

LA LEGITIMACION DEL PROCESO DE INTEGRACION: RETO DE LA COMUNIDAD ANDINA

Lorena Rincón Eizaga*

INTRODUCCION

La presente investigación pretende evaluar el proceso de integración subregional andino durante sus tres décadas de existencia, desde su gestación a través de la Declaración de Bogotá y su formalización a través del Acuerdo de Cartagena en 1969, comúnmente denominado Pacto Subregional Andino, revisando todas aquellas modificaciones que se le han realizado al Acuerdo tanto en lo que respecta a los mecanismos para llevar a cabo sus objetivos, como en lo relativo a las instituciones encargadas de la marcha del proceso, las cuales han llevado incluso al cambio de su denominación tradicional por la de Comunidad Andina.

Dicha evaluación conducirá a realizar el balance del proceso integracionista, que demuestre en qué medida los objetivos de la integración de los países miembros (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela), han sido logrados, tomando en cuenta que la integración no constituye en sí misma un objetivo sino un instrumento al servicio del desarrollo económico y social de los países que la emprenden. Así se concibió el proyecto integracionista andino y, en general, el latinoamericano: como un proyecto común que permitiera fortalecer la presencia internacional de la región, acelerar su proceso de industrialización, elevar su capacidad de ahorro, así como coadyuvar a la consolidación de la democracia, entre otros objetivos para el desarrollo.

En base a los resultados de dicho balance, se concluye que no se ha avanzado hacia la meta de lograr una verdadera integración como instrumento de desarrollo, lo que implica una dimensión política que debe ser retomada a los efectos de legitimar el proceso de integración subregional andino, sugiriendo la adopción de políticas tendientes a promover la educación en materia de integración a objeto de que la población conozca los beneficios

* Abogada y Tesista de la Maestría en Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad del Zulia. Profesora de Derecho Internacional Público e Investigadora adscrita a la Sección de Integración Latinoamericana del Instituto de Filosofía del Derecho "Dr. J. M. Delgado Ocando" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

tangibles que proporciona un espacio económico integrado, así como la formación para la gerencia adecuada de este proceso, con miras a lograr la participación efectiva de los actores sociales como una alternativa para legitimar e impulsar los objetivos iniciales del proyecto integracionista.

Dicha propuesta no pretende ser en modo alguno la panacea para el logro de los objetivos integracionistas andinos, sino tan sólo un ejercicio intelectual tendiente a rescatar la dimensión política de la integración tantas veces olvidada. Las inmensas dificultades económicas y presupuestarias que padecen nuestros países, su incipiente grado de industrialización, la deuda externa que los agobia, las diferencias en su grado de desarrollo que generan la distribución desigual de los costos y beneficios de la integración, y tantos otros problemas estructurales, han amenazado y siguen amenazando el proyecto integracionista andino. Tal problemática resulta insoslayable.

Pero, a su vez, es evidente que la integración de nuestros pueblos requiere también de una reforma política al interior de los países miembros del esquema subregional, que permita concientizar a los encargados de las decisiones políticas para el avance de la misma, de la necesidad de incorporar a la integración andina en el proyecto político de los gobiernos nacionales, de manera de lograr la divulgación y valorización del ideal integracionista por parte de todos los habitantes de la subregión, a objeto de alcanzar el apoyo y el entusiasmo que requiere un proceso de tal complejidad, que lo haga viable, sentido y legítimo. A tal objetivo se encamina la propuesta formulada en este trabajo, el cual pretende ser un aporte para orientar ese proceso de cambio que requieren nuestros países para el logro de la tan ansiada unidad andina y latinoamericana.

1. LA ACTUAL COMUNIDAD ANDINA: TRES DECADAS DE UN INTENTO DE INTEGRACION

1.1. Orígenes

A finales de la década de 1950, Latinoamérica emprende el largo y difícil camino de la integración económica, siguiendo el ejemplo de una gran parte de naciones que a nivel mundial y después de la enseñanza de la Segunda Guerra, decidieron unir sus potencialidades para tomar fuerza en la esfera internacional y robustecer sus economías nacionales. Esta tarea fue liderizada por un organismo que nacía en esa época: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la cual, con una propuesta de carácter esencialmente económico, tuvo el mérito de impulsar a los países latinoamericanos a aumentar el débil y escaso comercio intralatinoamericano a través de un proceso progresivo de integración económica, como vía para alcanzar el tan ansiado desarrollo económico de estos pueblos, siguiendo así el modelo que se gestaba en Europa con la naciente Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), planteando también como meta final la constitución de un mercado común en la región.

Para lograr dicha meta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) proponía un programa intenso de industrialización que permitiera la sustitución de importaciones en la región, el fortalecimiento y la reciprocidad del comercio intralatinoamericano y, por supuesto, un programa de liberalización del comercio junto con un eficiente sistema de pagos y de créditos que sirviera de soporte para los intercambios comerciales de la región,

aunque no hizo mención dicho programa de la dimensión política y jurídica que necesariamente iban a adquirir los diversos proyectos de integración que comenzarían a gestarse a raíz de la labor de la Comisión. No obstante este programa, “...los diversos proyectos de integración promovidos por los países latinoamericanos, si bien rindieron tributo al carácter pionero e inductor de la CEPAL, desde un punto de vista instrumental, sólo recogieron parcialmente los postulados incluidos en su propuesta inicial”¹.

En efecto, el proyecto pionero de las experiencias integracionistas de alcance regional en América Latina fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), instituida por el Tratado de Montevideo de 1960, el cual se planteó el establecimiento de una zona de libre comercio, meta muy difícil de alcanzar si se tomaba en cuenta la heterogeneidad de los países involucrados en el proceso, las disímiles políticas económicas aplicadas por sus gobiernos, el poco grado de industrialización de los mismos, el incipiente comercio intrarregional, así como las escasas y débiles instituciones comunitarias, todo lo cual arrojó el fracaso de este esquema y su sustitución, en el año de 1980, por un modelo más realista que todavía persiste, aunque con muy pocos resultados, como lo es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Por supuesto, las disparidades entre las economías que se pretendían integrar determinaron también grandes desventajas para los países menores, especialmente para aquellos que no habían sido objeto de tratamiento preferencial en el texto del Tratado de Montevideo de 1960, entre los cuales se encontraban precisamente Chile, Perú, Venezuela y Colombia, razón por la cual decidieron intensificar sus esfuerzos integracionistas, con el fin de poder aprovechar las ventajas del proceso de integración regional llevado a cabo por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Por tal razón, hacia mediados de la década de 1960, dichos países emprendieron la búsqueda de un modelo de integración que se adecuara a sus necesidades, que no habían sido satisfechas en el marco del Tratado de Montevideo de 1960 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), surgiendo entonces el Grupo Andino (hoy Comunidad Andina), comúnmente denominado Pacto Andino, como la primera manifestación subregional de la integración latinoamericana en el seno de dicha Asociación a través del Acuerdo de Cartagena, tratado-marco firmado el 26 de mayo de 1969 en la ciudad de Colombia que le dio su nombre, entre los gobiernos de Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, y con la ausencia de Venezuela en dicha rúbrica, por razones que se explicarán más adelante.

En efecto, después de muchas y largas negociaciones entre los gobiernos de Chile, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, y en las cuales también participó Venezuela, se constituyó el Grupo Andino con el propósito de iniciar un ambicioso programa de integración como instrumento para alcanzar el desarrollo económico de los países de la subregión, en respuesta al anunciado fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El Grupo Andino buscaba entonces,

1 VACCHINO, Juan. “Esquemas Latinoamericanos de Integración: Problemas y Desarrollos”. EN: **Pensamiento Iberoamericano**, No. 15. Madrid, 1989, p. 59.

“...coadyuvar al desarrollo de la ALALC, según la concepción teórica de la CEPAL, e intentaba avanzar hasta la conformación de un Mercado Común, en el que adicionalmente a la liberación del comercio que pretendía el Tratado de Montevideo, se estableciera un margen de preferencia común para la producción de la subregión y se armonizaran las políticas económicas y de desarrollo de los distintos países”².

Las negociaciones entre los países que después conformarían el Grupo Andino tienen su principal antecedente en la Declaración de Bogotá, firmada el 16 de agosto de 1966, por los Presidentes de Colombia, Carlos Lleras Restrepo; de Chile, Eduardo Frei Montalva; de Venezuela, Raúl Leoni; así como por los representantes plenipotenciarios de los Presidentes de Ecuador y del Perú. Bolivia se adhiere formalmente un año después. Mediante este documento dichos países se comprometen a *“...adelantar una acción conjunta a fin de lograr, dentro de la ALALC, la adopción de fórmulas prácticas para acelerar al máximo el progreso de los países de menor desarrollo relativo y de mercado insuficiente, como medio indispensable para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región”³.*

Así mismo, la Declaración de Bogotá sentó las bases para la futura constitución de la Corporación Andina de Fomento, al proponer en su texto la implementación de *“un programa de acción inmediata en los países participantes, que fomentase la promoción directa, en cuanto a la asistencia técnica al sector privado para la realización de proyectos de interés común”⁴*. Dicha Corporación, creada formalmente el 7 de febrero de 1968, se convertiría en el principal mecanismo financiero del Grupo Andino a partir de su entrada en vigencia el 30 de enero de 1970, al estar encargada de orientar las inversiones en el área andina, proporcionar asistencia técnica y financiera para los proyectos multinacionales, así como financiar y promover la creación, organización y modernización de empresas de la subregión.

Si bien Venezuela participó intensamente en el proceso de gestación del Grupo Andino, a través de la firma de la Declaración de Bogotá y del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, ratificado por el Congreso de la República el 27 de noviembre de 1969, no suscribió el Acuerdo de Cartagena en virtud de la oposición de ciertos sectores del país, en particular los sectores económicos más conservadores que consideraron que el Acuerdo no respondía en algunos aspectos a las condiciones e intereses propios de la economía nacional, razón por la cual la adhesión de Venezuela fue tardía, concretándose con el Consenso de Lima firmado el 13 de febrero de 1973, contentivo de una serie de modificaciones al texto del Acuerdo de Cartagena, así como de ciertas condiciones que debía cumplir para su incorporación al proceso de integración andino.

2 RODRIGUEZ, Jorge. “Reflexiones sobre la integración andina en un contexto de apertura económica”. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 176. INTAL, Buenos Aires, 1992, p. 7.

3 Congreso de la República de Venezuela. **Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena**. Caracas, 1973, p. 112.

4 **Idem**.

1.2. La Década de 1970: Ascenso y Caída de la Euforia Integracionista

El Acuerdo de Cartagena tuvo como propósito fundamental la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, para lo cual diseñó un ambicioso programa de integración económica, como medio para la transformación de las economías de la subregión andina. Dicho programa, el primero de su tipo en Latinoamérica, buscaba lograr dicho propósito combinando la apertura de los mercados nacionales con un programa de protección al sector industrial, promoviendo la sustitución de importaciones y privilegiando a los capitales nacionales o subregionales mediante restricciones al capital y a la inversión extranjera.

De allí que pueda afirmarse que en la concepción del Acuerdo de Cartagena predominó una concepción eminentemente defensiva y proteccionista de la producción subregional frente a la externa, al hacer énfasis en la programación industrial. Así mismo, *“había también una preocupación generalizada enfocada a que los beneficios de la ampliación de los mercados fueran aprovechados, predominantemente, por las empresas tradicionales ya instaladas en la mayor parte de los países, lo cual explica el carácter restrictivo de la política común definida a nivel del Grupo Andino (Decisión 24 sobre tratamiento al capital extranjero)...”*⁵.

Los primeros años de esta década fueron muy productivos para el incipiente proceso de integración, aprobándose muchos de los instrumentos para su concreción: el arancel externo común, el programa de liberación comercial, la programación industrial conjunta, el régimen de preferencia para Bolivia y Ecuador, e incluso la armonización de las políticas sobre inversión y capital foráneo a ser aplicadas en la subregión. Por su parte, el comercio intrasubregional creció aceleradamente si se toma en cuenta que el mismo era muy reducido antes de la implementación de los mecanismos previstos en el Acuerdo de Cartagena. Todo esto generó en los países andinos una gran euforia y expectativa ante una integración que aparentemente estaba dando sus frutos.

Por otro lado, el Acuerdo de Cartagena diseñó un esquema institucional bastante avanzado y sin par con respecto a los demás procesos de integración en Latinoamérica, moldeando organismos comunitarios con rasgos verdaderamente supranacionales, siguiendo el modelo europeo. Así, el Acuerdo preveía la existencia de tres clases de órganos: un órgano político, la Comisión, máxima autoridad supranacional; un órgano técnico, la Junta (hoy Secretaría General), a quien corresponde elaborar los estudios que permitan la formulación de propuestas a la Comisión; y unos órganos auxiliares, concebidos para coadyuvar al mejor cumplimiento del Acuerdo, como son el Comité Consultivo y el Comité Asesor Económico y Social.

Así mismo, los países andinos celebraron varios convenios sociales y culturales de gran envergadura, entre los que se destacan el Convenio Andrés Bello (1970), de integración educativa, cultural y científica; el Convenio Simón Rodríguez (1973), de integración socio-laboral; el Convenio Hipólito Unanue (1971), sobre cooperación en salud; y el Convenio Celestino Mutis (1983), sobre cooperación en materia de seguridad alimentaria.

5 ARAGAO, José. “La integración en América Latina: objetivos, obstáculos y oportunidades”. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 196. INTAL, Buenos Aires, 1993, p. 46.

No obstante la impecable elaboración de sus mecanismos y de su organización institucional, muy pronto comenzaron a avizorarse los primeros incumplimientos de los plazos previstos en el Acuerdo de Cartagena, que trajeron consigo el descubrimiento de un hecho innegable: la poca viabilidad de los mecanismos implementados por las Decisiones de la Junta que hacían prácticamente imposible el cumplimiento de las metas en el tiempo estipulado por el Acuerdo. En principio, como señala Germánico Salgado, fueron solamente,

*“...algunas fallas en el funcionamiento del sistema, no muy importantes y más bien aisladas; se trataba, sobre todo, de incumplimientos atribuibles, se creía, a la morosidad de las viejas burocracias no hechas a esos menesteres. En todo caso, esporádicos como esos incumplimientos parecían ser, no empañaban la imagen sin precedentes de imaginación, audacia y seriedad que ofrecía el Grupo Andino”*⁶.

Pero dos hechos esenciales prepararían la vertiginosa caída de la euforia integracionista en la década de 1970: el ingreso de Venezuela en 1973, y la salida de Chile en 1976. Podría decirse que la incorporación de Venezuela no debía ser considerado como un retroceso en el camino de la integración andina, pero asombrosamente así lo fue, y ello porque implicó un retroceso en los avances que se habían logrado hasta el momento en lo que respecta a desgravación arancelaria y liberalización del comercio, en virtud de las condiciones excesivamente proteccionistas de su economía que exigió Venezuela para su ingreso al Grupo Andino.

Tres años después tiene lugar otro duro golpe contra la integración andina: la salida de Chile, que no obstante un sinnúmero de conversaciones para evitarla, no pudo impedirse en razón de la incompatibilidad entre la concepción proteccionista que dominaba el Acuerdo y el liberalismo económico que comenzó a regir la economía chilena en el gobierno de Pinochet. Estos hechos y otros, como el rotundo fracaso en la aplicación de la programación industrial, que no se adaptaba a las verdaderas necesidades de la subregión, frustraron las expectativas que se habían hecho sobre el proceso de integración andina.

Por otro lado, también en el ámbito internacional, se estaban gestando una serie de cambios significativos que ejercían indudablemente una gran influencia sobre los instrumentos andinos de integración y sobre la marcha del proceso: la consolidación de las firmas multinacionales en todo el mundo capitalista; los cambios en el comercio internacional debido a las relocalizaciones estratégicas de la producción de los grupos multinacionales para garantizar el mercado para sus productos; el debilitamiento del dólar; así como la reedición de las ideas neoliberales, como respuesta a los esquemas sobreproteccionistas que mostraban signos de agotamiento⁷.

Estos tropiezos fueron asumidos por los gobiernos de los países andinos en un documento que suscribieron, con ocasión de una reunión que celebraron en la ciudad de Bogotá

6 SALGADO, Germánico. “Las nuevas orientaciones del Grupo Andino y la integración latinoamericana”. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, N°. 104. INTAL, Buenos Aires, 1985, p. 47.

7 RODRIGUEZ, Jorge. **Ob. Cit.**, p.13.

para la toma de posesión del nuevo Presidente de Colombia, denominado Declaración de los Presidentes de los Países Andinos firmada el 8 de agosto de 1978, y en la cual precisamente expresaron su preocupación por “...la incertidumbre que caracteriza la situación de la economía internacional y por la circunstancia de que el compromiso asumido por todas las naciones del mundo para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional sigue sin concretarse e incluso presenta claras manifestaciones regresivas...”⁸. En tal virtud, el documento manifestó la voluntad de renovar el espíritu integracionista en la subregión, reconociendo por ende la existencia de ciertos obstáculos en la marcha del proceso, relativos sobre todo al incumplimiento de los compromisos derivados del Programa General de Liberación, del Arancel Externo Mínimo Común y de los Programas Sectoriales en materia industrial, así como a la carencia de un órgano jurisdiccional que controlara la legalidad del Acuerdo y dirimiera los conflictos que se presentasen en su aplicación.

Igualmente, con motivo de la conmemoración del Décimo Aniversario del Acuerdo de Cartagena, los países andinos deciden reafirmar su voluntad integracionista en un documento de corte ideológico y proyectista denominado Mandato de Cartagena, firmado en esa ciudad el 28 de mayo de 1979, contenido de dos partes: una Parte Política, en la cual se declara el proceso de la integración subregional andina “...una necesidad histórica, política, geopolítica, cultural, económica y sociológica para nuestros pueblos, como etapa previa e imprescindible en el proceso de la unidad latinoamericana”; y una Parte Económica, donde se afirma que el Grupo Andino “...constituye un importante mercado de rápido crecimiento, con una gran capacidad de compra y, por tanto, con una enorme posibilidad de negociación conjunta”⁹.

Así mismo, es importante destacar que en 1979, se perfeccionó el sistema institucional del Acuerdo de Cartagena con la aprobación de tres nuevos órganos comunitarios: dos órganos de cooperación política, el Consejo Andino o Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, encargado de formular la política exterior conjunta de los países andinos; y el Parlamento Andino, cuya tarea se traduce en órgano de enlace del Acuerdo con los poderes legislativos de los países miembros para el logro de los objetivos de la integración; y, por último, el órgano jurisdiccional sobre el cual se habían cifrado grandes expectativas, el Tribunal Andino de Justicia, competente para resolver los conflictos derivados de la aplicación del Acuerdo y, en general, para garantizar la efectiva aplicación e interpretación del derecho comunitario andino.

1.3. La Década de 1980: Crisis y Flexibilización de los Objetivos de la Integración

La década de 1970 puede decirse que finaliza con un saldo positivo en lo que se refiere al incremento del comercio intrasubregional y de la subregión frente al mundo. Sin embargo, la década de 1980, conocida como la década perdida para los procesos de integración latinoamericanos en general, estará signada por una de las más profundas crisis del sistema económico internacional, que afectaría intensamente la integración andina ocasionando no sólo su estancamiento sino incluso su retroceso. En efecto, siguiendo la opinión del insigne economista venezolano Domingo Maza Zavala, en el período comprendi-

8 Declaración de los Presidentes de los Países Andinos. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 28. INTAL, Buenos Aires, 1978, p. 62.

9 **Mandato de Cartagena**. Lima, 1982, p. 3.

do entre los años 1981 y 1984, el movimiento económico de los países de la subregión estuvo caracterizado por “...*recesión, desmejoramiento sensible del comercio exterior, deterioro de los términos del intercambio, inflación exacerbada, graves consecuencias del fuerte endeudamiento externo y restricciones severas impuestas por políticas de ajuste de la caída económica y de combate a la inflación*” ¹⁰.

Este fenómeno se generalizó en casi todas las economías latinoamericanas, ocasionando una fuerte crisis que se traducía en la disminución de las tasas de crecimiento del PBI junto a un incremento de las tasas de inflación y desempleo, todo lo cual impulsó a los gobiernos a la aplicación de severas medidas de ajuste estructural con el propósito de corregir los problemas macroeconómicos y comenzar a servir la inmensa deuda externa que habían contraído durante la década pasada. Entre las políticas de ajuste que debieron implementarse, los países del Grupo Andino aplicaron una política de contracción de sus importaciones, lo que por supuesto trajo consigo la consiguiente disminución de las exportaciones de estos países, lo que se tradujo en la caída del comercio intrasubregional.

Por su parte, los programas de desarrollo industrial vuelven a ser objeto de tropiezos: el programa para el desarrollo de la industria automotriz, al cual se le había dado prioridad en el Mandato de Cartagena, no tuvo aplicación efectiva, ni tampoco fueron reestructurados los programas petroquímico y metalmeccánico. También esta situación pasa a ser una constante en los procesos de integración de la región, como expresa Eduardo Gana Barrientos:

“Junto con incubarse la crisis de la deuda externa latinoamericana, a comienzos de los años ochenta, puede constatarse que la industrialización había perdido su rumbo en la mayoría de los países de la región. Esto rompía la lógica de la trilogía industrialización, desarrollo e integración. La integración deja así de ser funcional al desenvolvimiento del sistema productivo y se concentra, más que nunca, en sostener un intercambio comercial que, al interior de cada esquema, también comenzaba a derrumbarse” ¹¹.

Lo anterior generó en el Grupo Andino lo que puede llamarse una ola revisionista y reformista, que ocupó casi todo el decenio y que tendría por finalidad flexibilizar los objetivos de la integración, dejando atrás la importancia en la fijación de metas y en el cumplimiento de compromisos, para adaptar el Acuerdo de Cartagena a los nuevos cambios en el orden internacional y a las ideas neoliberales que comenzarían a aplicar los países para corregir los desajustes de sus economías, por recomendación de las recetas del Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales.

Esta etapa de revisión y reforma está constituida por una serie de acciones y documentos que implementaron un nuevo estilo de integración en el área andina. En primer lugar, dos documentos elaborados por la Junta del Acuerdo y presentados a la considera-

10 MAZA, citado por GERARDI, Ricardo. “La repercusión de la crisis en los esquemas de integración”. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 116. INTAL, Buenos Aires, 1986, p. 28.

11 GANA, Eduardo. “Propuestas para dinamizar la integración”. EN: **Pensamiento Iberoamericano**, No. 15. Madrid, 1989, p. 105.

ción de la Comisión, que se limitaron a revisar y evaluar el proceso de integración subregional; el primero denominado "Elementos de un plan de acción destinado a reactivar el proceso de integración" (1981), en el que se hicieron diversas propuestas para enfrentar la crisis como la de consolidar una mayor participación de los organismos gubernamentales, empresariales y laborales en el proceso; y el segundo, denominado "Evaluación del programa de reactivación y examen de la situación actual y perspectivas del proceso de integración subregional" (1982), en el cual se admitió expresamente la crítica situación del Grupo Andino, así como también se planteó la necesidad de un "nuevo modelo de integración" que debía propender a un mayor equilibrio entre lo pragmático y lo programático, un balance adecuado entre la participación estatal y la del sector privado, así como a una distribución equitativa de costos y beneficios.

En segundo lugar, un documento aprobado por la Comisión a propuesta de la Junta, denominado "Plan de reorientación del proceso andino de integración" (julio de 1983), que viene a proponer ocho estrategias sectoriales en las siguientes materias: relaciones externas; agropecuaria; comercial; industrial; financiera y de pagos; ciencia y tecnología; integración física, fronteriza y turismo; y un régimen especial para Bolivia y Ecuador; pero que a su vez reconocía la necesidad de una reforma para reactivar el Acuerdo de Cartagena y adaptarlo a las nuevas circunstancias del orden internacional.

Esas estrategias fueron adoptadas por los Presidentes Andinos en la Declaración "Para Nosotros la Patria es América", suscrita en Caracas con ocasión del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar. En dicho documento se reconoció que el Grupo Andino se encontraba sometido a la acción de diversas fuerzas disociadoras que estaban retardando sensiblemente su avance, poniendo en grave riesgo las estructuras comunitarias, por lo que se hace necesario, agrega la Declaración, la consecución de los siguientes objetivos: disminuir la vulnerabilidad externa de las economías; abrir nuevas posibilidades de desarrollo (comercio, industria, tecnología, recursos naturales); hacer efectiva la solidaridad con los países de menor desarrollo relativo; establecer vínculos de cooperación con otros países en desarrollo de Latinoamérica y el mundo; afianzar las instituciones democráticas para promover un desarrollo participativo y redistributivo; y procurar un mejor aprovechamiento del espacio físico de la subregión; objetivos que se convirtieron en el marco conceptual de la nueva etapa del proceso¹².

Finalmente, la ola reformista llega a su punto culminante en esta década con la aprobación, después de más de tres años de negociaciones, del Protocolo Modificador de Quito, en mayo de 1987, vigente un año después, considerado una de las reformas más profundas e importantes que se le han hecho al Acuerdo de Cartagena. Esta reforma era absolutamente necesaria en aquel momento si se toma en cuenta la crisis que había sumido al Grupo Andino en una especie de letargo y descreimiento, amenazando el futuro del esquema subregional, y se traducía en el intento de buscar nuevas fórmulas políticas y jurídicas que permitieran renovar los esfuerzos de la integración como instrumento para enfrentar la crisis que lo sacudía.

12 CARMONA, Pedro. "El Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena: negociación y características". EN: *Revista Integración Latinoamericana*, No. 134. INTAL, Buenos Aires, 1988, p. 7.

Por último, esta reforma deja ver lo que será una constante en la próxima década: una revisión de los compromisos y de las instituciones del Grupo Andino, para adaptarlo a las exigencias del regionalismo abierto prevaleciente en América Latina, que ha llevado a utilizar la integración como vía para aumentar su competitividad internacional y su inserción en la economía mundial, producto del fenómeno globalizador de la misma, pasando entonces de un modelo de integración cerrado y proteccionista, basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, a un nuevo modelo de integración abierta y comercial, muy distinta a la que se intentó lograr veinte años atrás. En efecto, a partir de 1988,

*“...los conceptos y las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, que sigue un curso paralelo con las corrientes de apertura externa que desde entonces predominan en las políticas económicas de la región...En rigor, esa apertura precede a las nuevas tendencias de la integración y éstas, en ese sentido, pueden ser consideradas una extensión o un subproducto de la apertura. En lógica, el abatimiento a bajos niveles de las barreras frente al mundo, habría eliminado la razón de ser de la integración, si ésta no se hubiese apresurado a culminar su propio proceso de liberalización, tan rápida y ampliamente como fuese posible...”*¹³.

1.4. La Década de 1990: Apertura y Empuje del Proceso de Integración

Los frutos del regionalismo abierto y del nuevo estilo de integración, de sesgo eminentemente comercialista, que se implementó a finales de la década pasada, comienzan a cosecharse. En efecto, en esta década el comercio intrasubregional adquiere un renovado dinamismo, producto de la adopción, por parte de los gobiernos nacionales que componen la subregión, de políticas económicas similares tendientes a lograr una mejor inserción de sus países en la economía internacional. Este dinamismo tiene su punto de partida a finales de la década pasada, cuando los Presidentes Andinos comienzan a tomar la batuta del proceso a través de las reuniones que después adquirirían dimensión institucional a través de los denominados Consejos Presidenciales Andinos, en la cumbre de Machu Picchu de 1990.

En efecto, por virtud de la Declaración Conjunta de Caracas suscrita en febrero de 1989, los Presidentes Andinos deciden reunirse dos veces al año para examinar, impulsar y fortalecer el proceso, y precisamente a través de estas Cumbres de Presidentes del Grupo Andino se han llevado a cabo las reformas más importantes en el transcurso de la presente década. Así, puede citarse la Cumbre de Galápagos celebrada en diciembre de 1989, por medio de la cual fue aprobado el Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino; la citada Cumbre de Machu Picchu de mayo de 1990, en la cual se aprobó la constitución del Consejo Presidencial Andino y la elección directa de los miembros del Parlamento Andino; la Cumbre de la Paz de noviembre de 1990, por medio de la cual se adoptan las Acciones para la Profundización del Diseño Estratégico, a través de las cuales se adelanta la conformación de la zona de libre comercio andina para el 31 de diciembre de 1991, así como la adopción del Arancel Externo Común para la constitución de la unión aduanera andina para 1995.

13 SALGADO, Germánico. “Integración andina y apertura externa. Las nuevas tendencias”. EN: *Revista Nueva Sociedad*, No. 125. Caracas, 1993, p. 130-131.

Posteriormente, durante la Cumbre de Cartagena de diciembre de 1991, se emite el Acta de Barahona, en la cual se decide implantar en 1992 lo esencial de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera Andina. Todo ello demostraba aparentemente que el Grupo Andino dejaba atrás una época de incumplimientos y retórica, buscando así recuperar el tiempo perdido y consolidar estas dos primeras etapas en el proceso de integración económica de sus países. En efecto, a principios de 1993 se llegó a consolidar la zona de libre comercio andina, lo que significa una liberalización total del intercambio comercial sin excepciones ni reservas (barreras arancelarias o no arancelarias ni listas de excepciones), con la exclusión del Perú que en aquel momento se marginó temporalmente de la negociación de la zona. En cuanto a la unión aduanera, segunda fase del proceso de integración, la misma comenzó a regir plenamente en 1995 para Venezuela, Colombia y Ecuador, con un arancel externo común que oscila en 5, 10, 15 y 20%.

El empuje que recibió el Grupo Andino en virtud de esta estrategia de flexibilización y apertura no se hizo esperar: el comercio alcanzó récords históricos desde 1992; las relaciones entre los países miembros se intensificaron; se generaron inversiones de importancia dentro de la subregión, así como también se decidió la eliminación de incentivos a las exportaciones, la apertura al capital extranjero y el acceso a los beneficios del mercado ampliado. Igualmente,

“La armonización de un paquete mínimo de políticas que respalde el funcionamiento del mercado ampliado también ha sido aprobada, con la adopción, en marzo de 1991, de decisiones referidas a la armonización de franquicias aduaneras; a la prevención o corrección de distorsiones en la competencia por prácticas de dumping o subsidios; a las restricciones a las exportaciones; a las prácticas restrictivas de la libre competencia; y a normas especiales para calificación de origen”¹⁴.

Más recientemente, y con objeto de poner al día el mecanismo subregional con respecto a los logros que se habían alcanzado en el plano puramente comercial, lo que da al proceso un carácter meramente superficial si se toma en cuenta que éste involucra una dimensión política, social, cultural y económica mucho más importante que el intercambio comercial, los países del Grupo Andino, quizás impulsados por el gran éxito que estaba alcanzando el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, deciden entonces aprobar otra reforma al Acuerdo de Cartagena al suscribir, en marzo de 1996, el Protocolo de Trujillo, en esa ciudad del Perú, en el marco del VIII Consejo Presidencial Andino. En efecto, este Protocolo, *“...introdujo numerosos cambios al tratado original, no sólo de corte formal, como su nueva denominación: “Comunidad Andina”, sino también modificaciones de fondo; de corte institucional, como la creación de nuevos órganos y la restauración de los existentes, a fin de hacerlo más sólido políticamente y al mismo tiempo más flexible...”¹⁵.*

Las modificaciones de carácter institucional tienen que ver con la incorporación formal, a la estructura institucional comunitaria, del Consejo Presidencial Andino (CPA) y del

14 VACCHINO, Juan y SOLARES, Ana. “Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana”. EN: *Revista Integración Latinoamericana*, No. 180. INTAL, Buenos Aires, 1992, p. 6.

15 SANCHEZ, Samantha. “La nueva Comunidad Andina”. EN: *Diario Economía Hoy*. Caracas, 1996, p. 8.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMARE), convirtiéndose en las máximas entidades encargadas de establecer las directrices políticas y económicas en la subregión. Por otro lado, la Junta del Acuerdo de Cartagena fue sustituida por la Secretaría General de la Comunidad Andina, que es ahora el órgano ejecutivo del Acuerdo y que ya no estará constituida por un triunvirato sino que será ejercida por un Secretario General, quien tendrá la función de dirigir la institución comunitaria encargándose de la planificación, promoción, evaluación, cooperación y proyección del proceso de integración subregional.

De tal modo que la evaluación del proceso de integración de la actual Comunidad Andina demuestra las innumerables reformas de que ha sido objeto el Acuerdo de Cartagena y la larga lista de incumplimientos de los compromisos adoptados para profundizar la integración subregional. Ello revela que se hace imprescindible un viraje en la forma de "hacer" políticamente la integración, en el sentido de que se aborde la problemática integracionista en base a un proyecto político conjunto al interior de los países andinos a los fines de profundizar el proceso más allá de un mero incremento del intercambio comercial entre ellos, para legitimar y viabilizar la meta anhelada de la integración como instrumento de desarrollo de los países andinos. En tal sentido, como señala Gert Rosenthal, si bien,

*"...el intercambio comercial ciertamente sigue constituyendo un elemento vital, ya que sienta la base de los esquemas de especialización y de los regímenes de competencia que podrían contribuir a la transformación de las estructuras productivas de cada país,...el acomodo de los programas de integración a las actuales circunstancias, al igual que la adecuación de la política misma de desarrollo, entraña cambios de énfasis, de estilo, de relaciones y quizás de procedimientos en la aplicación de instrumentos o en el funcionamiento de instituciones nacionales y regionales..."*¹⁶.

En efecto, si lo que se quiere es avanzar en el proceso de integración subregional como plataforma de integración a nivel continental y mundial, este cometido sólo será posible en la medida en que se adopten una serie de estrategias que vayan más allá del incremento del comercio a través de las políticas de apertura puestas en práctica por los países de la subregión, las cuales se encuentran favorecidas en la actualidad pero que no serán eternas, lo que debe llevar a los países andinos a repensar el ideal de la integración multidimensional que preveía como meta última el Acuerdo de Cartagena original, el cual hasta ahora ha sido imposible de alcanzar.

De manera pues que puede decirse que si bien la Comunidad Andina ha logrado en los últimos años el crecimiento vertiginoso de su intercambio comercial, en virtud de un proceso de flexibilización de compromisos y de apertura de las economías de los países miembros, la naturaleza principalmente comercialista de la integración no ha sido ni será capaz de crear nexos sólidos de interdependencia entre los mismos, que permitan contrarrestar las fuertes desigualdades que obstaculizan la inserción y competitividad de los mismos en la economía internacional.

16 ROSENTHAL, Gert. "Repensando la integración". EN: **Pensamiento Iberoamericano**, No. 15. Madrid, 1989, p. 21.

No hay duda que los instrumentos exclusivamente comerciales no serán la vía para conseguir el reto de un verdadero proceso de integración, que implica mucho más que la creación de flujos de comercio entre los países miembros, para abarcar variables mucho más trascendentes en lo económico, político, social y cultural, que no pueden dejarse de lado si lo que se busca es un proceso más profundo que permita que los países andinos puedan competir con los más desarrollados de la región y del mundo y acelerar el desarrollo económico de sus pueblos. En efecto, la actual Comunidad Andina,

*“...constituye un acuerdo asociativo que rebasa los límites de una integración meramente comercialista...sus objetivos van más allá que los de intensificar los flujos comerciales de los Países Miembros. Enmarcado dentro de los grados del proceso de integración, el Pacto Andino constituye...una unión aduanera muy peculiar, que responde a un modelo de integración para una ‘zona en desarrollo’...al perseguir una doble finalidad: la liberación comercial y el desarrollo económico, auxiliándose en mecanismos que pretenden ser lo suficientemente audaces como para enfrentar este doble reto”*¹⁷.

Si ello es así, obviamente los mecanismos utilizados no servirán para alcanzar ese doble reto mientras se ignore esa dimensión política que todo proceso de integración lleva consigo, ello es, mientras no se adquiera la capacidad de disponer de un pensamiento propio que interprete la realidad latinoamericana, y mientras no exista un proyecto político expreso y claro que señale con precisión los objetivos supremos de la subregión y responda adecuadamente acerca del tipo de sociedad, Estado y hombre que anhelan los latinoamericanos para enfrentar el desafío del futuro¹⁸.

En tal sentido, no podrá haber integración en la subregión mientras no exista tal proyecto, y éste sólo podrá llevarse a cabo cuando los habitantes de la subregión se eduquen en una cultura de la integración que permita la divulgación y gerencia adecuada del proceso, y cuando los diversos actores sociales participen y conozcan los beneficios que trae consigo un espacio económico integrado, aspectos que necesariamente deben ser abordados para llevar a cabo el objetivo integracionista de los países andinos y de la región latinoamericana en general, y que constituirán el centro de la propuesta que se explicará a continuación.

2. UNA PROPUESTA PARA LEGITIMAR EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINO

2.1. Planteamiento General

Como se dejó sentado, del balance de la Comunidad Andina puede colegirse que todavía se está muy lejos de haber logrado conformar un bloque de países que estén unidos

17 LEON, Alba. **Introducción al estudio de la integración económica y al Acuerdo Subregional Andino**. Instituto de Filosofía del Derecho “Dr. J. M. Delgado Ocando” de la Universidad del Zulia. Maracaibo, 1984, p. 106.

18 RODRIGUEZ, Jorge. **Ob. Cit.**, p. 11.

por los lazos de una verdadera integración. El Acuerdo de Cartagena desde su celebración, en 1969, ha pasado por innumerables revisiones tanto de sus estrategias como de sus instituciones, las cuales si bien han permitido adaptarlo a las nuevas exigencias de la economía mundial a través de la política de apertura y de flexibilización de los compromisos, no lo han llevado a cumplir su verdadero objetivo de convertir a la integración en un auténtico instrumento de desarrollo para los países andinos.

En este sentido, cabe señalar que desde un principio pudo evidenciarse que las exageradas expectativas iniciales en torno al proceso de integración subregional, condujeron a una decepción sobre la eficacia del proyecto integracionista andino para resolver los problemas de los países miembros, particularmente porque éstos no estuvieron dispuestos a enfrentar el sacrificio que necesariamente implicaba una mayor unidad económica. Así, Eduardo Gana, refiriéndose a una característica común de los países latinoamericanos en cuanto a los procesos de integración que se han emprendido en la región, señala muy acertadamente que en ellos se evidenció tanto la falta de un alineamiento de los países mayores de cada esquema en torno a la idea de integración que los transformara en líderes de estos procesos, como la ausencia de proyectos políticos de apoyo a la integración y la cooperación regional¹⁹.

En efecto, si bien las disparidades entre los países participantes en el proceso en cuanto a nivel de desarrollo económico, así como la falta de correspondencia entre los instrumentos utilizados para el logro del objetivo de la integración y las condiciones económicas y políticas imperantes en dichos países, constituyen factores decisivos en el fracaso de las expectativas iniciales del proceso, no hay duda que el proyecto integracionista ha ocupado un papel secundario, casi nulo, en las políticas nacionales de desarrollo.

La integración ha carecido en los países andinos, y en los latinoamericanos en general, de un proyecto político de apoyo que abarque, tanto lo relativo a la formación de sus habitantes dentro de una cultura de la integración que les permita conocer las ventajas de un espacio económico integrado, así como la participación de los actores sociales en tal proyecto, para convertirlos en verdaderos impulsores de su desarrollo.

En tal sentido, el Ex-Director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Juan Mario Vacchino, reconoce como principal problema que ha frustrado las aspiraciones de los latinoamericanos en materia de integración económica este factor político. Al efecto señala que el mismo "*...le ha impedido alcanzar las metas de expansión sostenida del comercio y de transformación industrial y cumplir la función anticíclica que se le había asignado. Al mismo tiempo, esta importancia marginal de la integración pronunciaba la fragilidad de los compromisos alcanzados y la ineficiencia de los mecanismos empleados...*"²⁰.

De manera pues que la propuesta para legitimar el proceso de integración subregional andino, se elaborará partiendo de un problema estratégico fundamental: la ne-

19 GANA, Eduardo. *Ob. Cit.* p. 107.

20 VACCHINO, Juan. "Obstáculos y Perspectivas en el proceso de integración de América Latina". EN: *Revista Integración Latinoamericana*, No. 132. INTAL, Buenos Aires, 1988, p. 68.

cesidad de incorporar la integración al proyecto político de cada uno de los países andinos, para lo cual se hace indispensable, como primer paso, promover el conocimiento y valorización del proceso a través de la divulgación de sus beneficios a todos los habitantes de la subregión y de la profesionalización de los entes encargados de gerenciarlo; y en segunda instancia, impulsar la participación progresiva de los actores sociales en la conducción del mismo, a los fines de viabilizar el proyecto integracionista andino.

2.2. La Educación como Herramienta para el Conocimiento y la Gerencia Adecuada del Proceso de Integración

No cabe ninguna duda de que la legitimación del proceso de integración subregional andino y, en general, de todo proceso de integración, exige, para el logro del apoyo necesario a sus objetivos, tanto la divulgación de sus costos y beneficios a todos los habitantes de la región a ser integrada, así como también la formación de los profesionales encargados de gerenciar el proceso al interior de cada uno de los países miembros y a nivel de las instituciones comunitarias. En tal sentido, como bien lo señala Eduardo Gana Barrientos,

*“La unidad se empieza a construir dando a conocer las ventajas que acarrea para los pueblos que sus países pertenezcan a agrupaciones subregionales. Agrupaciones que poseen mayor presencia y capacidad de negociación en los foros internacionales, con mercados más amplios que los nacionales para consolidar sus sistemas productivos, aumentar su competitividad y sentar las bases para elevar un desarrollo económico y social. Eventualmente, también pueden traducirse en una asistencia recíproca para proteger a las incipientes democracias y en fórmulas racionales para solucionar las tensiones geopolíticas”*²¹.

De manera que resulta una necesidad inaplazable la enseñanza de estos temas en el proceso de educación formal de la población de los países andinos, tema en el cual se ha avanzado muy poco hasta el presente, limitándose su divulgación tan sólo a limitados círculos académicos, empresariales y gubernamentales, a través de foros especializados organizados por los gobiernos nacionales, universidades y otras entidades docentes o de investigación, organizaciones intergubernamentales y comunitarias, etc.

Si bien los países andinos fueron pioneros en materia de integración educativa y cultural, al suscribir en enero de 1970 el Convenio Andrés Bello, el cual preveía como propósito fundamental el que los beneficios derivados de la integración asegurasen el desarrollo armónico de la subregión andina, así como la participación consciente del pueblo como actor y beneficiario de dicho proceso, meta que ha llevado a cabo a través de la Cátedra de Integración dictada en los países que lo conforman y coordinada por la Secretaría Ejecutiva del Convenio, no puede negarse que el mismo ha carecido de la suficiente penetración en las aulas, por cuanto cada sistema educativo nacional sigue trabajando separadamente, y han sido prácticamente inútiles sus esfuerzos para realizar el cambio sustancial que requiere la enseñanza de los valores, sentimientos e ideales integracionistas.

El proceso de integración subregional no podrá profundizarse ni avanzar a ulteriores

21 GANA, Eduardo. *Ob. Cit.*, p. 113.

etapas de mayor unidad económica si no se difunden los valores comunitarios para lograr el apoyo y legitimación del proceso, por encima de los valores nacionalistas que tradicionalmente se exaltan en la educación formal de los pueblos, razón por la cual debe propiciarse su inclusión en los programas de educación a nivel diversificado, con rango de asignatura autónoma a ser abordada desde una perspectiva interdisciplinaria si se toma en cuenta que la integración es un proceso multifacético que no solamente se circunscribe a lo económico, sino que también tiene una dimensión política, social y cultural insoslayable.

Pero si la inclusión de la enseñanza de la integración resulta inaplazable para legitimar el proceso y asegurar su éxito, también lo es la profesionalización de los altos funcionarios de gobierno encargados de “hacer” la integración andina. El logro de los objetivos integracionistas requiere de un personal altamente capacitado para formular e implementar las políticas tendientes al logro de dichos objetivos, lo que lleva necesariamente a plantear la necesidad de la formación para una gerencia dinámica, innovadora y efectiva que garantice la viabilidad y cumplimiento de los mismos.

A tal respecto, resulta interesante el planteamiento de Les Metcalfe, Profesor de Gestión Pública y Director de Investigación del Instituto Europeo de Administración Pública, cuando establece que los asuntos relativos a la gerencia del proceso de integración “...no figuran como prioridades en la agenda del debate político sobre la oportunidad y dirección de la integración. La atención política por lo general se centra en los beneficios que la integración ofrecerá en última instancia y la forma que adquirirá una vez que esté plenamente realizada. Pero cualquiera sea la forma que ésta adquiera, sin las capacidades de gerencia necesarias, la integración no será factible...”²².

Esta capacidad gerencial y de liderazgo ha estado prácticamente ausente en quienes tienen asignada la tarea de llevar a cabo las políticas nacionales y comunitarias para conformar un bloque de naciones andino e incluso latinoamericano. Ellos han carecido de la visión de futuro que requiere un proceso de integración y muchas veces han actuado inspirados en actitudes cortoplacistas que han dejado de lado los compromisos adquiridos a nivel comunitario, olvidando que este proceso exige sacrificios y reformas estructurales requeridos para lograr el nuevo sistema de relaciones andinas.

A este respecto, siguiendo al Profesor Metcalfe, los funcionarios encargados de “hacer” la integración deben estar dotados de una capacidad de liderazgo y de gestión de cambio en el marco intergubernamental de la integración. El liderazgo es necesario para poder activar los múltiples intereses que un proceso de integración lleva consigo, representado por la idoneidad en la negociación para crear y mantener las coaliciones y por la habilidad para diseñar organizaciones, de modo de poder crear nuevos marcos institucionales para la formulación de las políticas integradas, de lo cual dependerá la factibilidad de la integración en ciertas instancias²³.

Por su lado, la gestión de cambio está referida a la invención e innovación, condicio-

22 METCALFE, Les. “Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación”. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 189-190. INTAL, Buenos Aires, 1993, p. 11.

23 **Idem.**

nes diferentes entre sí por ser la primera una función política ejercida por políticos y sus colaboradores dentro y fuera del gobierno, y la segunda una función gerencial ejercida por los administradores dentro del proceso, aunque relacionadas íntimamente como partes complementarias dentro del proceso de gestión de la integración. A este respecto, el Profesor Metcalfe señala que,

*“...Dentro de un proceso de integración, la implementación de nuevas políticas y la formación de instituciones que puedan ser necesarias para ponerlas en práctica, genera sus propios desafíos y requiere idoneidades y experiencia en la gestión de cambios complejos y a gran escala. La innovación requiere una clase diferente de originalidad y creatividad que la invención. Especialmente en la esfera de la integración, demanda idoneidad y experiencia en planificación y gestión del cambio”*²⁴.

De manera pues que los políticos que tienen la tarea de liderizar el proceso de integración subregional bien sea desde los gobiernos nacionales como desde las instituciones comunitarias, deben desarrollar estas habilidades, lo que no podrá lograrse si los mismos no cuentan con una capacidad de cambio en los patrones que han seguido para tratar los problemas y obstáculos del proceso de integración andina, que le permita desarrollar con mentalidad visionaria nuevas opciones estratégicas para abordarlos.

Ello requiere que los mismos mediten sobre la problemática fundamental de la integración más allá de las reuniones intergubernamentales donde se firman acuerdos sin el estudio adecuado sobre su viabilidad, e incluso reciban cursos de especialización que les ofrezcan oportunidades de aprendizaje sobre este complejo proceso. Así mismo, deberán contar con un equipo especializado de profesionales altamente idóneos en materia de integración, para lo cual se hace necesaria la formación acelerada de este personal que deberá compatibilizar las potencialidades y necesidades de los países miembros en función del proyecto integracionista andino, con miras a su profundización.

Por último, debe destacarse que la propuesta de educar para el conocimiento y la gerencia adecuada del proceso de integración subregional y, en general, de todo proceso de este tipo, requiere en tal sentido un viraje de las funciones y estructuras actuales de los Estados dispuestos a integrarse. En tal sentido,

*“...la conducción del Estado hacia la integración comprende tres niveles: habilidad para formar la voluntad política, de modo de llevar adelante la integración a pesar de los costos de la transición; facultades para reflexionar sobre la política de integración, de modo de pensar en profundidad acerca de formas de integración preferibles, con un aprendizaje constante; y la capacidad para que la implementación sea efectiva, de modo que la integración realmente avance”*²⁵.

24 **Idem.**

25 DROR, Yehezkel. “Conducción del Estado hacia la integración”. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 189-190. INTAL, Buenos Aires, 1993, p. 5.

2.2. La Participación de los Actores Sociales como Herramienta de Legitimación del Proceso de Integración

Los países que hoy conforman la Comunidad Andina tienen en la actualidad un denominador común: en todos existen regímenes democráticos que dan cabida a la participación de la población en la toma de las decisiones más relevantes del Estado. Sin embargo, tal como sucede con otras decisiones políticas importantes, *"...es claro que las decisiones para la integración no las toman los pueblos sino sus gobiernos, y son ellos quienes también determinan la forma de integración más adecuada a sus necesidades. No obstante, hoy día, las políticas para ello pueden evitar la intervención únicamente del Estado y complementarse con sistemas más descentralizados y participativos..."*²⁶.

En efecto, si bien los empresarios, como principales actores sociales afectados en todo proceso de integración económica, han participado en algunas negociaciones para alcanzar la zona de libre comercio andina, no se ha logrado que los mismos se sientan comprometidos con el proceso, ni mucho menos que se ampliaran y fortalecieran otros grupos sociales que lo favorezcan en aras de atenuar la oposición que una mayor unidad económica puede provocar, característica que ha sido común desde sus inicios hasta la actualidad, no obstante el incremento del comercio intrasubregional en los últimos años.

Podría decirse sin duda que ello se ha debido a que *"...los logros de la integración no son percibidos por el grueso de la población de los países que se integran. Entre otras razones, porque los agentes que han tenido un papel protagónico son escasos y los beneficios no se han extendido lo suficiente para ser apreciados por consumidores, trabajadores, inversionistas y los restantes estamentos sociales..."*²⁷.

De tal manera que la integración andina, como ideal presente tan sólo en escasos representantes del empresariado, de la clase política o de la academia, no pudo constituirse en un proyecto político que se identificara con las necesidades de cada uno de los países de la subregión, razón por la cual se le asignó poca importancia, al carecerse de una estrategia política conjunta por parte de los únicos actores participantes en el proceso, que diseñara y llevara a cabo un proyecto integracionista pluridimensional y profundo en cuanto a sus metas, instrumentos e instituciones, que involucrara a los distintos sectores de la sociedad y antepusiera los intereses de la Comunidad frente a los intereses nacionales.

En consecuencia, *"...al no entenderse que la integración es una expresión del desarrollo de la economía y de la política en las sociedades contemporáneas, se careció de la idea-fuerza política, que permitiera promover y llevar a la práctica una concepción compleja y multifacética de la integración, superando inadecuados criterios instrumentales establecidos"*²⁸. A lo cual se sumó, como agrega el autor citado, los criterios de unanimidad o consenso utilizados en el seno de las instituciones comunitarias para la adopción de

26 VICARTE, Luz. "Integración latinoamericana: ¿cambio o repliegue?". EN: **Revista Nueva Sociedad**, No. 113. Caracas, 1991, p. 121.

27 GANA, Eduardo. **Ob. Cit.**, p. 109.

28 VACCHINO, Juan. "La dimensión institucional en la integración latinoamericana". EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 185. INTAL, Buenos Aires, 1992, p. 6.

las decisiones, lo cual reducía sin duda las posibilidades de acción colectiva al mínimo común denominador de la voluntad política de los países participantes.

Si bien algunos de los actores políticos tradicionales, ello es, los partidos políticos, habían incluido, producto de las grandes expectativas iniciales que se desarrollaron en torno al proceso de integración subregional, la lucha por la integración en sus programas de gobierno, sus proyectos quedaron en el papel y se tornaron ineficaces para promover la concertación social para la consecución de los objetivos integracionistas andinos, al igual que lo han sido para la solución de los grandes problemas de la subregión y de la región latinoamericana en general, entre los cuales pueden mencionarse la deuda externa, la distribución desigual del ingreso nacional, la inflación, el desempleo, la corrupción y el narcotráfico.

Así mismo, dichos actores políticos tampoco ejercieron la tarea de evaluar el cumplimiento de los diversos compromisos contraídos por los gobiernos andinos durante el proceso de integración en los diferentes tratados y convenios suscritos al efecto, muchos de los cuales se han incorporado a las legislaciones nacionales en virtud de su aprobación mediante ley emanada de los parlamentos nacionales. Sin embargo, son innumerables las contradicciones en que incurren los gobernantes, quienes en muchas ocasiones no ajustan su actuación a lo pactado y aprobado por sus mismos gobiernos en dichas leyes.

En tal sentido, como expresa André Franco Montoro, *"es también función de los partidos políticos acompañar, evaluar y fiscalizar la ejecución de proyectos, programas y acuerdos establecidos en el ámbito regional y subregional...esta tarea debe ser ampliamente ejercida. No es suficiente que los programas sean fijados o los acuerdos solemnemente firmados. Es necesario cuidar que sean realmente ejecutados y cumplidos"*²⁹.

De manera pues que se hace necesario desvincular a la integración de los altos círculos políticos que han pactado compromisos difíciles de llevar a cabo en la práctica, para vincularla al ideal de sociedad verdaderamente democrática, participativa y pluralista que anhelan los pueblos andinos y latinoamericanos en general, a los fines de que se convierta en una aspiración sentida por ellos y que sus propuestas puedan ser escuchadas en las altas esferas gubernamentales, lo cual sólo puede lograrse si va acompañado de un mecanismo de divulgación y formación de las poblaciones sobre los beneficios tangibles que el proceso de integración debe traer consigo, de modo de garantizar su apoyo al proyecto integracionista. En efecto,

*"La participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: cuando sólo participan los gobiernos y las tecnoestructuras el proceso se estanca y fracasa. Las uniones de países decididas en la cumbre sólo se logran mantener por la fuerza o como consecuencia de una situación hegemónica; en cambio, sostenido por la participación democrática, el proceso de integración se transforma, a su vez, en un factor de consolidación de los regímenes democráticos que en él participan"*³⁰.

29 FRANCO, André. "Dimensión política de la integración latinoamericana en el viraje del siglo". EN: *Revista Integración Latinoamericana*, No. 169. INTAL, Buenos Aires, 1991, p. 37-38.

30 VACCHINO, Juan. *Ob. Cit.*, 1992, p. 4-5.

Entre estos actores sociales que deben asumir el impulso del proceso, es necesario analizar en primer lugar el papel que han tenido los empresarios en el proceso de integración andina. Como ya se ha dicho, si bien han tenido cierta participación en el diseño de algunos de los instrumentos para el logro de los objetivos de la integración andina y en las ruedas de negocios que se celebran en el marco del proceso, la misma sigue siendo escasa dado el papel protagónico de los gobiernos nacionales en la suscripción de los acuerdos, ocasionando que muchas veces no se hayan llevado a la práctica sus propuestas, lo que ha generado frustración en el sector para la continuidad y el apoyo de los objetivos integracionistas.

En este sentido, señala Eduardo Gana que como característica común de los intentos de integración en América Latina, *“...la participación de los empresarios nacionales ha sido escasa e inestable. La empresa privada, que ha estado sometida a serias tensiones debido al ajuste externo y, en algunos casos, a proteccionismos y aperturismos extremos, ha experimentado las consecuencias de los incumplimientos de los compromisos pactados entre los gobiernos...”*³¹.

De manera que la profundización de la integración andina debe necesariamente garantizar un papel más dinámico y participativo al sector empresarial, ya que el mismo tiene una gran capacidad potencial de contribución pues conoce de manera vivencial las ventajas competitivas y los obstáculos que en materia de industrialización y productividad deben salvarse para lograr el avance hacia las distintas etapas que implica un proceso de este tipo, y particularmente el logro de la estabilidad macroeconómica en los países miembros, requisito sine qua non para avanzar hacia la armonización de políticas necesaria para alcanzar el mercado común andino, objetivo último del Acuerdo de Cartagena.

En tal sentido, deben implementarse nuevos y efectivos modelos de concertación de las diversas instituciones andinas con el sector empresarial, que permitan impregnar el proyecto integracionista de dinamismo pero sobretodo de viabilidad, a objeto de superar la larga tradición de incumplimientos y reformas al Acuerdo de Cartagena que lo han sumido en el descreimiento por parte de este grupo de actores que debe llevar la batuta en todo proceso de integración para asegurarle su éxito. Los casos de la Unión Europea y, más recientemente, del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), donde el empresariado ha asumido este rol protagónico, así lo demuestran.

Sin embargo, para el cumplimiento de este papel en el área andina es importante subrayar que *“... mientras no se den ciertas condiciones mínimas de operación, la empresa privada continuará como hasta hoy, encerrada en sus países, exportando ocasionalmente el excedente de su producción, pero descansando en su mercado interno. Actuará en el país que conoce, con las reglas que conoce. Por lo demás, el incumplimiento sistemático de los compromisos gubernamentales no ayuda a crear el clima de seguridad que le es indispensable”*³².

31 GANA, Eduardo. **Ob. Cit.**, p. 114.

32 FERNANDEZ, Gustavo. “La reorientación y reactivación del proceso de integración latinoamericano. El papel del SELA”. EN: **Revista Integración Latinoamericana**, No. 108. INTAL, Buenos Aires, 1985, p. 14.

De manera pues que el protagonismo empresarial en un proceso de integración económica requiere de reglas de juego claras y estables por parte de los gobiernos nacionales y de las instituciones comunitarias, para que este sector pueda encarar con innovación las oportunidades de comercio e inversión existentes en la subregión, a través de programas que les permitan explotar el inmenso potencial de intercambio, complementación y cooperación con que cuenta el área andina. Aún cuando la decisión final la tienen los gobiernos que participan en el proceso, debe promoverse una integración más participativa, dinámica y concertada que impulse la actuación clave del empresariado, lo cual puede constituir una vía útil para evitar que se repitan los errores del pasado que restaron efectividad al proyecto integracionista andino.

Por último, la contribución del empresariado en este sentido puede ser muy valiosa, ya que en la medida en que se proponga la ejecución de acciones específicas dirigidas a generar "*...nuevas ofertas exportables, reducir los costos de información y transacción, identificar proyectos de carácter multinacional por sus mercados o recursos necesarios, capacitar personal especializado, etc., podrá contribuir, en medida creciente, a la constitución y consolidación de la red de interacciones que conforme el tantas veces proyectado y otras tantas postergado sistema latinoamericano de relaciones económicas, sociales y políticas*"³³.

Otro grupo de actores sociales que debe ser tomado en cuenta en todo proceso de integración económica son los trabajadores, por ser el sector laboral destinatario directo de las políticas que adopten los países miembros del esquema para avanzar en el proceso. Si bien en los inicios de la integración andina fue suscrito el Convenio "Simón Rodríguez" el 22 de octubre de 1973, con ocasión de la Segunda Reunión de los Ministros de Trabajo de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena celebrada en Caracas, así como también se previó su participación en el Comité Asesor Económico y Social, tales iniciativas también constituyen muestras de la larga trayectoria declarativa mas no pragmática de los países miembros en cuanto al proceso de integración subregional.

En efecto, este convenio de integración socio-laboral, tenía como propósito "*...adoptar estrategias y planes que orienten la actividad de los organismos subregionales y nacionales, de modo que las medidas tendientes a alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo en los países del Grupo Andino*"³⁴.

Entre dichas estrategias se encontraban la atención prioritaria por parte de los gobiernos nacionales del área andina a la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, a la coordinación de políticas y acciones conducentes a una adecuada utilización de los recursos humanos y la solución de los problemas del desempleo y subempleo, así como al establecimiento de un régimen que facilitase la movilidad de mano de obra en la subregión.

33 VACCHINO, Juan. *Ob. Cit.*, 1988. p. 71.

34 INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE AMERICA LATINA (IAEAL). *Manual de Integración Latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1987, p. 162.

Sin embargo, este pasó a ser otro de los aspectos que no se ha llevado a la práctica, en especial lo relativo a la implantación de medidas destinadas a abrir las fronteras, permitiendo que los trabajadores puedan acceder a los mercados laborales de los demás países miembros del esquema de integración subregional. Ello ha producido que la participación del sector laboral haya sido casi nula en la integración andina al no percibir en la práctica dichas ventajas. No obstante, esta libertad de traslado de los trabajadores puede convertirse en una variable atractiva que debe ser aprovechada por los gobiernos nacionales y las instituciones comunitarias para la promoción del apoyo y la participación de estos actores sociales en el proyecto integracionista.

Para finalizar esta propuesta es necesario analizar los esfuerzos que debe llevar a cabo, en el impulso de esta participación política de los actores sociales, el Parlamento Andino, mecanismo institucional creado para el desarrollo de la cooperación política en la subregión, mediante el Tratado firmado en La Paz por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países andinos el 25 de octubre de 1979. Precisamente, los artículos 12 y 13 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, consagran como atribuciones de este organismo subregional: sustentar en la subregión andina el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia; velar por el respeto de los derechos humanos; promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina; fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; así como proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de los países miembros³⁵.

No obstante ello, su papel ha sido escaso en el cumplimiento de las trascendentales funciones para las cuales fue creado, otra muestra de la dimensión política olvidada del proceso de integración andino. El fortalecimiento del Parlamento Andino es un paso decisivo en la búsqueda de comprometer el apoyo político de los representantes gubernamentales y legislativos de los países miembros, a objeto de encontrar nuevos modelos de concertación que vinculen a los grupos sociales en la tarea de constituirse en actores de dicho proceso para agilizar su profundización y éxito. En tal sentido,

“...no podemos olvidar que bajo regímenes democráticos, la integración, para viabilizarse políticamente, deberá ser progresivamente incorporada a los debates políticos nacionales y, en función de ello, periódicamente evaluada en comicios electorales. Sólo a través de ese proceso de legitimación reiterada se puede esperar que se expanda entre las poblaciones la conciencia de las ventajas de una acción conjunta y solidaria imponiéndose sobre actuaciones aisladas y puramente defensivas. Estas ventajas, sin embargo, para ser socialmente percibidas, exigirán que los beneficios de la integración se aprecien efectivamente en términos de mejores condiciones de vida, en los diversos estratos sociales y no sólo en algunos de ellos”³⁶.

CONCLUSIONES

Resulta imprescindible avanzar en el proceso de profundización de la integración subregional andina, y para ello es necesario que se defina en términos claros cuál es el tipo

35 *Idem.*

36 ARAGAO, J. *Ob. Cit.*, p. 50.

de integración que quieren nuestros países: si se quiere preservar el ideal de la integración como instrumento para el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, meta original del Acuerdo de Cartagena que dio nacimiento a la actual Comunidad Andina, privilegiando el proyecto político que ello implica, o aspirar simplemente a un acuerdo de libre comercio como tantos otros que han suscrito los países andinos con las demás naciones de la región y del mundo.

No hay duda que la opción mencionada en primer lugar debe ser la escogida por estos países. Los resultados del proceso de integración andino que revelan el crecimiento del comercio intrasubregional en los últimos años, demuestran que se han privilegiado los aspectos comerciales y los instrumentos vinculados a la liberalización del comercio, efecto éste que tiene su razón de ser en la aplicación de las políticas de apertura y liberalización adoptadas por los países de la subregión y, en consecuencia, que está sujeto a la variabilidad de dichas políticas que son pasajeras y que evidencian la gran vulnerabilidad externa de nuestros países en materia económica y política.

Por tal razón, hoy más que nunca es necesario retomar el objetivo original de la integración andina para formar un bloque de países que permita el establecimiento de un espacio económico ampliado, sin barreras físicas y comerciales de ningún tipo, para favorecer la competitividad de nuestros países a nivel internacional. En efecto, la integración puede aportar mejoras económicas, sociales y humanas para nuestros pueblos que no podrían alcanzar si actuaran aisladamente. Pero dicha meta requiere y requerirá de profundos cambios en la concepción, estructuras y funciones de los Estados que aspiran a integrarse, al exigir ajustes estructurales que implican costos y sacrificios económicos, sociales y políticos.

Las limitantes de nuestros países en dichos aspectos han sido decisivos en el intento por consolidar los lazos de una verdadera integración entre ellos, de manera que puede decirse que la lucha por la integración se convierte en una de las tantas caras que tiene la lucha de los países andinos y latinoamericanos en general, por la justicia social y por una mejor calidad de vida para los habitantes de la región, así como por consolidar una verdadera democracia pluralista y participativa en nuestros pueblos. En tal sentido, se necesita de todo un proyecto político que incorpore a la integración en el debate público al interior de los países que han emprendido el ideal integracionista.

La integración, como proyecto político, implica la necesaria divulgación y valorización del proceso a objeto de obtener el apoyo y entusiasmo de la población hacia el cumplimiento de sus objetivos, dando a conocer las ventajas y costos que la misma trae consigo. Así mismo, implica la trascendente tarea de profesionalizar a los entes encargados de "hacer" la integración a objeto de que la misma sea gerenciada eficientemente a través del equilibrio visionario de las potencialidades y limitaciones de nuestros pueblos, que permita imprimir de viabilidad el proyecto integracionista. Por último, requiere también de la participación activa e innovadora de diversos actores sociales (empresarios, trabajadores, académicos y demás grupos sociales), que permita incorporarlos progresivamente en las decisiones que apoyen la integración subregional, una vez que estén plenamente conscientes de su alcance, propósitos y consecuencias.

En tal sentido, no cabe duda que los países andinos tienen un punto a su favor para llevar a cabo tal proyecto político: son países democráticos, y en tal sentido deberán asu-

mir como uno de sus grandes desafíos en el futuro, el de fortalecer sus democracias para compatibilizar el objetivo de la integración económica con la participación política de sus pueblos, lo cual puede significar un renovado dinamismo de los esfuerzos integracionistas al convertirla en una aspiración sentida por todos y cada uno de los estamentos políticos y sociales de los países involucrados, fuente de inspiración para avanzar hacia su concreción en el próximo siglo.