tribunal, en las sentencias dictadas dentro de los procesos 46-AI-99, 15-AI-2000 y 16-AI-2000, aseveró que dicha liberalización está destinada a garantizar la eficiencia de dicho servicio, en condiciones de libre competencia, reconociendo la libertad de tránsito de los vehículos habilitados y las unidades de carga debidamente registradas para tal actividad.

La liberalización del transporte de mercancías está directamente vinculada con los objetivos del proceso de integración andina y, en consecuencia, incluso la omisión de los Países Miembros al no garantizar el libre tránsito de los vehículos de transporte internacional y permitir, por ejemplo, que grupos de interés interrumpen o bloqueen el paso transfronterizo, configura un incumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa andina.

Como se puede apreciar, en esta segunda etapa de labores del Tribunal se suscitaron varias controversias importantes, en gran medida como resultado del re-lanzamiento del proceso integracionista con la suscripción del Protocolo de Trujillo, a través del cual se pretendía implementar una agenda propia *del Regionalismo Abierto*<sup>28</sup> en los países andinos; así como,

---

28. Wilfred Ethier, “The New Regionalism”; Mikio Kuwayama, *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature*; Germánico Salgado, *El Grupo Andino de hoy, eslabón hacia la integración de Sudamérica* (Quito: Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 1998). Mikio Kuwayama, *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature* (1999); José Briceño Ruíz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales* 45, n.º 175 (2013): 9-39.

en virtud del *aggiornamento* de la estructura institucional y, sobre todo, de la activa participación de la SGCA. De esta manera, el Tribunal tuvo la oportunidad de ratificar los principios del ordenamiento jurídico andino, establecer con claridad la naturaleza, el objeto y la finalidad de la Acción de Incumplimiento como el vehículo procesal que permite vigilar el comportamiento de los Países Miembros, con miras a garantizar la plena observancia de los compromisos y obligaciones asumidas en calidad de miembros de la Comunidad Andina.

Asimismo, el Tribunal tuvo la oportunidad de delinear aspectos trascendentales en cuanto al contenido y alcance del Programa de Liberación, el Arancel Externo Común, la Liberalización del servicio de transporte internacional de mercancías, el Régimen Común de Propiedad Intelectual, entre otros temas. En suma, durante este período, el Tribunal Andino coadyuvó sustancialmente con la construcción de una nueva visión de la integración subregional orientada hacia el establecimiento de un mercado ampliado, regulado fundamentalmente mediante normas comunitarias. La actuación del órgano judicial supranacional buscaba además brindar la suficiente predictibilidad, seguridad y estabilidad jurídica a los Países Miembros, los agentes económicos y los ciudadanos andinos en general.

### **Tercer período (2007 - 2019)**

#### **Los particulares impulsando el Sistema Andino de Solución de Controversias**

En el marco de la estrategia de Regionalismo Abierto adoptada en el proceso de integración andino, corresponde recordar que, en la décima reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada el 4 y 5 de abril de 1998 en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, se acordó diseñar una “política exterior común y una estrategia comunitaria que permita la proyección de la Comunidad Andina en el contexto internacional”. En esa misma reunión, se encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) que, entre otros, profundice el diálogo con los Estados Unidos, especialmente para que se establezca un Consejo Andino-Estadounidense sobre Comercio e Inversión. Posteriormente, en la décimo tercera reunión del Consejo Presidencial celebrada el 23 y 24 de junio de 2001, se instruyó al CAMRE impulsar la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea.

El año 2004 tuvo una importancia decisiva en la definición de la estrategia andina sobre negociaciones comerciales con terceros países, pues el Consejo Presidencial, reunido en Quito, Ecuador, reconociendo las oportunidades y desafíos que conllevan las negociaciones bilaterales que están desarrollando los Países Miembros, manifestó su complacencia con las mismas y recomendó que en todo momento se resguarden los objetivos, mecanismos e instituciones establecidos en el Acuerdo de Cartagena. En ese sentido, se aprobó la Decisión 598<sup>29</sup> sobre “Relaciones comerciales con terceros”, que amplió la posibilidad de negociar bilateralmente con cualquier país, cuando no fuese posible concluir una negociación en bloque.

La Decisión 598 resultó premonitoria y ante la imposibilidad de concluir conjuntamente la negociación, Colombia y Perú suscribieron en 2006 sendos acuerdos de promoción comercial con Estados Unidos. Estos hechos marcaron el inicio de una nueva estrategia de inserción económica global de esos dos países, suscitaron la salida de Venezuela del proceso de integración y generaron un marcado antagonismo con la estrategia comercial de Bolivia y Ecuador.

La misma suerte corrieron las negociaciones con la Unión Europea, las cuales se habían iniciado en bloque en el año 2007 y, a partir de febrero del año 2009 continuaron en un formato *sui generis* denominado *multipartes*, el cual incluía inicialmente a los países de la Unión Europea, Colombia, Ecuador y Perú. No obstante, a fines de ese año, Ecuador se retiró de las negociaciones y el 26 de junio de 2012, y Colombia y Perú fueron los únicos países de la CAN en suscribir un acuerdo comercial con el bloque europeo en ese momento. Posteriormente, en 2014, Ecuador reinició las negociaciones con la Unión Europea y el 11 de noviembre de 2016 se suscribió el correspondiente Protocolo de Adhesión al Acuerdo Comercial *multipartes*, el cual entró en vigencia el 1 de enero de 2017.

A partir de ese momento y durante la siguiente década, las políticas comerciales de los dos bloques formados al interior de la Comunidad Andina avanzaron como los rieles de un tren, de forma paralela y sin la posibilidad de cruzarse. En efecto, Colombia y Perú se embarcaron en una serie de negociaciones comerciales bilaterales con sus principales socios comerciales, en cuanto Bolivia y Ecuador reforzaron su perspectiva contraria a los

---

29. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/Gace1092.pdf>.

tratados de libre comercio. En efecto, entre 2006 y 2016, Colombia y Perú firmaron varios acuerdos comerciales bilaterales, aspecto que evidencia claramente la orientación de su política comercial hacia el *Bilateralismo competitivo* que incluía la suscripción de acuerdos comerciales asimétricos con países desarrollados de distintas latitudes.

Esta posición contrapuesta generó un impase que bloqueó la posibilidad de profundizar la integración económica en el concierto andino, así como las negociaciones en otras áreas. Ante esta situación, el Consejo Presidencial Andino decidió iniciar en el año 2011 un proceso de reingeniería del Sistema Andino de Integración.

Como resultado de dicho proceso se redujeron los temas y ámbitos de acción a cargo de la Comunidad, se eliminaron Comités y Grupos de trabajo *ad hoc*, se ordenó la reestructuración orgánica y funcional de la Secretaría General, se dispuso que se inicie un proceso que facilite la salida del Parlamento Andino del sistema,<sup>30</sup> y, al 2019, aún estaba pendiente la conclusión de la reingeniería del sistema de solución de controversias.

La situación descrita tuvo un impacto directo en las acciones tramitadas ante el Tribunal, especialmente en relación con los incumplimientos demandados por la SGCA, pues si en la década pasada había promovido ochenta acciones, entre 2007 y 2019, como ya se mencionó, presentó únicamente dos demandas, una en el año 2007 y, la última, en el año 2008. Por otra parte, en ese mismo período, los particulares, personas naturales y jurídicas iniciaron treinta y ocho acciones de incumplimiento. Un aspecto que también llama la atención es que desde el año 2000, ningún país presentó demandas de esta naturaleza.

Por otra parte, una de las consecuencias de la denuncia del Acuerdo de Cartagena, por parte de Venezuela, fue que, a partir del año 2006, el TJCA quedó integrado por cuatro Magistrados. En ese sentido, la estructura orgánica, funcional y económica del órgano jurisdiccional de la CAN fue alterada y pese a las reiteradas solicitudes para que esa situación se resuelva por la vía legislativa, la solución nunca llegó. De esta manera, la imprevista e inédita situación de contar con un número par de Magistrados generó un enorme desafío, especialmente en relación con el *quorum* decisorio, ya

---

30. Ver la Decisión 792 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en forma ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina.

que naturalmente podría presentarse un empate durante la deliberación y posterior votación de providencias y sentencias.

Sobre el particular, en el mes de enero del año 2014, el Tribunal recibió una demanda laboral (Proceso 01-DL-2014) y después de la deliberación sobre su admisibilidad no fue posible alcanzar consenso. El resultado de la votación fue de dos votos a favor de la admisión de la demanda y dos votos por el rechazo *in limine*. Este hecho generó que el Pleno del Tribunal iniciara una profunda reflexión acerca del problema derivado de su composición par, concluyendo que de ninguna manera la omisión legislativa podía impedir la oportuna administración de justicia y la eficaz tutela jurisdiccional. El Tribunal consideró además que la inacción frente a una laguna normativa vaciaría de contenido su misión esencial de administrar justicia y colocaría a los ciudadanos andinos en una situación de total indefensión.

Como resultado de intensos debates al interior del Tribunal, el 13 de mayo de 2014 se aprobó por mayoría la Resolución 01/2014 “Procedimiento para resolver la falta de *quorum* decisorio en asuntos judiciales”. En dicha Resolución, se utilizó la *integración del derecho* como un mecanismo para superar los efectos del vacío normativo mencionado anteriormente. En ese sentido, el Tribunal realizó una interpretación teleológica y sistemática de los artículos 13, literal d) y 70 de su Estatuto, con el objeto de evidenciar que, únicamente cuando el impedimento o recusación del Magistrado titular (*situación fáctica*) genere una afectación sustancial al proceso y no sea posible alcanzar el *quorum* deliberatorio o decisorio (*consecuencia jurídica*), el Tribunal debe convocar a un Magistrado suplente (*solución normativa*). Es decir, la convocatoria de un Magistrado suplente no responde a una determinada situación fáctica, sino que está justificada por las consecuencias prácticas y jurídicas de dicha situación.

El Tribunal entendió que el empate en la votación (*situación fáctica*) generaba la misma *consecuencia jurídica* de falta de *quorum* deliberatorio y decisorio y, por tanto, debería aplicarse la misma *solución normativa* de convocar a un Magistrado suplente.<sup>31</sup> Así, sería posible dirimir el empate, alcanzar el *quorum* decisorio requerido y cumplir su principal misión de administrar justicia. La Resolución 01-2014 ha sido aplicada diversas veces

---

31. De acuerdo con el artículo segundo de la Resolución 01-2014, el TJCA realiza anualmente un sorteo público entre los primeros Magistrados suplentes de cada País Miembro, a fin de establecer el orden de intervención de cada uno de ellos en los procesos en que sea aplicable dicha Resolución.

desde su entrada en vigencia, asegurando de esta manera la oportuna administración de justicia y evitando la parálisis del sistema.

De otro lado, es importante señalar que, en la más reciente fase de labores del Tribunal, la Interpretación Prejudicial –mecanismo de colaboración judicial esencial de la comunidad de derecho que representa la Comunidad Andina–, ha sido la principal protagonista. En efecto, entre 2007 y 2019 no solo se incrementaron exponencialmente el número de solicitudes (4701) como la cantidad de Interpretaciones Prejudiciales emitidas por el Tribunal (4194).<sup>32</sup>

Al respecto, en el año 2014,<sup>33</sup> el Pleno del TJCA decidió llevar adelante un diálogo franco y directo con las autoridades judiciales que utilizan este mecanismo, así como con las entidades administrativas nacionales que aplican su jurisprudencia. Esta iniciativa permitió que los Magistrados juntamente con las autoridades nacionales realizaran una adecuada evaluación sobre la forma en que se estaba aplicando la norma andina y las Interpretaciones Prejudiciales en la solución de casos en sede nacional.

De esta manera fue posible identificar aspectos procesales y cuestiones sustanciales que podrían optimizar su labor. Del mismo modo, en cumplimiento de una de las funciones más importantes del Tribunal de realizar actividades de difusión del ordenamiento jurídico comunitario andino, entre los años 2015 y 2019, este órgano comunitario organizó y participó en ciento veintisiete eventos y actividades de esta naturaleza en los cuatro países miembros.<sup>34</sup>

Un resultado concreto del trabajo realizado en los países fue la solicitud de interpretaciones prejudiciales, presentada casi simultáneamente por el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual del Estado Plurinacional de Bolivia (Proceso 105-IP-2014) y la Dirección de Signos Distintivos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual de la República del Perú (Proceso 121-IP-2014). Ambas consultas permitieron que el Tribunal realice un aporte fundamental al derecho co-

---

32. De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

33. Ver Informe de Labores de la gestión 2014 del Tribunal Andino. Disponible en: <https://www.tribunalandino.org.ec/wp-content/uploads/2019/04/INFORME2014.pdf>

34. De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

munitario andino, toda vez que en los dos casos se reconoció la legitimidad activa de los solicitantes.

De esta manera, las entidades administrativas permanentes, constituidas por mandato constitucional o legal, que acrediten el carácter obligatorio de sus competencias, el deber de aplicar normas andinas, el carácter contradictorio de los procedimientos a su cargo, así como el respeto al debido proceso y su independencia y autonomía funcional, tienen la facultad de solicitar una Interpretación Prejudicial.

El análisis que realizó el TJCA partió de la premisa de que el término juez nacional contenido en los artículos 33 del Tratado de creación del Tribunal y 122 y 123 de su Estatuto, es un concepto autónomo del derecho comunitario andino que debe ser definido por el propio Tribunal, tomando en cuenta el objeto y la finalidad del instituto de la Interpretación Prejudicial.

Así, para asegurar la aplicación uniforme del derecho andino se debe tomar en cuenta que el mismo no solamente se aplica en sentencias judiciales, sino también en actos administrativos que reconocen o deniegan derechos, y resuelven controversias. El Tribunal reconoció que la independencia de las entidades que emiten dichos actos promovió la *jurisdiccionalización* de los procedimientos que tramitan, en los que se observan las garantías del debido proceso. Asimismo, consideró que, de acuerdo con el principio de legalidad, el límite de actuación de las administraciones nacionales también está determinado por el ordenamiento jurídico comunitario andino.

En ese sentido, si las entidades competentes cuentan con una Interpretación Prejudicial antes de emitir un acto administrativo, se garantiza la “aplicación uniforme de la norma comunitaria desde el primer momento en que es invocada”, reduciendo así la discrecionalidad de la administración y otorgando mayor predictibilidad, seguridad jurídica y protección de los derechos de los administrados.

Este avance jurisprudencial que profundizó lo que ya se había hecho en los procesos 14-IP-2007, 130-IP-2007 y 03-AI-2010, sirvió posteriormente de base para la emisión de los Acuerdos 08/2017 y 04/2018 que establecen el Reglamento que regula aspectos vinculados con la emisión y solicitud de Interpretaciones Prejudiciales, en el que, entre otros, se establece la posibilidad de que las partes en los procesos internos formulen preguntas, presenten informes técnicos o normativos, y participen en informes orales, en el marco de una solicitud de Interpretación Prejudicial. Estas decisiones

permiten un mayor y mejor acceso de los particulares al mecanismo andino de solución de controversias.

Debe tomarse en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre con las Acciones de Incumplimiento que son planteadas ante la inobservancia de los compromisos y obligaciones asumidas por los Países Miembros; o, las Acciones de Nulidad que promueven un control de legalidad sobre las actuaciones de los Órganos del Sistema Andino de Integración con competencia legislativa; las consultas de Interpretación Prejudicial son formuladas en el marco de procesos nacionales en los que, precisamente se aplican las normas andinas y se están discutiendo los derechos de los ciudadanos andinos, así como los intereses de los agentes económicos que participan en el mercado ampliado, reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario.

Es decir que, es evidente que el incremento exponencial de consultas, así como el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Andino, en ejercicio de esta competencia, promueven una mayor eficacia de las normas andinas, y en definitiva constituyen un aporte esencial para la continuidad del proceso de integración.

Por otra parte, la ampliación de las materias que son objeto de consulta, vía Interpretación Prejudicial, es una clara muestra de que la armonización legislativa prevista en el Acuerdo de Cartagena, no se limita a la adopción de normas comunitarias, sino que estas son efectivamente aplicadas por las autoridades administrativas y judiciales de los Países Miembros. En ese sentido, al margen de los temas vinculados con el Programa de Liberación y los Regímenes Comunes de Propiedad Industrial y Derechos de Autor, en los últimos años, el Tribunal ha desarrollado una prolífica jurisprudencia sobre otros temas, tales como: Libre competencia, normas de origen, temas aduaneros, derecho tributario, transporte, telecomunicaciones y minería ilegal.

## Consideraciones finales

La integración económica regional entendida como un proceso y como los resultados que se obtienen durante su desarrollo, dista mucho de ser una simple sucesión de fases por las que se debe transitar según una hoja de ruta predeterminada, con el propósito de alcanzar metas de forma lineal y homogénea. Del mismo modo, los actores públicos y privados que intervienen en su formación y funcionamiento no responden únicamente

a variables económicas y comerciales de carácter sistémico, sino que actúan tomando en consideración las demandas internas que incluyen aspectos políticos, jurídicos y sociales.

La *institucionalización* y *legalización*<sup>35</sup> de un proceso de integración – que incluye *obligaciones vinculantes, reglas claras y precisas, y la delegación del control de legalidad*– no determina, por sí misma, el éxito o el fracaso de una iniciativa regional. No obstante, tomando en cuenta su naturaleza instrumental, el grado en el que se implementan, mantienen y consolidan, incide directamente en el avance y retroceso del proceso en su conjunto o de algunas áreas o temas específicos.

El cambio cualitativo hacia la *legalización* en el proceso de integración subregional andino, con el consecuente perfeccionamiento de la *supranacionalidad*, se produjo en 1983, con la entrada en vigencia del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. En ese momento, surgió una nueva *Comunidad de Derecho* que encuentra fundamento, por una parte, en el reconocimiento expreso de la existencia y vigencia de un ordenamiento jurídico autónomo, vinculante, de aplicación inmediata y eficacia directa, que prevalece además sobre otras normas internas e internacionales; y, por otra, en la delegación del ejercicio de competencias jurisdiccionales –*control de legalidad, cumplimiento y de interpretación y aplicación uniforme* de la normativa andina– a un órgano judicial permanente.

El Protocolo de Trujillo de 1996, modificadorio del Acuerdo de Cartagena, y el Protocolo de Cochabamba de 1998, modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, complementaron y elevaron el nivel de *institucionalización* y *legalización*, al establecer el Sistema Andino de Integración como la estructura orgánica e institucional del proceso, y otorgar más facultades al Tribunal Andino, respectivamente.

La evidencia empírica demuestra que el establecimiento de normas de obligatorio cumplimiento y de un avanzado mecanismo de control, no tuvo efectos inmediatos ni automáticos. Por el contrario, durante los primeros once años de implementación de dicho mecanismo, este tuvo una incidencia modesta en el devenir del proceso, explicada fundamentalmente por la inacción de los países miembros, principales destinatarios de las normas andinas.

---

35. Kenneth Abbott, et al, "The concept of legalization".

No obstante, la escasa utilización del sistema de solución de controversias, es evidente que el Tribunal Andino aprovechó cada oportunidad para establecer, en primer lugar, el fundamento sobre los *métodos funcionales* que utilizaría para interpretar las normas comunitarias; y, en segundo lugar, aplicando esos métodos, sentar las bases de los principios y características del derecho comunitario andino, entre los que destaca, el principio de cooperación leal.

Del mismo modo, en sus primeras sentencias definió el contenido, objeto y alcance de las disposiciones que regulan el Programa de Liberación y el Régimen Común de Propiedad Industrial. Esas dos temáticas marcarían, a la larga, la pauta de la labor jurisdiccional en la Comunidad Andina.

La experiencia demuestra además que un ordenamiento jurídico no solamente es eficaz en la medida en que sus destinatarios cumplen con sus disposiciones, sino también adquiere eficacia cuando es posible acudir a un mecanismo independiente, autónomo y especializado, en caso de incumplimiento, con el propósito de obtener la debida tutela judicial.

En ese sentido, los mayores aportes del Tribunal Andino para la consolidación de los objetivos del proceso de integración, especialmente en relación con el Programa de Liberación y el Arancel Externo Común, se dieron como resultado de las acciones de incumplimiento propuestas por la SGCA y, en menor medida, por los Países Miembros y los particulares entre 1996 y 2006. Esta dinámica coincide con el período de ampliación y profundización de las políticas comunes y el acervo normativo en la Subregión, lo cual, sumado a la actividad jurisdiccional, generó un escenario propicio para que se produzca, durante ese período, un efectivo avance en esas áreas temáticas.

Por otra parte, ante un nuevo período de relativa inacción de la SGCA y de los Países Miembros, han sido las personas naturales y jurídicas quienes actuando directamente ante el sistema andino de solución de controversias o acudiendo a las instancias nacionales pertinentes, han promovido la continuidad en la aplicación de las disposiciones andinas, lo que se traduce en una verdadera armonización de las políticas económicas.

En efecto, dicha armonización no se limita al establecimiento de normas comunes, sino que, ante todo, está destinada a su efectiva implementación en los Países Miembros, para lo cual se requiere el concurso de todas las autoridades administrativas y judiciales involucradas en su diseño

y ejecución. En ese sentido, la Interpretación Prejudicial resulta de vital importancia, pues es el mecanismo de colaboración idóneo –entre las autoridades nacionales y el Tribunal comunitario– para asegurar la interpretación y aplicación uniforme de las normas andinas. Es precisamente, a través del ejercicio de esa competencia, que el Tribunal ha construido una sólida jurisprudencia en diversas áreas temáticas, entre las que resalta la propiedad intelectual.

De esta manera, resulta evidente que la construcción del acervo normativo comunitario, así como el control de legalidad, cumplimiento e interpretación y aplicación uniforme, son parte de un proceso –*institucionalización y judicialización*– dinámico, heterogéneo y multicausal. Asimismo, se aprecian diferentes niveles de cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas por los Países Miembros, así como diversos grados de utilización de los mecanismos judiciales nacionales y comunitarios, por parte de los actores públicos y privados.

En ese contexto, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha desempeñado diversos roles en los cincuenta años de integración subregional, desde el establecimiento de las bases del derecho comunitario y del propio proceso de integración, pasando por la definición de los contornos de los principales mecanismos para la consolidación de un mercado ampliado, y coadyuvando con la armonización de políticas económicas.

## Bibliografía

- Abbott, Kenneth, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal. “The concept of legalization”. *International organization* 54, n.º 3 (2000): 401-19. doi:10.1162/002081800551271
- Balassa, Bela. *The Theory of Economic Integration*. New York: Routledge, 1961.
- Baldwin, Richard. “The Causes of Regionalism”. *The World Economy* 20, n.º 7 (1997): 865-888. doi:10.1111/1467-9701.00107
- Banco Mundial. “Trade blocs. A World Bank Policy Research Report”. Washington, D.C.: The World Bank
- Bhagwati, Jagdish. “Regionalism and Multilateralism: an overview”. En *New dimensions in regional integration*, editado por Jaime de Melo, 22-51. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Bown, Chad, Daniel Lederman, Samuel Pienknagura y Raymond Robertson. *Mejores vecinos. Hacia una renovación de la integración económica en América Latina*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2017. <<https://bit.ly/34P8UYx>>.

- Braga, Primo, Raed Safadi y Alexander Yeats. "Regional integration in the Americas: deja vu all over again?". *The World Economy* 17, n.º 4 (1994): 577-602. doi:10.1111/j.1467-9701.1994.tb00842.x
- Briceño Ruíz, José. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales* 45, n.º 175 (2013): 9-39. doi:10.5354/0719-3769.2013.27352
- Casas, Ángel María. *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2003.
- Comisión Económica para América Latina. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994. <<https://bit.ly/30ZUyDE>>.
- Devlin Robert y Antoni Estevadeordal. ¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?. Buenos Aires: INTAL / ITD / STA, 2001. <<https://bit.ly/33PTmVk>>.
- Ethier, Wilfred. "The New Regionalism". *The Economic Journal* 108, n.º 449 (1998): 1149-61. doi:10.1111/1468-0297.00335
- Furtado, Celso. "Dependencia externa y teoría económica". *El trimestre económico* 38, n.º 150 (1971): 335-49.
- Haas, Ernst. "The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing". *International organization* 24, n.º 4 (1970): 607-46. doi:10.1017/S0020818300017495
- Keohane, Robert. "Cooperation and international regimes". En *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 49-13. New Jersey: Princeton University Press, 1984. doi:10.2307/j.ctt7sq9s.7.
- Krasner, Stephen. "State power and the structure of international trade". *World politics: A quarterly journal of international relations* 28, n.º 3 (1976): 317-47. doi:org/10.2307/2009974
- Krugman, Paul. "Regionalism versus multilateralism: analytical notes". En *New dimensions in regional integration*. Editado por Jaime de Melo y Arvind Panagariya, 58-79. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Kuwayama, Mikió. *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.
- Malamud, Andres. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter. "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur". *Desarrollo Económico* 46, n.º 181 (2006): 3-31. doi: 10.2307/4151099
- Mantilla, Galo. *Derecho andino*. Quito: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992.

- Mattli, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999.
- Mansfield, Edward y Helen Milner, ed. *The political economy of regionalism*. Columbia: Columbia University Press, 1997.
- Montaño Galarza, César. *Problemas constitucionales de la integración*. Mexico D.F.: Universidad Anáhuac / Porrúa / Red Internacional de Juristas para la Integración Americana / Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- Nye, Joseph S. "Comparative regional integration: Concept and measurement", *International organization* 22, n.º 4 (1968): 855-80. <https://www.jstor.org/stable/2705847>.
- Prebisch, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre. El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: Fondo de cultura económica, 1963. <https://bit.ly/33RUdEK>.
- Quiliconi, Cintia. "Modelos competitivos de integración en el Hemisferio Occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua?". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 102-103 (2013): 147-68. <https://bit.ly/3dnluCc>.
- Quindimil, Jorge Antonio. *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*. Valencia: Tirant lo blanch, 2006.
- Reynolds, Clark, Fransico Thoumi y Reinhart Wettmann. *A Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*. Washington: USAID / Friedrich Ebert Stiftung, 1995.
- Sáchica, Luis. *Introducción al derecho comunitario andino*. Bogotá: Temis, 1990.
- Salazar Manrique, Roberto. "El derecho Comunitario Andino: de la teoría Jurídica a la realidad actuante del derecho". *Revista Jurídica*, n.º 9 (1994): 247-96. <https://bit.ly/3lGNC6s>.
- Salgado, Germánico. *El Grupo Andino de hoy, eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 1998.
- Summers, Lawrence. "Regionalism and the world trading system". *Policy implications of trade and currency zones* (1991):295-301. <https://bit.ly/3dnlnXG>.
- Vigil Toledo, Ricardo. *La estructura jurídica y el futuro de la comunidad andina*. Madrid: Civitas, 2011.
- Vivares, Ernesto, Paul Torres y Kristina Cvetich. "Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos". En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, editado por Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, 21-47. San José: FLACSO, 2014.
- Zelada Castedo, Alberto. *Derecho de la integración económica regional*. 2 vols. Buenos Aires: Ediciones de Palma, 1982.





# El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la singularidad del proceso de integración andino

Yolanda Mendoza Neyra\* 

## Resumen

Los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración son los que realmente diseñan, orientan, regulan y aseguran la consolidación de la Comunidad Andina. De allí surge nuestro interés por analizar uno de ellos cuya existencia es indispensable para la supranacionalidad del proceso de integración andino; nos referimos a su Tribunal de Justicia. En este artículo sostenemos que su actividad jurisdiccional y el ordenamiento andino marcan el distanciamiento del proceso de integración europeo, y proporcionan identidad y singularidad a la integración andina, haciéndola única entre ambos procesos.

**Palabras claves:** Comunidad Andina, integración regional, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Unión Europea.

## The Andean Court of Justice and the uniqueness of the Andean integration process

### Abstract

The bodies and institutions of the Andean Integration System are the ones that really design, guide, regulate and ensure the consolidation of the Andean Community. From there arises our interest in analyzing one of them, whose existence is essential for the supranationality of the Andean integration process. We refer to the Andean Court of Justice. In this article we argue that both its judicial activity and the Andean legal system mark the distance from the European integration process, and thus provide identity and singularity to the Andean integration, making it unique when comparing both processes.

**Keywords:** Andean Community, regional integration, Andean Court of Justice, Court of Justice of the European Union, European Union.

---

\* Abogada de la Universidad de Lima, Especialidad en Derecho Internacional Público por la Pontificia Universidad Católica del Perú. <a20183609@pucp.edu.pe>.

**Recibido:** 19 de diciembre de 2019 | **Revisado:** 14 julio de 2020 | **Aceptado:** 4 de agosto de 2020.

Para citar este artículo: Mendoza Neyra, Yolanda. "El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la singularidad del proceso de integración andino". *Comentario Internacional* 20 (2020): 201-219. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.1

## Introducción

De los cincuenta años de vida institucional de la Comunidad Andina (CAN), indiscutiblemente cuarenta de ellos se debe a la acertada decisión política de sus países miembros por crear un Tribunal de Justicia. Gracias a su existencia, desde 1984 nuestro proceso de integración (en adelante, proceso andino) dejó el esquema de la cooperación internacional para transformarse en uno supranacional,<sup>1</sup> muy similar al que venía desarrollándose en la Europa occidental. Por lo general, ambos procesos de integración son objetos de estudios y comparaciones, cuyos resultados giran en torno a los beneficios que ofrece el modelo europeo y cómo los mismos son absorbidos por su contraparte andina. Tales expresiones también son utilizadas para respaldar otros análisis académicos que consideran a los órganos comunitarios de la CAN como una réplica o copia de las instituciones del proceso de la Unión Europea<sup>2</sup> (en adelante, proceso europeo), sin reparar que estos sirvieron de inspiración.

Creemos que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA) es el órgano comunitario que brinda los mejores elementos para marcar el distanciamiento de la estructura institucional de la Unión Europea (UE), a pesar que sobre él recaiga severos cuestionamientos por su falta de ambición<sup>3</sup> y originalidad en las fundamentaciones de sus sentencias. Por esta razón, expondremos las diferencias más determinantes entre el TJCA y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), los más significativos eventos de la vida institucional y actividades jurisdiccionales de nuestro Tribunal, y normas específicas del ordenamiento jurídico andino (en adelante, ordenamiento andino), que en conjunto justifican la singularidad del proceso andino.

- 
1. Michel Levi, "La Unión Europea y la Comunidad Andina: relaciones entre los procesos de integración", en *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*, ed. José María Beneyto y Patricia Argerey (Madrid, ES: Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2006), 116-18.
  2. Karen J. Alter y Laurence R. Helfer, *Transplantating International Courts – The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice* (Oxford, UK: Oxford University Express, 2017), 36.
  3. William Phelan, "Enforcement and Escape in the Andean Community: Why the Andean Community of Nations is Not a Replica of the European Union", *Journal of Common Market Studies* 53, n.º 4 (2015): 844.

## Sobre el origen y la evolución del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Para empezar a explicar cómo el TJCA ha forjado la singularidad de nuestro proceso, sin que pierda la supranacionalidad, debemos de revisar: bajo qué circunstancias se suscribió el Acuerdo de Integración Subregional y el Tratado que crea el TJCA; y cuáles han sido las más importantes coyunturas internacionales y decisiones políticas de los países miembros que afectaron –positiva o negativamente– el funcionamiento y la evolución de la CAN y de su órgano jurisdiccional. A fin de lograr una mejor comprensión de este trayecto, optamos por dividirlo en tres etapas que desarrollamos a continuación.

### Desde los primeros proyectos de integración regional hasta la entrada en vigor del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena

Como sabemos, el reiterado compromiso de los Estados de América Latina y el Caribe de convertir a esta región en uno de los mercados más importantes del mundo, es una meta integracionista que data desde principios de 1950. Con el objetivo de conseguir una unión regional, en esta época estos Estados decidieron imitar el proceso europeo sin tener presente sus propias realidades económicas y políticas. Para respaldar dicha decisión utilizaron parcialmente las recomendaciones proteccionistas de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)<sup>4</sup> sobre el desarrollo económico y equilibrado que debían aplicarse si se deseaba establecer un Mercado Común Latinoamericano. De este modo, y sin una amplia experiencia en cooperación internacional e integración económica,<sup>5</sup> durante el primer quinquenio de la década de 1960 surgieron distintos proyectos regionales. Así tenemos a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

---

4. Se sugirió la industrialización en forma progresiva de los países de la región a fin de eliminar la dependencia de las importaciones y la unión de los mercados, esperando que generase una mayor productividad. Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, ed. CEPAL (Santiago, CH: Fondo de Cultura Económica, 1998), 66 y 115.

5. Edwin P. Lochridge, “The Role of the Andean Court in Consolidating Regional Integration Efforts”, *Georgia Journal of International and Comparative Law* 10, n.º 2 (1980): 356.

(1960), al Mercado Común Centroamericano (1960) y a la Asociación de Libre Comercio del Caribe (1965).

Ya que dentro de ellos se volvía imposible conseguir la total satisfacción integracionista de sus miembros, y frente a la carencia de la voluntad política para cumplir con los plazos pactados,<sup>6</sup> los Estados que se consideraban más próximos –o compartían las mismas aspiraciones– se reagruparon con el fin de encontrar soluciones más acordes con sus realidades. Una clara prueba de ello fue lo sucedido en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); cinco de sus Estados partes con distintos grados de desarrollo económico, eligieron mejorar sus progresos y aceleramientos bajo un nuevo acuerdo subregional.<sup>7</sup>

Así pues, en 1969 esta reconfiguración de la integración latinoamericana y caribeña quedó establecida tras la ratificación del Acuerdo de Integración Subregional (o Acuerdo de Cartagena, en adelante el Acuerdo), permitiendo el nacimiento del Pacto Andino o Grupo Andino con el principal objetivo de establecer una unión aduanera para fines de 1980.<sup>8</sup> Cabe resaltar que, entre las finalidades de este proyecto subregional se consignó una que, en nuestra opinión, fue la más importante para la integración regional: “establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común”.<sup>9</sup>

Pese al ambiente optimista por alcanzar, esta vez, todas las metas económicas y comerciales, dicha renovación integracionista poseía un alarmante defecto. Una de las grandes omisiones o –mejor dicho– de los serios obstáculos que el mismo Acuerdo fomentaba era la carencia de un propio órgano o institución jurisdiccional,<sup>10</sup> que de existir debía encargarse de ga-

---

6. En el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), su propósito era crear un área de libre comercio en toda la región antes del 31 de diciembre de 1972. En 1980, fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En cuanto al Mercado Común Centroamericano, se planteó su establecimiento dentro de los cinco años posteriores a la entrada en vigor de su tratado constitutivo (1966). En 1991, se institucionalizó como Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

En la Asociación de Libre Comercio del Caribe se pactó establecer una comunidad económica de libre comercio para 1968. En 1973, fue reemplazada por la Comunidad del Caribe (CARICOM).

7. La Declaración de los Presidentes de América de 1967 señaló que este tipo de acuerdo era transitorio.

8. Comunidad Andina, *Acuerdo de Cartagena*, 26 de mayo de 1969, Art. 1

9. *Ibid.*, Art. 61.

10. En el Artículo 23 de la versión original del Acuerdo se señaló que la Comisión era la encargada de llevar los procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación. En caso de no llegar a un

rantizar la aplicación del ordenamiento andino y el cumplimiento de sus disposiciones originarias y derivadas.

De hecho, existen diversas explicaciones sobre esta grave omisión: algunos piensan que fue causado por los creadores del Acuerdo, porque la mayoría de ellos al ser especialistas económicos y comerciales<sup>11</sup> no tuvieron la debida diligencia en la redacción de las reglas de solución de controversias; y otros creen que frente a un “mecanismo relativamente simple de liberación comercial no era necesario una estructura institucional poderosa”.<sup>12</sup> Para salir de esta problemática y del incumplimiento sistemático de los países miembros del Pacto Andino que inestabilizaba el Acuerdo y estancaba su proceso,<sup>13</sup> en 1979 se suscribió el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (en adelante, el Tratado).

Recordemos que por esa época los países miembros eran extremadamente cautelosos en cuanto a su soberanía,<sup>14</sup> por lo que era de esperarse que sus gobiernos prefirieran las resoluciones de sus cortes nacionales. Pese a ello, y considerando las opiniones de los expertos del Instituto para la Integración de América Latina y El Caribe (INTAL)<sup>15</sup> –y así distanciarse de la ALALC–, durante el diseño del proyecto del Tratado quedó la idea fija de un órgano jurisdiccional muy similar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy TJUE),<sup>16</sup> pero enfocado a la propia realidad e intereses de la subregión. Lo último, también significó que el ordenamiento andino pasaría a estar regido por los mismos principios de un Derecho *sui generis* (es decir, el Derecho Comunitario) que regulaba y era esencial para la integración europea: primacía, aplicabilidad directa y efecto directo.

---

consenso, los países miembros debían remitirse a las disposiciones del Protocolo para la Solución de Controversias de la ALALC.

11. Lochridge, “The Role of the Andean Court in Consolidating Regional Integration Efforts”, 352.
12. Francisco Orrego Vicuña, “La creación de un tribunal de justicia en el Grupo Andino”, *Revista Derecho de la Integración*, n.º 15 (1974): 31.
13. Además del retiro de Chile en 1976, el resto de países miembros no manifestaban interés para impulsar la creación del Arancel Externo Mínimo Común y de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
14. Osvaldo Saldías, “Networks, Courts and Regional Integration Explaining the Establishment of the Andean Court of Justice”, *KFG Working Paper Series*, n.º 20 (2010): 8.
15. Ver el *Estudio sobre Procedimientos para Solucionar Conflictos* del INTAL de 1972.
16. Luis Carlos Sáchica, “El Ordenamiento Jurídico Andino y su Tribunal de Justicia”, en *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, ed. Instituto para la Integración de América Latina (Buenos Aires, ARG: INTAL 1985), 13.

Tras la ratificación del Tratado,<sup>17</sup> en 1983, se materializó la urgencia de crear un sistema de solución de controversias que moderara las discusiones políticas de los países miembros.<sup>18</sup> De este modo, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (en adelante, el Tribunal) se convirtió en el órgano jurisdiccional del Pacto Andino con “capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente”.<sup>19</sup> Con respecto a sus competencias, las primeras de ellas estuvieron relacionadas con el control de la legalidad –acción de nulidad y acción de incumplimiento– y la aplicación uniforme –interpretación por vía prejudicial– del ordenamiento andino. Desde entonces, el Tribunal pasó a ser visto como un clon jurisdiccional<sup>20</sup> del TJUE.

## Desde el establecimiento del Tribunal Andino hasta la firma del Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena

A menos de un año de su instalación –es decir hacia 1984–, los países miembros comenzaron a restarle importancia. A nuestro parecer, no comprendían que debido a la existencia del Tribunal –además de perfeccionar el proceso andino– lo convertía en el único proceso de integración supranacional en América Latina y El Caribe. Por este motivo, opinamos que esta reprochable e irresponsable conducta no solo impidió el normal desenvolvimiento del Tribunal; sino también por un breve tiempo ocasionó su infravaloración. Sustentamos lo explicado hasta aquí con los siguientes hechos: la decisión de los países miembros para no iniciar proceso alguno ante este órgano<sup>21</sup> y la búsqueda de un sistema jurisdiccional que les fuese más “informal y flexible”.<sup>22</sup>

---

17. Su Artículo 37 dispuso que el Tratado entraría en vigencia cuando todos los países miembros que lo suscriben hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Venezuela fue el último que depositó su ratificación el 19 de mayo de 1983.

18. Jorge Antonio Quindimil López, *Instituciones y Derecho de la Comunidad* (Valencia, ES: Tirant lo Blanch, 2006), 330.

19. Comunidad Andina, *Tratado de creación del Tribunal De Justicia De La Comunidad Andina*, 28 de mayo de 1979, párrafo final del Preámbulo.

20. Karen Alter y Laurence R. Helfer, “The Andean Tribunal of Justice and its interlocutors: Understanding preliminary reference patterns in the Andean Community”, *Journal of International Law and Politics*, n.º 41 (2009): 874.

21. Quindimil López, *Instituciones y Derecho de la Comunidad*, 341.

22. Ver Acta de Caracas de 1991 - V Reunión del Consejo Presidencial Andino. Sobre los Aspectos Institucionales, se acordó “[...] Establecer un mecanismo informal y flexible para la solución de controversias entre los países miembros con respecto a los incumplimientos que afectan el comercio intrasubregional”.

Como era de esperarse, durante la primera década de funcionamiento del Tribunal (1984-1994) solo se recibieron:<sup>23</sup> 41 solicitudes de interpretación prejudicial, 4 acciones de nulidad –todas iniciadas por Colombia–, y ninguna acción de incumplimiento. Aunque su carga procesal fue escasa, en esta etapa surgen las primeras contribuciones del Tribunal que luego establecerían la singularidad de nuestro proceso. Por ejemplo, declaró que el ordenamiento andino: es imperativo, de aplicación obligatoria, debe ser respetado por todos nosotros y regula “el proceso de la integración que se cumple en una comunidad de derecho la cual es constituida en el Pacto Andino”;<sup>24</sup> y solo puede ser interpretado por este órgano a fin de “tutelar la vigencia del principio de legalidad en el proceso de integración andina”.<sup>25</sup>

Frente a la corriente aperturista de los mercados de principios de la década de 1990 y que cambió el discurso de la CEPAL –llevándolo a apostar por el crecimiento regional en equidad y con “mercados relativamente abiertos”–<sup>26</sup>, con el fin de reimpulsar y reorientar nuestro proceso subregional, en 1996 el Pacto Andino se reconfiguró como la CAN. Transformada en una organización internacional integrada por sus países miembros y el Sistema Andino de Integración (SAI), tiene entre sus objetivos la de “facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”.<sup>27</sup> Este rediseño organizacional también alcanzó a su órgano jurisdiccional; en ese mismo año mediante el Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena se: consigna su actual denominación (TJCA); adiciona tres nuevas competencias como el recurso por omisión e inactividad, el arbitraje y las controversias laborales; y otorga legitimidad activa a los particulares en la acción de nulidad y en la acción de cumplimiento.

---

23. Ver Informe Estadístico 1984-2014 elaborado por la Secretaría General del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (SGTJCA).

24. TJCA, “Sentencia del 10 de junio de 1987”, Proceso 1-AN-86.

25. TJCA, “Sentencia del 3 de diciembre de 1987 (Proceso 1-IP-87)”, *Interpretación prejudicial de los artículos 58,62 y 64 de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, solicitada por el Consejo de Estado de la República de Colombia*. 3 de diciembre de 1987.

26. José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n.º 0 (2007): 78.

27. Comunidad Andina, *Acuerdo de Cartagena*, 26 de mayo de 1969, Art. 1.

## Desde la renovación con el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina hasta la actualidad

Cumplida la revisión del ordenamiento andino para insertar a la CAN al mercado internacional y mejorar los resultados del proceso andino, sus países miembros retomaron el interés por respetar las exigencias del Acuerdo y las disposiciones del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA). Prueba de ello fue la ratificación de las modificatorias de 1996,<sup>28</sup> lo que reafirmó el compromiso de no acudir a instancias distintas al TJCA en caso de controversias sobre la interpretación y aplicación del ordenamiento andino.

En cuanto a los aspectos económicos y comerciales de la CAN, la coyuntura internacional de apertura de mercados facilitó el establecimiento de la zona de libre comercio andina; hacia 2005, cinco países miembros se beneficiaron del comercio intracomunitario. Sin embargo, el auge de una nueva ideología socialista en América del Sur –conocida como Socialismo del siglo XXI–<sup>29</sup> afectó la esfera institucional del proceso andino, provocando una nueva crisis tras la salida de Venezuela de la CAN en 2006.<sup>30</sup> Nuevamente, la falta de voluntad política de los países miembros causó que el Acuerdo fuese tildado de obsoleto, y la paralización del proceso.

A pesar de estas dificultades, el TJCA continuó enfocado en sus labores; durante la segunda y la tercera década de su funcionamiento (1995-2014) se recibieron: 2 508 solicitudes de interpretación prejudicial, 51 acciones de nulidad, 69 acciones de incumplimientos, 6 recursos de omisión, y 18 demandas laborales.<sup>31</sup> Este considerable incremento de la actividad jurisdiccional continuó favoreciendo el desarrollo de la singularidad del proceso andino. Respecto al ordenamiento andino, en esta etapa el TJCA

---

28. Comunidad Andina, *Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, 28 de mayo de 1996.

29. Se desató una batalla política por la predominación en la región. En consecuencia, aparecieron nuevos esquemas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Alianza del Pacífico. De allí, que la región fuese calificada como las dos Américas Latinas. José Antonio Sanahuja, "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis". *Revista Pensamiento Propio* 21, n.º 44, (2016): 32 y 40.

30. Venezuela denunció el Acuerdo el 22 de abril de 2006. Llegado el 2011, conforme al plazo establecido por el Artículo 135 del Acuerdo, dejó la zona de libre comercio andina.

31. Ver Informe Estadístico 1984-2014 elaborado por la SGTJCA.

declaró: su eficacia directa;<sup>32</sup> la jerarquización de sus normas y el principio de atribución de competencias que junto al principio de legalidad son “los dos ejes de coordenadas de la CAN”;<sup>33</sup> y de existir controversia acerca de su aplicación e interpretación el TJCA es el único competente en resolverla.<sup>34</sup> En relación a la consolidación del proceso andino, consideró a “la libertad esencial de circulación de mercancías como parámetro de primer orden para el avance de la integración a nivel andino y latinoamericano”.<sup>35</sup>

Por lo expuesto hasta aquí, consideramos que el TJCA es el único órgano del SAI que consigue eficientes resultados para el fortalecimiento del proceso andino. Además, sus esfuerzos jurisdiccionales fueron reconocidos tras ser calificado como el tercer tribunal internacional más activo en términos del número de sentencias.<sup>36</sup> Ciertamente existen investigaciones académicas sobre su rol en el proceso andino, en nuestra opinión el que más a cierta con la realidad de su desempeño es el realizado por Karen J. Alter, Laurence R. Helfer y M. Florencia Guertzovich. Ellos afirman que la efectividad del TJCA existe únicamente en el sector de la propiedad intelectual porque mediante su jurisprudencia se ha formado un estado de derecho que lo protege.<sup>37</sup> En vista de ello, también se habría alcanzado una cierta armonización de las legislaciones nacionales de propiedad intelectual.

Replicar dicha línea de efectividad del TJCA para el resto de áreas del proceso andino es una tarea difícil de cumplir, ya que no solo depende de la actuación de los magistrados comunitarios. En la actualidad, la agenda política de los países miembros está más direccionada a continuar con sus

---

32. TJCA, “Sentencia del 24 de marzo de 1997, (Proceso 03-AI-96)”, *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela*, 24 de marzo de 1997.

33. TJCA, “Sentencia del 26 de febrero de 1998 (Recaída en el Proceso 01-AN-97)”, *Acción de Nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 así como contra el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96, expedidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena*, 26 de febrero de 1998.

34. TJCA, “Sentencia del 24 de septiembre de 1998 (Proceso 2-AI-97)”, *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Ecuador, por aplicar unilateralmente medidas restrictivas a los licores originarios y procedentes de la República de Colombia, incumpliendo expresamente los artículos 47, 71, 76 y 155 del Acuerdo de Cartagena y los artículos 5 y 33 del Tratado de Creación del Tribunal, así como la Resolución 454 de la Junta del Acuerdo de Cartagena*, 24 de septiembre de 1998.

35. TJCA, “Sentencia del 10 de noviembre de 2000 (Proceso 1-AI-97)”, *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela*, 10 de noviembre de 2000.

36. Alter y Helfer, *Transplantating International Courts*, 262.

37. Alter, Helfer y Guertzovich, “Islands of Effective International Adjudication: Constructing an Intellectual Property Rule of Law in the Andean Community”, en *Transplantating International Courts – The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*, ed. Karen J. Alter y Laurence R. Helfer (Oxford, UK: Oxford Press), 142-44.

acuerdos de libre comercio, mantener sus membresías o formar sus propios sistemas regionales<sup>38</sup> donde puedan lograr sus aspiraciones políticas, económicas, comerciales, y sociales. Bajo estas circunstancias, llegar a un consenso para regularizar y armonizar todos los sectores es un trayecto que carece de prioridad.

## Sobre las diferencias entre el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Existe una amplia y constante discusión académica sobre el sistema institucional y jurídico de la UE y cómo su vasta experiencia la perfila a ser estándar a seguir por otros procesos o cooperaciones regionales. Gracias a su sistema jurisdiccional que garantiza y perfecciona la evolución del proceso europeo, la UE es distinta del resto de organizaciones internacionales. Por ello, si se buscara la supranacionalidad en un proceso de integración además de evaluar su instrumento fundacional, también se debe analizar cómo solucionan sus controversias. Es la naturaleza de los sistemas jurisdiccionales la que define la supranacionalidad; de existir, se observaría que ellos brindan la seguridad y legitimidad jurídica a las actuaciones de sus organizaciones mediante la aplicación efectiva de sus ordenamientos jurídicos.<sup>39</sup>

Centrándonos en nuestra investigación sobre cómo la labor del TJCA también otorga singularidad al proceso andino, en este punto lo compararemos con el TJUE. Aunque ambos tribunales son permanentes, obligatorios y exclusivos en la interpretación y la aplicación de los ordenamientos jurídicos que rigen sus respectivos procesos de integración, a simple vista no debería tildárseles de idénticos. Para encontrar las diferencias más determinantes entre ambos tribunales, revisaremos los siguientes instrumentos internacionales: el Acuerdo, el TTJCA,<sup>40</sup> el Tratado de la UE (TUE), y el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). En base a lo último, solo

---

38. Por un lado, Bolivia decidió adherirse al Mercosur, y por el otro Perú y Colombia fundaron la Alianza del Pacífico. Sin embargo, todos pertenecen a la ALADI y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

39. Levi, "La Unión Europea y la Comunidad Andina", 116-8.

40. Comisión de la Comunidad Andina, *Decisión 472 sobre la codificación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, 17 de septiembre de 1999.

analizaremos la acción de nulidad, la acción de incumplimiento, el recurso de omisión, y la interpretación prejudicial del TJCA ya que –al parecer– estas cuatro competencias también serían del TJUE.

## En la acción de nulidad

Además de otorgar un amplio margen para que los particulares puedan interponer esta acción, por ejemplo solicitar la nulidad de los Convenios de Complementación Industrial,<sup>41</sup> el TTJCA brinda un plazo de 2 años desde la entrada en vigor para impugnar –Artículo 20– las Decisiones, las Resoluciones y tales Convenios que violen el ordenamiento andino –Artículo 17–. En caso que el TJCA declare la nulidad parcial o total de la norma comunitaria o Convenio impugnado, su sentencia describirá los efectos de la nulidad en el tiempo –Artículo 22–.

Incluso vencido dicho plazo, la parte afectada que esté litigando, podrá solicitar al juez o tribunal del caso, la inaplicabilidad de la norma cuestionada –Artículo 20–. De ser admitido el pedido, el juez remitirá una consulta al TJCA sobre la legalidad de tal norma –una interpretación prejudicial– y detendrá el proceso hasta recibir respuesta, la misma que aplicará en su resolución –Artículo 20–. Por otro lado, aunque se presente la demanda de nulidad, esta no afectará la eficacia o vigencia de la norma o Convenio impugnados –Artículo 22–.

Respecto del TJUE, en vista que el TUE señala que esta institución garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados –Artículo 19–, el TFUE menciona su competencia para: controlar la legalidad de tanto los actos legislativos como de los actos de ciertas instituciones, órganos u organismos de la UE que no sean recomendaciones o dictámenes; y pronunciarse sobre los “recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder”.<sup>42</sup> El plazo para interponer el recurso de nulidad es de 2 meses contados desde la publicación del acto, la notificación al afectado o desde que este haya tomado conocimiento del mismo.

---

41. Conforme al Derecho de los Tratados, sólo los Estados pueden solicitar la nulidad de los instrumentos internacionales.

42. Comunidad Andina, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 13 de diciembre de 2007, Art. 263.

Si bien el TFUE reconoce la legitimidad activa a ciertas instituciones y órganos, también la otorga a los particulares (siempre que prueben que los actos que sea destinataria y los actos reglamentarios que no incluyan medidas de ejecución les afecten directa e individualmente –Artículo 263–). Distinta condición presenta el TJCA al indicar que los particulares pueden impugnar la norma o Convenio que afecta sus derechos subjetivos o intereses legítimos –Artículo 19–.

## En la acción de incumplimiento

Para la legislación europea, el TFUE señala que esta acción procede cuando un Estado miembro haya incumplido alguna obligación de los Tratados –Artículo 259–, teniendo legitimidad activa<sup>43</sup> para iniciarla en fase pre contenciosa o administrativa los Estados y la Comisión Europea –Artículo 258–. Esta última actúa de oficio o por denuncia directa de algún Estado; en caso no expida un dictamen motivado en tres meses contados desde el ingreso del reclamo –Artículo 259–, el o los Estados solicitantes podrán iniciar la fase contenciosa en el TJUE.

Caso distinto presenta el TTJCA al permitir que los particulares puedan iniciar ambas fases, siempre y cuando prueben qué derechos les han sido afectados –Artículo 25–. Además, el TTJCA establece los siguientes plazos: no mayor a 60 días para que el país miembro requerido presente sus descargos a la Secretaría General (SGCAN) y para la investigación que realizará la SGCAN (si la fase administrativa fue solicitada por un país miembro); la emisión del dictamen motivado de la SGCAN: dentro de los 15 días siguientes al anterior plazo; el inicio de la fase judicial por el país miembro afectado: después de 60 días contados desde la emisión del dictamen de incumplimiento y si el país requerido persiste en su conducta, siempre y cuando la SGCAN no haya presentado demanda al TJCA; y, después de 65 días desde la presentación del reclamo en la SGCAN y si esta no emitió dictamen alguno.

Sobre la sentencia de incumplimiento, el TFUE menciona que si el Estado afectado no adopta medidas necesarias para su ejecución, y tampoco realiza sus descargos sobre su conducta a la Comisión Europea, esta

---

43. La Comisión Europea también toma conocimiento de los incumplimientos estatales por las quejas de los particulares que estén sustentadas.

propondrá el pago de una suma a tanto alzado o de la aplicación de una multa coercitiva al TJUE. Si este verifica tal incumplimiento, dispondrá dicho pago o multa –Artículo 260.2–. En cambio, el Artículo 27 TTJCA especifica el plazo para que el país miembro infractor adopte las medidas necesarias dispuestas por el TJCA en su sentencia: (no mayor a 90 días, contados desde su notificación). Si las incumpliera, el TTJCA señala una sanción distinta que el TJCA impondrá previa opinión de la SGCAN, la misma que está referida a los límites bajo las cuales cualquier país miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo que beneficien al país miembro infractor.

### En el recurso de omisión

En el ámbito europeo, el TFUE dice que: los plazos para requerir a la institución, órgano u organismo omiso el cumplimiento, y la postulación del proceso son dos meses; y los particulares solo pueden recurrir en queja al TJUE, cuanto tales instituciones, órganos u organismos no les han dirigido un acto distinto a la recomendación o dictamen –Artículo 265–. Distinto tratamiento contiene el TTJCA al delimitar a 30 días la interposición del recurso y dictar sentencia detallada para su cumplimiento –Artículo 37–.

### En la interpretación o cuestión prejudicial

Como proceso no contencioso, el TTJCA consigna que solo los jueces nacionales la remiten –Artículo 33– al TJCA para que interprete el ordenamiento andino. Sin embargo, este entiende que también cumple dicha obligación cualquier funcionario administrativo con función jurisdiccional y el árbitro en derecho.<sup>44</sup> Respecto a su labor interpretativa, el TJCA la realiza para cada caso concreto ocasionando repetitivas interpretaciones. En cambio, el TJUE aplica la doctrina del acto aclarado,<sup>45</sup> y en base a lo dispuesto en que el TFUE admite los pedidos de los órganos jurisdiccionales para interpretar los Tratados como validar e interpretar los actos adop-

---

44. TJCA. “Sentencia del 26 de agosto de 2011. (Proceso 03-AI-2010)”, *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP, (ETB S.A. E.S.P.) contra la República de Colombia*, 26 de agosto de 2011.

45. María Angela Sasaki Otani, “El sistema de sanciones por incumplimiento en el ámbito de la Comunidad Andina”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XII, (2012): 310-1.

tados por las instituciones, órganos u organismos de la UE –Artículo 267–. Además, para el TJUE califican como órganos jurisdiccionales si se cumple con los siguientes criterios:<sup>46</sup> el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas y su independencia. Por tanto, no todos los órganos administrativos ni tribunales arbitrales de los Estados miembros estarían integrados en el sistema jurisdiccional de la UE.

## El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la singularidad del proceso de integración andino

Si bien la CAN no ha aplicado todos los mecanismos y medidas para cumplir con sus objetivos<sup>47</sup> no existe arancel externo común y tampoco liberalización del comercio de servicios–, consideramos que la labor del TJCA resulta importante en el reconocimiento de la supranacionalidad del proceso andino. A nivel mundial, existen dos tribunales responsables de la tutela jurisdiccional de ordenamientos comunitarios, el nuestro es el segundo. En consecuencia, no existen otros procesos similares en esta región, muy a pesar de las opiniones<sup>48</sup> que califican al Mercado Común del Sur (Mercosur) y al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como supranacionales.

Plantear una negociación sobre el próximo estadio del proceso andino resultaría irrelevante para los países miembros: oficialmente se decidió eli-

---

46. Ver las sentencias del TJUE de los Asuntos 61/65, 102/81, 14/86, 318/85, C-192/98, C-100/89, C-101/89, C-337/95, C-555/13, y 284/16.

47. Artículo 3 del Acuerdo.

48. Carmina Crusafon señala como “dos entidades supranacionales” al Mercosur y a la UE. Ver “La política audiovisual del MERCOSUR y la influencia del modelo europeo”, *Cuadernos de Información* 25, (2009): 94 y 101; Jorge Fernández Reyes reconoce que “algunos autores trata de fundamentar la existencia de un Derecho Comunitario... en el MERCOSUR, llegando en ocasiones a afirmar la existencia de un derecho supranacional”. Ver “La aplicación del derecho en el MERCOSUR”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 14, (2019): 17; Víctor Miguel Vega Brizuela afirma que: “La creación del SICA, representó para la región el establecimiento de un nuevo ordenamiento jurídico supranacional, regido por el derecho comunitario Centroamericano; [...]”. Ver “El fortalecimiento institucional del SICA a través de la adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores”, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n.º 74; Ver Comisión de la Comunidad Andina, *Decisión 563 sobre la codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*, 25 de junio de 2003. 74 (2018): 59.

minar la búsqueda del arancel externo común.<sup>49</sup> Ahora ellos apuestan por otras relaciones interestatales que les permitan mejorar sus políticas públicas y elevar sus marcadores macroeconómicos en el corto plazo. Creemos que la persistente desigualdad en el desarrollo de estos países es una de las tantas causas que impide la total eficacia del ordenamiento andino. Con este panorama, es casi impensable que el TJCA reciba la valoración y el respeto que merece.

A pesar que aún los operadores administrativos y judiciales son reacios<sup>50</sup> a cumplir con el ordenamiento andino –por ejemplo, solicitar interpretaciones prejudiciales–, esto no significa que en los últimos años se haya generalizado el desinterés por el TJCA. Así tenemos que en el periodo 2015-2019 su actividad jurisdiccional aumentó significativamente tras recibir: 3 140 solicitudes interpretaciones prejudiciales, 21 acciones de nulidad, 21 acciones de incumplimientos, 4 recursos de omisión, 5 demandas laborales, y 2 solicitudes de arbitraje.<sup>51</sup> Durante estos años, las aportaciones más resaltantes del TJCA que sustentan la singularidad del proceso andino son las siguientes: los particulares “no pueden interponer la acción de incumplimiento como un recurso contra las actuaciones del juez nacional”;<sup>52</sup> la afectación al derecho subjetivo o interés legítimo “debe ser concreta, real y directa, la respuesta debe ser oportuna;”<sup>53</sup> y es competente “para realizar una revisión profunda de los requisitos de validez de los actos administrativos emitidos por la Secretaría General de la CAN”.<sup>54</sup>

No creemos que el proceso andino sea una copia<sup>55</sup> íntegra del proceso europeo por las siguientes razones: cuatro de las seis competencias del TJCA son parcialmente distintas a las del TJUE; el TJCA no sigue la

---

49. Comisión de la Comunidad Andina, *Decisión 805 sobre la política arancelaria de la Comunidad Andina*, 24 de abril de 2015.

50. Phelan, “Enforcement and Escape in the Andean Community”, 845.

51. Ver los Informes Anuales de Gestión del TJCA años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

52. TJCA, “Sentencia del 7 de julio de 2017. (Proceso 01-AI-2015)”. *Acción de incumplimiento ejercida por Ángela Vélez Escallón en contra de la República de Colombia por el supuesto incumplimiento de los artículos 4,33,35 y 36 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, 7 de julio de 2017.

53. TJCA, “Sentencia del 3 de octubre de 2017. (Proceso 03-AI-2017)”, *Acción de Incumplimiento interpuesta por Flores Maravilla S.A contra la República de Colombia*, 3 de octubre de 2017.

54. TJCA, “Sentencia del 19 de enero de 2017 (Recaída en el Proceso 01-AN-2014 )”, *Acción de Nulidad interpuesta por la República del Ecuador contra las Resoluciones 1695 y 1716 emitidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina*, 19 de enero de 2017.

55. Alter y Helfer, “The Andean Tribunal of Justice and its interlocutors: Understanding preliminary reference patterns in the Andean Community”, 874.

misma jurisprudencia y doctrina del TJUE<sup>56</sup> para sentenciar; el Artículo 27 TTJCA; y la función arbitral y la jurisdicción laboral no son competencias del TJUE.<sup>57</sup>

Al igual que William Phelan, consideramos que dicha norma comunitaria, junto a la labor del TJCA, terminan por distanciar el proceso andino del europeo, configurándose como singular o único entre los procesos de integración supranacional. Phelan afirma que si bien en la UE hay un reiterado rechazo a las contramedidas interestatales –en su modalidad de represalias comerciales–, de existir estarían reguladas por el Derecho Internacional<sup>58</sup> y no por el Derecho Comunitario. En consecuencia, la sanción que recoge el Artículo 27 TTJCA sobre la restricción de las ventajas económicas y comerciales del Acuerdo estaría regida por el ordenamiento internacional<sup>59</sup> y no por el andino. Finalmente, todo esto nos conduce a sostener que nuestra apreciación de la singularidad del proceso andino es sólida y real, precisamente porque este proceso se adapta a las realidades de los países miembros de la CAN, lo que también permite la generación de una identidad andina.

## Conclusiones

Terminado con la exposición de los fundamentos que demuestran la singularidad del proceso andino, llegamos a las siguientes conclusiones:

La configuración y el mecanismo de la CAN no son copia fiel de la UE, ya que en su momento este solo sirvió de inspiración y modelo a seguir. La razón de ello se encuentra, tanto en el trabajo del TJCA como el ordenamiento andino –en especial el Artículo 27–, y que en conjunto permiten que el proceso andino adquiera una naturaleza singular.

---

56. Saldías, “Networks, Courts and Regional Integration Explaining the Establishment of the Andean Court of Justice”, 18.

57. La función principal del TJUE es garantizar el respeto del ordenamiento europeo tanto en su interpretación como aplicación, y no la de resolver controversias de particulares y tampoco la de dirimir sobre asuntos laborales entre los funcionarios o empleados y las instituciones, órganos u organismos de la UE.

58. Phelan, “Enforcement and Escape in the Andean Community”, 849.

59. María Angela Sasaki Otani opina que “la Comunidad Andina aún cuenta con un mecanismo de sanciones con visos de “intergubernamentalidad” [...] porque quien decide aplicar o no la sanción “autorizada” son [...] solo los países miembros (y no el TJCA)”. Ver “El sistema de sanciones por incumplimiento en el ámbito de la Comunidad Andina”, 311.

Bajo esa perspectiva, el ordenamiento andino también se convierte en único o singular en cuanto a la regulación de procesos de integración supranacionales. De allí, que se entienda la gran importancia de la actividad jurisdiccional de la TJCA en el proceso andino para que siga perfeccionando desde su ámbito singular y no uno idéntico por restarle parte de su identidad *andina*.

## Bibliografía

- Alter, Karen J. y Helfer, Laurence R. “The Andean Tribunal of Justice and its interlocutors: Understanding preliminary reference patterns in the Andean Community”. *Journal of International Law and Politics* 41, n.º 4 (2009): 871-929.
- . *Transplanting International Courts. The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*. Oxford: Oxford University Express, 2017.
- Alter, Karen, Helfer, Laurence R y Guerzovich, M. Florencia. “Islands of Effective International Adjudication: A Constructing an Intellectual Property Rule of Law in the Andean Community”. En *Transplanting International Courts – The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*, editado por Karen J. Alter y Laurence R. Helfer, 111-71. Oxford, UK: Oxford University Express, 2017.
- Comisión de la Comunidad Andina. *Decisión 472 sobre la codificación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. 17 de septiembre de 1999. <<https://bit.ly/2CC0iKL>>.
- . *Decisión 563 sobre la codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. 25 de junio de 2003. <<https://bit.ly/3g9SCNs>>.
- . *Decisión 805 sobre la política arancelaria de la Comunidad Andina*. 24 de abril de 2015. <<https://bit.ly/3158gFE>>.
- Comunidad Andina, *Acuerdo de Integración Subregional*. 26 de mayo de 1969. <<https://bit.ly/34bpOSE>>.
- . *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, 28 de mayo de 1979.
- . *Acta de Caracas - V Reunión del Consejo Presidencial Andino*. 17 y 18 de mayo de 1991.
- . *Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, 28 de mayo de 1996. <<https://bit.ly/3h7ghQc>>.
- Crusafon, Carmina. “La política audiovisual del MERCOSUR y la influencia del modelo europeo”. *Cuadernos de Información* 25, (2009): 93-104. <<https://bit.ly/33gSYza>>.
- Fernández Reyes, Jorge. “La aplicación del derecho en el MERCOSUR”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 7, n.º 14 (2019): 14-43. doi: 10.16890/rstpr.a7.n14.p14

- Instituto para la Integración de América Latina y El Caribe. *Estudio sobre Procedimientos para Solucionar Conflictos*, 1972.
- Levi, Michel. “La Unión Europea y la Comunidad Andina: relaciones entre los procesos de integración”. En *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*, editado por José María Beneyto y Patricia Argerey, 113-36. Madrid, ES: Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2006.
- Lochridge, Edwin P. “The Role of the Andean Court in Consolidating Regional Integration Efforts”. *Georgia Journal of International and Comparative Law* 10, n.º 2 (1980): 351-83.
- Orrego Vicuña, Francisco. “La creación de un tribunal de justicia en el Grupo Andino”, *Revista Derecho de la Integración* 15, (1974): 31-45.
- Prebisch, Raúl. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. En *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, editado por Naciones Unidas CEPAL, 63-126. Santiago, CH: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Phelan, William. “Enforcement and Escape in the Andean Community: Why the Andean Community of Nations is Not a Replica of the European Union”. *Journal of Common Market Studies* 53, n.º 4 (2015): 840-56. doi: 10.1111/jcms.12222
- Quindimil, Jorge Antonio. *Instituciones y Derecho de la Comunidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- Sáchica, Luis Carlos. “El Ordenamiento Jurídico Andino y su Tribunal de Justicia”. En *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, editado por Instituto para la Integración de América Latina, 5-26. Buenos Aires, ARG: INTAL, 1985.
- Saldías, Osvaldo. “Networks, Courts and Regional Integration Explaining the Establishment of the Andean Court of Justice”. *KFG Working Paper Series*, n.º 20 (2010): 1-27. <<https://bit.ly/3k4MpWz>>.
- Sanahuja, José Antonio. “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n.º 0 (2007): 75-106. <<https://bit.ly/39RDkM6>>.
- \_\_\_\_\_. “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Revista Pensamiento Propio* 21, n.º 44, (2016): 29-76. <<https://bit.ly/3ff7auY>>.
- Sasaki, María Ángela. “El sistema de sanciones por incumplimiento en el ámbito de la Comunidad Andina”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XII, (2012): 301-37. doi: 10.22201/ij.24487872e.2012.12.400
- Secretaría General del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. *Informe Estadístico 1984-2014*, s/f.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. *Informe de Labores Gestión 2015*. <<https://bit.ly/31gnc2S>>.
- \_\_\_\_\_. *Informes de Labores Gestión 2016*. <<https://bit.ly/33jCHJQ>>.
- \_\_\_\_\_. *Informes de Labores Gestión 2017*. <<https://bit.ly/2DurgUB>>.
- \_\_\_\_\_. *Informes de Labores Gestión 2018*. <<https://bit.ly/318YAZN>>.

- \_\_\_\_\_. *Informes de Labores Gestión 2019*. <<https://bit.ly/2D2Neyx>>.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 10 de junio de 1987, Proceso 1-AN-86”.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 3 de diciembre de 1987 (Proceso 1-IP-87)”. *Interpretación perjudicial de los artículos 58,62 y 64 de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, solicitada por el Consejo de Estado de la República de Colombia*. 3 de diciembre de 1987.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 24 de marzo de 1997, (Proceso 03-AI-96)”. *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela*. 24 de marzo de 1997.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 26 de febrero de 1998 (Recaída en el Proceso 01-AN-97)”. *Acción de Nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 así como contra el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96, expedidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena*. 26 de febrero de 1998.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 24 de septiembre de 1998 (Proceso 2-AI-97)”. *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Ecuador, por aplicar unilateralmente medidas restrictivas a los licores originarios y procedentes de la República de Colombia, incumpliendo expresamente los artículos 47, 71, 76 y 155 del Acuerdo de Cartagena y los artículos 5 y 33 del Tratado de Creación del Tribunal, así como la Resolución 454 de la Junta del Acuerdo de Cartagena*. 24 de septiembre de 1998.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 10 de noviembre de 2000 (Proceso 1-AI-97)”. *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República de Venezuela*. 10 de noviembre de 2000.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 26 de agosto de 2011. (Proceso 03-AI-2010)”. *Acción de Incumplimiento interpuesta por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP, (ETB S.A. E.S.P.) contra la República de Colombia*. 26 de agosto de 2011.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 7 de julio de 2017. (Proceso 01-AI-2015)”. *Acción de Incumplimiento ejercida por Ángela Vélez Escallón en contra de la República de Colombia por el supuesto incumplimiento de los artículos 4,33,35 y 36 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. 7 de julio de 2017.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 3 de octubre de 2017. (Proceso 03-AI-2017)”. *Acción de Incumplimiento interpuesta por Flores Maravilla S.A contra la República de Colombia*. 3 de octubre de 2017.
- \_\_\_\_\_. “Sentencia del 19 de enero de 2017 (Proceso 01-AN-2014)”. *Acción de Nulidad interpuesta por la República del Ecuador contra las Resoluciones 1695 y 1716 emitidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina*. 19 de enero de 2017.
- Unión Europea. “Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 7 de junio de 2016.
- Vega Brizuela, Víctor Manuel. “El fortalecimiento institucional del SICA a través de la adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores”. *Revista Centroamericana De Administración Pública*, n.º 74 (2018): 57-66. doi: 10.35485/rcap74\_4



## Normas para autores

Comentario Internacional es una revista académica arbitrada que utiliza el sistema de revisión externa por expertos (*peer-review*), conforme a la publicación del *Manual de estilo Chicago-Deusto* para su indización en las principales bases de datos internacionales. Cada número de la revista se edita en versión impresa y electrónica, identificándose cada trabajo con su respectivo código DOI (Digital Object Identifier System).

### Temática

Trabajos de investigación inéditos en el campo multidisciplinario de los Estudios Internacionales.

### Aportaciones

Los artículos deben enviarse a través de la plataforma OJS de la revista <<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/about/submissions>>. Los trabajos se presentarán en un archivo compatible con el procesador de textos Word, en tipo de letra Times New Roman tamaño 12, texto justificado y sin tabuladores. La extensión en las secciones Coyuntura, Tema Central y Otros Temas, no deberá ser menor de 5 000 palabras, ni mayor a 7 000, incluyendo notas y bibliografía. Todo artículo, adicionalmente, deberá ir acompañado de un documento adicional que contengan los datos personales. La normativa para los autores se encuentra en: <<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario>>.

### Estructura

Los manuscritos tendrán la siguiente estructura, en especial los trabajos de investigación: introducción, métodos, resultados, debate/conclusiones, notas, apoyos y referencias.

Las referencias deben estar conforme al *Manual de estilo Chicago-Deusto*.

### Proceso editorial

Comentario Internacional acusa recepción de los artículos enviados y comienza el proceso de revisión del Equipo Editorial, proceso de evaluación de pares ciegos y finalmente edición. La revisión del Equipo Editorial se enfoca en la pertinencia temática, el proceso de detección de plagio y el cumplimiento de las normas de colaboradores. Si el manuscrito cumple completamente, se procederá a notificar la estimación y el artículo pasará a la revisión ciega. Por otro lado, si cumple parcialmente o no cumple, recibirán un correo con la razón de la desestimación. Los trabajos serán evaluados científicamente mediante el proceso de arbitraje, de manera anónima (doble ciego), por dos expertos en la temática. Con el resultado de los informes externos, se decidirá la aceptación o rechazo de los artículos para su publicación y si son necesarias modificaciones según cada caso. El plazo

de evaluación es de máximo 120 días. Todos los autores reciben los informes de evaluación (de forma anónima), para que realicen las correcciones requeridas o réplicas oportunas. La decisión final se encuentra a cargo del Equipo Editorial quien notifica a los autores a través de un concepto escrito.

## Responsabilidades éticas

Los manuscritos enviados no deben estar previamente publicados y no se encuentran simultáneamente en evaluación de otras revistas. En todos los casos reconocen a las personas que han contribuido en la realización de la investigación e indican cualquier financiación de agencias o de proyectos de los que surge su artículo de investigación. Los textos se encuentran adecuados a las normas de publicación establecidas.

Las normas de publicación se pueden encontrar en:

⟨<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/about/submissions>⟩

# 20



Comentario  
Internacional

Número veinte  
año 2020

## Presentación

*Michel Levi Coral*

## Tema Central

Ideología y regionalismo andino:  
una historia de 50 años  
*José Briceño-Ruiz*

Between Hierarchy and Individuality:  
the Andean Community of Nations' historical rationalities  
*Pablo Garcés*

La Comunidad Andina en el contexto global. Posreingeniería de 2014:  
una mirada desde la acción colectiva  
*Giulliana Reggiardo, Denny Piña García*

Comunidad Andina:  
¿una organización compleja, cohesionada y coherente?  
*Eric Tremolada Álvarez*

Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad,  
1969-2019. Tránsito histórico y perspectivas para la reflexión  
*Diego Pérez Enríquez*

Las relaciones normativas entre la OMC y dos mecanismos regionales  
de América Latina  
*María de Fátima Defaz Ontaneda*

El Rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina  
en los 50 años de integración subregional  
*Gustavo García Brito*

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina  
y la singularidad del proceso de integración andino  
*Yolanda Mendoza Neyra*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CENTRO ANDINO  
DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
AÑO 2020 / ISSN 1390-1532 • e-ISSN 2631-2549