



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra:

Crisis y ajustes de la CAN en la ola del regionalismo posliberal y post-hegemónico

Autor:

Ortiz Morales, Catherine y Chaves García, Carlos Alberto

Forma sugerida de citar:

Ortiz, C., y Chaves, C. A. (2021). Crisis y ajustes de la CAN en la ola del regionalismo posliberal y post-hegemónico. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía* (201-233). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Datos del libro:

El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía

Diseñadora de cubierta:

Brutus Higuaita, Marie-Nicole

Diseñadora de interiores:

Martínez Hidalgo, Irma

ISBN:

978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

7. CRISIS Y AJUSTES DE LA CAN EN LA OLA DEL REGIONALISMO POSLIBERAL Y POST-HEGEMÓNICO

Catherine Ortiz Morales y Carlos Alberto Chaves García

El cambiante escenario político del orden regional con la denominada ola del regionalismo posliberal y post-hegemónico, dieron paso a una coyuntura crítica que marcó la actual encrucijada de la Comunidad Andina (CAN) la cual, pese a los factores y hechos transcurridos durante 2003 y 2016, ha planteado retomar la necesidad de la asociatividad y de la integración como un mecanismo latente en un contexto en el que existieron divergencias políticas, económicas e institucionales. Sin embargo, las potencialidades de la CAN han ido más allá de su evolución histórica y antigüedad y se ven representadas por las oportunidades para afrontar los riesgos del cambiante escenario, en una etapa en la cual el unilateralismo amenaza las instituciones internacionales.

Los grandes desafíos de la agenda regional, que requieren de una activa acción colectiva por parte de instituciones multilate-

rales, pasan por los existentes desafíos como el tema migratorio resultante de la ola venezolana, el actual tablero geopolítico, los cambios políticos resultante del denominado péndulo ideológico, el solapamiento de esquemas subregionales —Alianza del Pacífico y Mercosur, entre otros—, la falta de voluntad política sobre la base de sus objetivos misionales fundacionales. Asimismo, la agenda vigente abarca problemáticas clásicas como el narcotráfico y contemporáneas como la minería ilegal, la necesidad de acciones colectivas frente a la presente pandemia, entre muchas otras.

El marco de referencia propuesto para el estudio de la Comunidad Andina parte de un análisis institucional. De esta manera, se aborda la institución como objeto de investigación resaltándose aspectos claves que trasciendan su comprensión y entendimiento como institución, entendida meramente como una estructura de autoridad que establece reglas, para examinar aspectos multidimensionales como factores históricos, contextuales, culturales, sociales, económicos y políticos, entre otros.

En este análisis sobre la Comunidad Andina, se resaltan algunas causas que determinaron la coyuntura crítica comprendida en el periodo de 2003-2016, la cual generó factores y hechos que produjeron cambios y ajustes institucionales dándose la necesidad de una reingeniería de acuerdo con la realidad, ante la falta de consenso para el modelo de integración regional dados sus objetivos misionales fundacionales. Lo anterior restringió su consolidación como actor político regional cohesionado determinando sus cambios institucionales.

El capítulo se estructura en tres partes: la primera parte expone el marco referencial del institucionalismo. La segunda parte desarrolla el análisis de la coyuntura crítica de la CAN en el periodo de la denominada ola posliberal y post-hegémica en el perio-

do 2003-2016. La tercera parte plantea el análisis de iniciativas de ajuste institucional que se han aplicado en el bloque en las últimas dos décadas, identificando continuidades y rupturas en el marco de las agendas de acción y el fortalecimiento institucional de la CAN. Finalmente, se presentan unas conclusiones y reflexiones de cierre.

BREVE APROXIMACIÓN A LAS INSTITUCIONES COMO OBJETO DE ESTUDIO

La comprensión de las instituciones como objeto de estudio trasciende su entendimiento como una mera estructura de autoridad que establece reglas, que abarca aspectos multidimensionales como factores históricos, contextuales, culturales, económicos y políticos, entre otros, que dan paso a ajustes institucionales. De esta manera, tiene lugar un juego de intereses, toma de decisiones y ajustes institucionales que en el caso de la CAN ha dado paso a la necesidad de su transformación y ajuste institucional, a partir de la coyuntura crítica resultante de la falta de consenso en el marco de la ola de regionalismo post-hegemónico y posliberal¹ que ha tenido lugar en el siglo XXI.

En el marco de las interacciones entre la sociedad, el Estado y el mercado, uno de los importantes objetos de estudio han sido las instituciones, base del funcionamiento interrelacional. No obstante, el abordaje de éstas se ha enmarcado en distintos enfoques

¹ Una revisión teórica-conceptual sobre hegemonía en los estudios sobre integración regional es realizada por José Briceño-Ruiz, “Hegemonía, post-hegemonía, neoliberalismo y posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina”, en Martha Ardila [ed.], *¿Nuevo multilateralismo en América Latina Concepciones y actores en pugna?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 23-66.

y diferentes corrientes y perspectivas para analizar la realidad económica y política. Desde la Ciencia Política, el estudio de las instituciones ha comprendido tres enfoques: 1) el enfoque jurídico-institucional o histórico; 2) el enfoque funcionalista; y, 3) el enfoque neo-institucionalista.

Para el institucionalismo histórico es importante el vínculo de lo institucional y la dinámica de crisis, cambio y continuidad. Entiende las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad² que pueden verse como productos desarrollados a partir de luchas entre actores desiguales.³ De esta manera, “[...] ilustra cómo las luchas políticas son mediadas por los ajustes institucionales [...], planteándose una definición de instituciones como organizaciones formales [“organización institucional”] y reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta”.⁴

Plantea tres modelos analíticos como 1) las coyunturas críticas; 2) *path dependence*; y, 3) *punctuated equilibrium*. El *path dependence* o trayectoria dependiente plantea que lo sucedido en un punto previo en el tiempo, legados de procesos históricos, afecta los posibles resultados de una secuencia de eventos en una evolución institucional; procesos políticos como desarrollo secuencial —progreso—. El *punctuated equilibrium* abandona la idea de evolución como progreso para hacer referencia a la idea de transformación o mutación de los procesos políticos institucionales.⁵ Así, las instituciones pueden verse como productos desarrollados a partir de

² José Guadalupe Vargas Hernández, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, en *Ciencia Administrativa*, año. 1, 2008, pp. 47-58.

³ Paul Pierson y Theda Skocpol, “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, año 17, núm. 1, 2008.

⁴ Luis Gonzalo Trigo Soto, “Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la Ciencia Política”, en *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 1, enero-junio de 2016, p. 228.

⁵ *Loc. cit.*

luchas entre actores desiguales en el que las coyunturas críticas son soportes de apoyo de procesos de crisis y cambio institucional.⁶

Los institucionalistas históricos dan relevancia a la influencia de contextos tanto culturales como institucionales en las variables causales de interés. Entendido el Institucionalismo Histórico como un enfoque para el estudio de la política y el cambio social, las instituciones son legados de procesos históricos (evolución institucional y *path dependence* —trayectoria dependiente—) e “[...] ilustra como las luchas políticas son mediadas por los ajustes institucionales [...], planteándose una definición de instituciones como organizaciones formales [“organización institucional”] y reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta”.⁷

El institucionalismo funcionalista tiene influencia de la biología, así como de la antropología y sociología para explicar las funciones y disfunciones de las partes de un organismo, siendo éste el marco de referencia para el análisis a partir de las funciones, estructuras y procesos. Así, busca establecer la relación de diversas estructuras del sistema entre sí, entre cada una de éstas y el entorno y entre el sistema como un todo y el entorno afectan la existencia del sistema (equilibrio homeostático del sistema o equilibrio adaptativo).⁸

El neoinstitucionalismo aborda el rol de las instituciones políticas en los *outcomes* o resultados económicos o sociales. Asimismo, “[...] el neoinstitucionalismo, bajo la predominancia de la teoría

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, p. 228.

⁸ Rodrigo Losada y Andrés Casas, *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

económica,⁹ retoma la relevancia de las instituciones centrándose en las estructuras y organizaciones, en vez de los aspectos puramente formales de las instituciones”.¹⁰ Reconoce los aportes de los enfoques de elección racional,¹¹ el institucionalismo sociológico y, principalmente, los aportes del institucionalismo histórico. De igual manera, reconoce al individuo en su contexto en el que existen instituciones —formales o informales— las cuales, imponen restricciones a la acción humana individual y guían y estructuran su comportamiento. Por último, las instituciones pueden ser consideradas como actores políticos que actúan con coherencia y autonomía, toman decisiones y las ejecutan en el marco de unas reglas de juego.¹²

En resumen, la importancia de las instituciones en la Ciencia Política radica en ser una pieza insustituible que busca analizar cómo las instituciones influyen sobre el comportamiento político y dan forma a procesos que van desde la toma de decisión.¹³ Las instituciones pueden ser “[...] entendidas como las reglas del juego, las instituciones se convierten en los ejes de la actividad política, encauzan las interacciones de los actores políticos, permiten prever desarrollos futuros y colaboran sustancialmente en la solución de conflictos”.¹⁴

⁹ La teoría económica influyó en el enfoque a través de los trabajos de March y Olsen y por Douglass C. North. Dada la influencia de la teoría económica en el enfoque neoinstitucionalista en la Ciencia Política, la base teórica es de Douglass C. North. Losada y Casas, *op. cit.*

¹⁰ Trigo Soto, *op. cit.*, p. 226.

¹¹ *Loc. cit.* Los teóricos de la elección racional proponen un modelo ecléctico combinando elementos de la teoría deductiva con el análisis contextual propio del institucionalismo histórico.

¹² *Loc. cit.*

¹³ Pierson y Skocpol, *op. cit.*, p. 19.

¹⁴ Losada y Casas, *op. cit.*, p. 163.

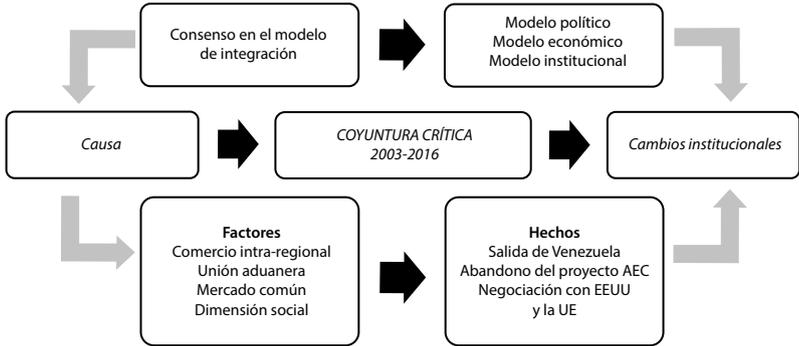
ANÁLISIS DE LA COYUNTURA CRÍTICA DE LA CAN: CAUSAS, FACTORES Y HECHOS

En 1969 se creó el Pacto Andino que constituyó la piedra angular del actual sistema andino de integración (SAI), que se crea en 1996 y está configurado por distintos órganos e instituciones que buscan coordinar las políticas nacionales de los países miembros para profundizar en la integración andina. El sistema tiene a la CAN como institución de carácter regional. De acuerdo con el marco de referencia propuesto a partir de una breve aproximación a las instituciones, es pertinente abordar y comprender la CAN más allá de una estructura de autoridad que establece reglas y que actúa con coherencia y autonomía para tomar decisiones y ejecutarlas. Por ende, la CAN constituye una institución que ha tenido avances y retrocesos, demandándose reformas, ajustes y una reingeniería de su sistema dado que no ha sido ajena a los conflictos, coyunturas críticas y juegos de intereses que se han reflejado en las reglas de juegos existentes y vigentes, así como en sus ajustes institucionales para su evolución y progreso.

Por lo anterior, en la CAN, frente a los procesos posliberales como el ALBA, la Unasur y el Mercosur revisionista, las divergencias entre los Estados parte se hizo latente (Figura 1). De esta manera, la falta de un consenso en el modelo de integración frente a las tres propuestas de modelos coexistentes en la región —estratégico, productivo y social—¹⁵ se hicieron presentes dada la disonancia entre sus miembros en cuanto al modelo político, económico e institucional.

¹⁵ José Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol. 45, núm. 175, 2013, pp. 9-39.

Figura 1. Análisis de la coyuntura crítica de la CAN en el periodo 2003-2016



Fuente: elaboración propia.

En la primera dimensión, la convergencia política estuvo marcada por sus modelos de política exterior que determinaron su comportamiento frente a la potencia hemisférica y el tipo de interés en la integración regional en cuanto a la coexistencia de modelos de alineamiento/acoplamiento frente a la potencia hemisférica (Colombia) y de acomodamiento (Perú) con casos de oposición limitada (Ecuador y Bolivia) y desafío (Venezuela).¹⁶ Lo anterior, marcado por el fuerte comercio entre Estados Unidos y la CAN, el cual enmarcaba una fuerte relación de dependencia (véase Tabla 1) dada la realidad de los intercambios que desafió su riqueza institucional.

¹⁶ Juan Tokatlian y Robert Russell, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, Los retos de América Latina en un mundo en cambio, núms. 85 y 86, 2009, pp. 211-249. En www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/220509tokarussell.pdf.

De esta manera, se produjo, de una heterogeneidad entre sus miembros, una fragmentación puesto que, entre los cambios dados en la región, Venezuela, Ecuador y Bolivia no comulgaban con la integración económica mundial. Este escenario dio paso a un periodo de retrocesos y estancamientos en la profundización de su integración económica marcado por la división y la desconfianza entre sus miembros, puesto que “la política comercial [estadounidense] es un canal de transmisión de sus valores, esto significa propagar los principios del liberalismo norteamericano en las economías de América Latina”.¹⁷

En este sentido, las divergencias pasaron por un apoyo de modo distante a la integración económica regional priorizando en sí la constitución de un área de libre comercio hemisférica y, mirando la integración regional desde el paradigma del regionalismo abierto, por una integración económica regional sin un compromiso firme (Colombia y Perú). Por otro lado, la posición de apostar por una integración bien sea en lo económico y lo político en aras de aumentar el poder negociador frente a los principales centros de poder —Estados Unidos y Unión Europea— (Ecuador y Bolivia) o de propender por una integración holista y multidimensional (Venezuela). De esta manera, la divergencia, principalmente, se acentuó dada la relación con Estados Unidos y el modelo económico y de desarrollo a adoptar¹⁸ ante el escenario del regionalismo posliberal y post-hegémico.

¹⁷ María Mercedes Prado Espinoza, “La Comunidad Andina: las fuerzas centrífugas ejercidas por los Estados Unidos sobre un régimen comercial en formación”, en *Revista Desafíos*, año 30, núm. 1, 2017, p. 144.

¹⁸ Gian Luca Gardini, “Proyectos de Integración Regional Sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 15, 2010, pp. 11-31. En http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=237.

Tabla 1. Destinos de las exportaciones y orígenes de las importaciones totales de las economías de la CAN, 2006

Por principales destinos (%)										
Bolivia		Colombia			Ecuador		Perú		República Bolivariana de Venezuela	
Brasil	37.7	Estados Unidos	40.8	Estados Unidos	53.3	Estados Unidos	24	Estados Unidos	43	
Estados Unidos	9.8	Unión Europea (25)	15.2	Unión Europea (25)	11.7	Unión Europea (25)	19.3	Taipei Chino	5	
Argentina	9.3	Rep. Bolivariana de Venezuela	11.1	Perú	8.2	China	9.5	Unión Europea (25)	4.6	
Japón	8.9	Ecuador	5.1	Colombia	5.6	Suiza	7.1	Colombia	1.8	
Perú	5.9	Perú	2.8	Chile	4.4	Canadá	6.8	Canadá	1.4	
Por principales orígenes (%)										
Bolivia		Colombia			Ecuador		Perú		República Bolivariana de Venezuela	
Brasil	20.4	Estados Unidos	26.6	Estados Unidos	22.6	Estados Unidos	16.4	Estados Unidos	30.6	
Argentina	15.8	Unión Europea (25)	13.3	Colombia	12.8	Unión Europea (25)	11.6	Unión Europea (25)	13.9	
Estados Unidos	12.1	México	8.8	Unión Europea (25)	10	Colombia	10.4	Colombia	11	
Unión Europea (25)	9.3	China	8.5	Brasil	7.3	Brasil	10.3	Brasil	9.1	
Chile	8.3	Brasil	7.2	China	6.8	México	7.1	México	7.1	

Fuente: OMC, "Perfiles Comerciales 2007". En https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/trade_profiles07_s.pdf.

A consecuencia del cambio de siglo y con él, se produjo en algunos países el abandono del modelo de regionalismo abierto, cuyos efectos se reflejaron en la integración andina, frente a su ya antiguo, pero aún no consolidado proyecto político. Lo anterior fue consecuencia de que:

[...] la liberación competitiva modificó las reglas del juego dentro de los perímetros regionales latinoamericanos. La apertura comercial no discriminatoria frente a terceros, que se conoce como el “regionalismo abierto”, ha dado lugar a la intrusión de normas y reglas foráneas en los acuerdos regionales vigentes, y por tanto al debilitamiento del comercio intrarregional.¹⁹

Pese a reconocerse la importancia, así como las oportunidades y desafíos de negociaciones con terceros países preservando los valores, principios y ventajas de la integración andina, respetando los objetivos, mecanismos e instituciones establecidos en el Acuerdo de Cartagena prevaleció la cláusula sobre “[...] en caso de que no sea posible negociar comunitariamente se podrán celebrar negociaciones de carácter bilateral”.²⁰ Sin embargo, los resultados fueron en contravía del artículo 86 del Acuerdo de Cartagena:

Los Países Miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes del Arancel Externo Común; igualmente, se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelarios con países ajenos a la Subregión. La Comisión, previa Propuesta de la Secretaría General y mediante Decisión,

¹⁹ Prado Espinoza, *op. cit.*, p. 145.

²⁰ Artículo 1.- Los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual. CAN, “Decisión 598”, Ecuador, 2004. En <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC598s.asp> (fecha de consulta: 26 de julio, 2020).

se pronunciará sobre dichas consultas y fijará los términos a los que deberán sujetarse los compromisos de carácter arancelario.

El escenario estuvo marcado por la Decisión 598 para las negociaciones bilaterales. Sin embargo, frente a la negociación con Estados Unidos dos elementos son claves. Primero, se dan las denominadas medidas disconformes,²¹ las cuales “[...] son extensas y de densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas, que se reconocen recíprocamente los Estados Partes con el objeto de evadir la aplicación de aquellos mismos principios y fijar legítimamente reservas de mercado en materias tan variadas [...]”.²² Segundo, en el marco de las relaciones económico-comerciales ha coexistido el principio de no discriminación y el criterio de reciprocidad como una incompatibilidad. Esto ha dado lugar a medidas que, en ocasiones, son invocadas en el marco de la seguridad nacional.²³

En conclusión, pese a que la CAN ha sido un proceso de largo plazo, a consecuencia de la coyuntura crítica dados los factores contextualizados enfrentó la división interna del bloque a consecuencia de la falta de un consenso que desencadenó hechos como el retiro de Venezuela en 2006, evidencia de la ahondada división interna del bloque, a lo que se sumó la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) unilateralmente con Estados Unidos por

²¹ En el caso de la CAN los intercambios económico-comerciales y la cooperación internacional estuvieron condicionados por la Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas (ATPDEA) de 2002.

²² Marcelo Halperin, “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”, en Noemí Mellado y Juan Carlos Fernández Saca [eds.], *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, El Salvador, Editorial Delgado, 2013, p. 33.

²³ Marcelo Halperin, “El emblema de la seguridad nacional en la encrucijada del multilateralismo”, en Noemí Mellado y Manuel Cienfuegos [eds.], *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo latinoamericano*, La Plata, Lerner, 2018, pp. 59-109.

parte de Colombia y Perú ante el fracaso de un área de libre comercio hemisférica (ALCA) en Mar del Plata que marcó un retroceso en la consolidación de su Unión Aduanera; factores y hechos que representaron la crisis inminente para la cohesión regional de la CAN, así como su consolidación como actor político en el escenario del denominado regionalismo post-hegemónico y posliberal.

La coyuntura de crisis generó que, ante la negociación bilateral de un TLC por parte de los miembros con Estados Unidos, diera senda a negociaciones unilaterales ante el cambio del escenario político como fue la llegada de Evo Morales al poder. Sin embargo, el cambio en el mapa político regional dio paso a que en la CAN coexistieran gobiernos de derecha como el de Colombia (2006, 2009 y 2014) y centro relativo como Bolivia (2006, 2009 y 2014), Ecuador (2006, 2009, 2012) y en cierta medida Perú (2006, 2011); este último que viró entre la izquierda y la centroderecha en sus sistemas políticos.²⁴ De esta manera se evidenciaba las luchas entre actores desiguales que se reflejaron en el proceso de toma de decisiones, en los escenarios de crisis y en el cambio institucional que dio paso a ajustes institucionales y que, a su vez, estructuraron la conducta de sus miembros.

Desde la aproximación acrítica de la concepción de integración política y económica del proceso, modelo e institución europea se ha desconocido en los análisis y reflexiones, por una parte, las particularidades regionales e históricas de la América Latina, así como las coyunturas críticas y los ajustes institucionales que tuvieron lugar a partir de la realidad regional. En el caso de la CAN, estas dinámicas han traído consigo efectos en el proceso de integración

²⁴ María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra, “Posneoliberalismo y después: el centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile”, en *Revista de Ciencia Política* 2, vol. 39, núm. 3, 2019, pp. 435-457.

(regionalización) así como en su proyecto político (regionalismo) que la sustentan como institución, dejando efectos en su evolución como actor político y regional.

En conclusión, tuvieron lugar factores de gran impacto en el comercio intrarregional (véase Gráfica 1), el estancamiento de la consolidación de una unión aduanera sobre la base de un Arancel Externo Común para la consolidación de su propósito constitutivo de un mercado común, con la liberalización de los factores de producción ante el reduccionismo de una integración negativa limitado a la dimensión económico-comercial, que dejó de lado la dimensión de la transformación productiva con equidad.²⁵

IMPACTOS Y RETROCESOS COMO ACTOR REGIONAL EN EL ESCENARIO DE LA OLA DEL REGIONALISMO POSLIBERAL

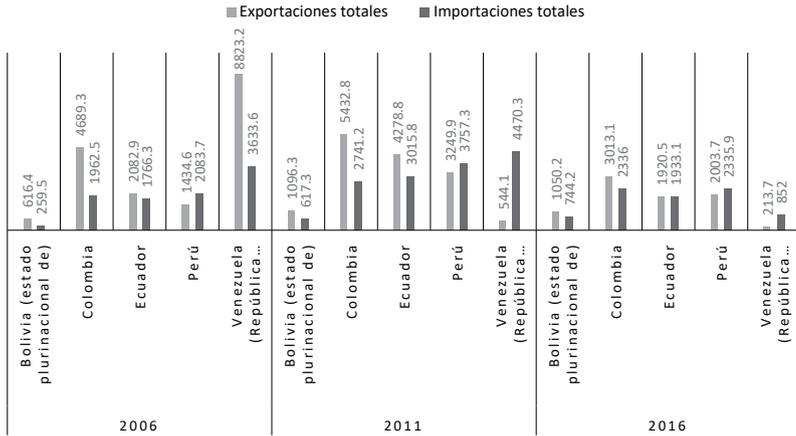
Adicionalmente, los efectos para la CAN pasaron por una crisis en su liderazgo regional —tanto interno así como de actor regional— un descenso en la interdependencia económica, una divergencia política, una desintegración de su identidad y un estancamiento en su institucionalidad.²⁶ Su liderazgo, dada las capacidades de sus integrantes particularmente de Colombia²⁷ y Venezuela manco-

²⁵ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 1994.

²⁶ Catherine Ortiz Morales, “Modelo de análisis y factores de éxito para la cohesión regional: ¿la Alianza del Pacífico como actor regional?”, en VIII Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales/Universidad Nacional de la Plata, noviembre de 2016.

²⁷ La CAN tiene una población de 110 millones de habitantes, de los cuales, 10.3% son bolivianos, 45.5% colombianos, 15.5% ecuatorianos y 28.8% peruanos. CAN, “CAN en cifras 2019”. En [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972485640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972485640CANencifras2019(2).pdf) (fecha de consulta: 21 de julio, 2012).

Gráfica 1. Comercio intrarregional total de bienes



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT, "Comercio Intrarregional Total de Bienes", en *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, 2016.

munadamente, enfrentó la ruptura de este eje —*paymaster*— con la cual, se materializó a partir de las diferencias en las estrategias que difieren en los objetivos perseguidos y medios empleados. Siendo el liderazgo ejercido por una potencia regional o un centro de poder regional, es importante aclarar que el liderazgo es entendido por ser extremadamente cooperativo, perseguir la consecución de objetivos comunes y ser concebido como líder²⁸ en la unidad regional.

Los efectos de esta coyuntura crítica dadas sus causas, también se reflejaron en su interdependencia económica (véase Gráfica 1) en el corto plazo, a partir de las debilidades en materia de integración económica regional pese su institucionalidad como unión

²⁸ Sandra Destradi, "Regional Powers and their strategies: empire, hegemony and leadership", en *Review of International Studies*, año 34, núm. 4, 2010, pp. 903-950.

aduanera, objetivo fundacional. Desde la década de los noventa y pese a su evolución institucional a partir del Pacto de Andino a la CAN, se ha identificado que la integración ha sido débil en términos económicos, y no ha favorecido mejores resultados sociales o los esperados. Los salarios y la productividad han sido bajos, y la CAN no contribuyó ampliamente a reducir las brechas sociales, especialmente para Bolivia y Colombia.²⁹

Por otra parte, las economías andinas siguen estando muy ligadas a los regímenes de acumulación rentistas,³⁰ lo que se ha convertido en una característica estructural. Este patrón de desarrollo responde a los abundantes recursos naturales que caracterizan sus estructuras productivas,³¹ a partir de los cuales se da paso a la captación de su diferencial de precios en el mercado internacional.³² En la realidad de la CAN, su patrón de desarrollo económico (véase Gráfica 2) y el cambio tecnológico no fue suficiente para el aumento de la productividad. Lo anterior, pese a tener como mínimo común denominador en sus modelos de desarrollo un capitalismo extractivo dependiente de materias primas sometido a los precios del mercado internacional, prevalecen las divergencias en cuanto a *i*) los modelos rentismo liberal (Colombia y Perú) que se caracterizan por estar basados en el mercado y la baja participación del Estado y *ii*) los modelos rentismo redistributivo (Ecuador y

²⁹ Elizabeth Aponte y Emma Castro, *Comercio intrarregional y resultados de equidad en los países de la Comunidad Andina durante las dos últimas décadas (1990-2010)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2015.

³⁰ María Mercedes Prado Espinoza, “La Comunidad Andina: las fuerzas centrífugas ejercidas por los Estados Unidos sobre un régimen comercial en formación”, en *Revista Desafíos*, año. 30, núm. 1, 2017, pp. 135-172.

³¹ Capacidad exportadora de manufacturas y a los beneficios comerciales que habían obtenido en materia de comercio de manufacturas de la CAN. Prado Espinoza, *op. cit.*

³² Luis Bértola, “Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina”, en Alicia Bárcena y Antonio Prado [eds.], *Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina*, CEPAL, 2015, pp. 261-295.

Gráfica 2. Desglose de las exportaciones totales de la economía 2006



Fuente: OMC, "Perfiles Comerciales 2007". En https://www.wto.org/spanish/res_s/boo ksp_s/anrep_s/trade_profiles07_s.pdf.

Bolivia) caracterizado por un Estado intervencionista buscando redistribuir parte de la riqueza.⁵⁵

La identidad de la CAN, sin que represente un elemento homogeneizador o visión universalista, más allá de estar determinada por la variable geográfica de su pertenencia a la región andina —el ser andino—, así como por antecedentes históricos y libertarios se vio enmarcada por su propósito fundacional y razón de ser establecido en el Acuerdo de Cartagena, que se vio modificada ante la evidente heterogeneidad y fragmentación que tuvo lugar. De esta manera, la identidad de la CAN se basa en sus principios ordenadores y constitutivos que buscan *i*) promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y

⁵⁵ Ilán Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America*, México, El Colegio de México, 2019.

social; *ii*) acelerar el crecimiento y la generación de empleo productivo para los habitantes de los países miembros; *iii*) facilitar la participación de los países miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; *iv*) disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional; *v*) fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros; *vi*) procurar un mejoramiento persistente en el nivel de la vida de los habitantes de la subregión.³⁴

Por último, los efectos en su institucionalidad³⁵ tuvieron lugar en los ajustes institucionales de la segunda década del siglo XXI. Esta institucionalidad es entendida en términos de un sistema regional institucionalizado como una estructura para la toma de decisiones y una capacidad como actor más sólido,³⁶ lo que también reflejó la división interna del bloque. Pese a que gozaba de cierto nivel de supranacionalidad, entendida en términos de cesión de competencias en la toma de decisiones, que actualmente le ha permitido contar con 862 decisiones de carácter supranacional que constituyen su cuerpo normativo de obligatorio cumplimiento, los resultados económicos, políticos y sociales aún se consideran insuficientes para las potencialidades de la institución de acuerdo con los objetivos misionales que determinan su razón de ser (identidad).

³⁴ Comunidad Andina, “Somos Comunidad Andina”, CAN. En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=QU> (fecha de consulta: 21 de julio, 2020).

³⁵ La CAN es entendida como un el sistema andino de integración (SAI) conformado por distintos órganos e instituciones. Actualmente cuenta con *i*) organizaciones intergubernamentales, *ii*) organizaciones comunitarias, e *iii*) instancias de participación de la sociedad civil.

³⁶ Björn Hettne, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, en *Comercio Exterior*, año 52, núm. 11, 2002, pp. 954-965.

AJUSTES INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

En el desarrollo institucional del proceso de integración andino, retomando los modelos analíticos del institucionalismo histórico señalados en el marco teórico, se observan dinámicas de ajuste y rediseño institucional como respuesta a coyunturas críticas. En sus 50 años de historia la CAN ha atravesado diferentes episodios críticos que la han obligado a renovarse en términos de sus objetivos, ámbitos de acción, lineamientos estratégicos, e instancias operativas, bajo la doble justificación de responder a las situaciones de crisis, y de adaptarse a las cambiantes condiciones de la agenda interna y externa del bloque. Estas dinámicas de renovación se han expresado en: *a*) propuestas de diseños y agendas estratégicas que afectan los objetivos y ámbitos de acción del esquema andino, y *b*) en procesos de reingeniería institucional, que se han concentrado en actualizar y delimitar el rol de las instancias institucionales y plantear nuevos enfoques de proyección de la CAN.

En el caso de iniciativas de diseños y agendas estratégicas, éstos consisten en ejercicios de reflexión institucional plasmados en documentos técnicos desarrollados a partir de reuniones del Consejo Presidencial Andino (CPA): *1*) Cumbre Presidencial de Galápagos (1989), *2*) Cumbre Presidencial de Quito (1995), *3*) Cumbre Presidencial de Quito (2004), y *4*) Cumbre Presidencial de Tarija (2007), la cual generaría, posteriormente, el lanzamiento y puesta en marcha de la Agenda Estratégica Andina en febrero de 2010. En el caso de procesos de reingeniería institucional se identifican dos momentos claves: *a*) el Protocolo de Trujillo de 1996, y *b*) las Decisiones 792 de 2013 y 797 de 2014.

INICIATIVAS DE DISEÑOS Y AGENDAS ESTRATÉGICAS

A partir de la necesidad de renovar los contenidos y los ámbitos de acción de la integración andina, y como reacción a escenarios de tensión y situaciones adversas, la CAN ha desplegado en las últimas décadas iniciativas de diseños y agendas estratégicas para compatibilizar la integración regional con los requerimientos internacionales y con las necesidades internas de los países miembros. Desde finales de los años ochenta hasta finales de la primera década del siglo XXI, la CAN ha desarrollado cuatro diseños estratégicos con diferentes grados de alcance y éxito, pero compartiendo la misma filosofía: convertirse en puntos de inflexión para garantizarle vigencia y presencia internacional al bloque andino. La Tabla 2 presenta una síntesis de los contenidos centrales de cada una de estas iniciativas.

Desde la Cumbre Presidencial de 1989 se observa en la evolución de la integración andina la insistencia en adoptar el formato de diseños y agendas estratégicas, sustentados en la definición de diferentes lineamientos de acción, para mejorar la imagen de la CAN y fortalecer sus campos de acción. A partir del análisis comparativo de las cuatro cumbres señaladas en la Tabla 2, se puede establecer una serie de continuidades y rupturas en términos de agendas y áreas de interés, que resulta muy pertinente para identificar el alcance y grado de éxito que han tenido estas iniciativas de ajuste institucional.

En efecto, se identifica la continuidad de algunas temáticas y agendas sectoriales (la agenda comercial con el énfasis en perfeccionar la zona de libre comercio, mejorar los niveles de infraestructura e integración física de la región, implementar una agenda de desarrollo social, desarrollar la agenda de integración energé-

Tabla 2. Análisis de los diseños estratégicos de la CAN

<i>Cumbre de Galápagos (1989)*</i>	<i>Reunión CPA de Quito (1995)</i>	<i>Reunión CPA de Quito (2004)</i>	<i>Reunión CPA de Tarija (2007)</i>
<p>2 objetivos de acción:</p> <p>1. Consolidación del espacio económico andino: –Perfeccionamiento mercado ampliado –Mejoramiento de la infraestructura y los servicios de transporte y las comunicaciones. –Integración en sectores productivos, ciencia y tecnología –Aplicación del tratamiento preferencial. –Integración fronteriza y turismo.</p> <p>2. Mejorar articulación en el ámbito internacional: –Mejoramiento de la capacidad andina de competir a escala internacional –Fortalecimiento de la acción externa conjunta. –Convergencia con los objetivos de la unidad latinoamericana</p>	<p>3 grandes líneas de acción:</p> <p>1. Profundización del proceso: –Mercado común –Armonización Pol. Económicas –Liberalización del sector servicios –Integración física</p> <p>2. Proyección externa: –Negociación coordinada frente a 3° países/bloques –Posiciones comunes en OMC</p> <p>3. Agenda social</p>	<p>4 lineamientos de acción:</p> <p>1. Profundizar integración comercial: –Perfeccionar Zona de Libre Comercio –Arancel Común y Mercado Común –Integración física</p> <p>2. Competitividad: –Apoyo Pymes –Desarrollo rural –Clusters y sistemas de innovación</p> <p>3. Nuevos temas y ventajas estratégicas –Cambio climático, energía, TIC, biodiversidad</p> <p>4. Agenda social y política: –Política seguridad externa común –Agenda social andina: PIDS** –Negociación coordinada frente a 3° países/bloques</p>	<p>12 áreas de acción en el marco de la Agenda Estratégica Andina (2010):***</p> <p>1. Participación ciudadana 2. Política exterior común 3. Integración comercial 4. Integración física y fronteras 5. Desarrollo social 6. Medio ambiente 7. Turismo 8. Seguridad 9. Cultura 10. Cooperación 11. Integración energética 12. Desarrollo institucional</p>

* Esta cumbre no adopta el nombre de Consejo Presidencial Andino (CPA), ya que el CPA se institucionalizó oficialmente en la Cumbre Presidencial de Machu Pichu en 1990.

** Plan Integrado de Desarrollo Social, aprobado oficialmente mediante Decisión 601 de 2004.

*** La Agenda Estratégica Andina (AEA) es un documento técnico aprobado en 2010 pero cuyo origen se deriva de los lineamientos de la Declaración del CPA de Tarija en 2007.

Fuente: elaboración propia con base en los documentos de la Declaración de Galápagos, y de los Consejos Presidenciales Andinos VII (1995), XV (2004), y del documento Agenda Estratégica Andina aprobado en 2010 derivado de la Reunión del CPA de Tarija 2007.

tica); otros temas han tenido una presencia intermitente (desarrollo fronterizo, apoyo a pequeñas y medianas empresas, desarrollo rural, biodiversidad) y finalmente otro grupo de temas han perdido relevancia en la redefinición de agendas estratégicas para la última década del bloque, específicamente los que tienen rango de políticas comunitarias e implican mayores grados de compromiso regional (construcción del mercado común, aplicación del arancel externo común para consolidar la unión aduanera, política exterior común).

En términos operativos, estos enfoques de diseños estratégicos se han caracterizado en los siguientes aspectos:

- a) Han surgido en el marco de declaraciones emitidas por el CPA: si bien esta instancia es la máxima representación del poder ejecutivo y de la conducción política en el ámbito de la integración andina, sus directrices no hacen parte del ordenamiento jurídico andino,³⁷ sólo expresan voluntades políticas individuales, pero sin efectos vinculantes para el sistema de integración andino, y además sin la participación de otras instancias para garantizar un marco deliberativo de estos diseños. Como señala Contipelli:

Con relación a la temática institucional, uno de los grandes problemas de la consolidación del proceso de integración andina es la utilización de la Directrices del Consejo Presidencial Andino en asuntos estratégicos para la evolución del bloque justificado por la agilidad y flexibilidad de tales instrumentos. Conforme señalamos

³⁷ Las fuentes del ordenamiento jurídico andino son: a) Acuerdo de Cartagena de 1969, sus protocolos e instrumentos adicionales, b) Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CANMRE) y de la Comisión, c) Resoluciones de la Secretaría General y d) Tratado del Tribunal Andino de Justicia.

anteriormente, las mencionadas Directrices no componen el orden jurídico comunitario, no habiendo implicaciones jurídico-institucionales por no cumplimiento.⁵⁸

- b) Se han propuesto cíclicamente como reacción institucional a coyunturas críticas y en el marco de contextos de compleja adaptación: como se ha señalado anteriormente el formato de “diseños y agendas estratégicas” buscan responder a momentos críticos en los que se ha puesto a prueba la continuidad y vigencia del proceso andino. La Tabla 3 refleja esta relación de continuidad a partir de momentos históricos relevantes:

Tabla 3. Relación entre contextos de crisis y diseños estratégicos

Década años ochenta	
Periodo de estancamiento y crisis: deuda externa y problemas políticos domésticos de los países	Cumbre de Galápagos (1989)
↓	
Década años noventa	
Suspensión de Perú de la zona de libre comercio (1992-1997) y adaptación al regionalismo abierto	Cumbre de Quito (1995) de la cual se derivó el Protocolo de Trujillo (1996)
↓	
Década años 2000-2010	
Crisis por restricciones unilaterales, negociaciones del TLC con Estados Unidos y retiro de Venezuela	Cumbre de Quito (2004) Cumbre de Tarija (2007)

Fuente: elaboración propia.

⁵⁸ Ernani Contipelli, “La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica”, en *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 1, 2016, p. 7.

- c) Reflejan un enfoque de renovación y son instrumentalizados como estrategia simbólica, operativa y discursiva de relanzamiento de la CAN para salvaguardar su vigencia;
- d) Incluyen nuevos ámbitos de acción en relación con las iniciativas anteriores: como se observa en la Tabla 2, en términos históricos las propuestas de diseños estratégicos incrementan el número de líneas de acción estratégicas desagregando ámbitos de acción de anteriores propuestas e incluyendo nuevas áreas de interés.

REINGENIERÍA INSTITUCIONAL Y NUEVAS VISIONES DE LA CAN EN EL PERIODO 2010-2020

En la última década el bloque de integración andino ha desarrollado un proceso de renovación institucional materializado en la redefinición de sus lineamientos estratégicos, la priorización de sus agendas y campos de acción, y en la actualización de su marco institucional operativo, proceso identificable en tres momentos históricos: *a)* el enfoque de integración integral oficializado en 2010, *b)* el proceso de reingeniería del Sistema Andino de Integración (SAI) efectuado entre 2013 y 2014, y *c)* la definición de la hoja de Ruta para el futuro de la CAN en mayo de 2019 con ocasión de la celebración del cincuentenario del bloque andino. Estos tres momentos expresan la lógica de ajustes institucionales y la aplicación de nuevas visiones de la integración andina como estrategia primordial que la CAN ha adoptado para sobrevivir a contextos críticos, y también para dar respuesta a las necesidades inmediatas que le impone el entorno regional y global. A continuación, se efectúa el análisis de estos episodios de ajuste institucional, iden-

tificando sus aportes y falencias para el fortalecimiento de la integración andina.

La primera década del siglo XXI fue especialmente turbulenta para la continuidad de la CAN debido al retiro de Venezuela en 2006 oficializado en 2011, la defunción del proyecto de concreción de la unión aduanera, por efecto de las negociaciones comerciales unilaterales de Colombia y Perú con Estados Unidos a partir de 2004, y por la incapacidad del bloque andino para negociar de forma conjunta el acuerdo de asociación con la Unión Europea en 2008. Estas coyunturas críticas demostraron las visiones divergentes de los gobiernos andinos sobre estrategias de desarrollo, modalidades de inserción internacional y la profundidad de acción e interlocución aceptada para el bloque por parte de sus países miembros.⁵⁹ Como respuesta a estos escenarios de crisis, las autoridades ejecutivas andinas decidieron revisar y actualizar el plan de acción y la dimensión operativa de la CAN para darle un aire de renovación, e intentar una vez más una revitalización del esquema andino tras cuatro décadas de existencia. En la cumbre del Consejo Presidencial Andino (CPA) celebrada en Tarija en junio de 2007, los mandatarios andinos propusieron el enfoque de “integración integral” expresado en la necesidad de profundizar y renovar la integración andina, reconociendo la acción conjunta en diálogo con la creciente divergencia de intereses y visiones nacionales:

Expresamos nuestro convencimiento de que es necesario desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en

⁵⁹ Francisco Pareja, “Integración andina y convergencia suramericana”, en *Paper universitario*, *Boletín Informativo Spondylus*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2014. En [https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/2014/FranciscoPareja%20 \[Integracion_convergencia\].pdf](https://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/2014/FranciscoPareja%20[Integracion_convergencia].pdf) (fecha de consulta: 22 de julio, 2020).

cuenta en forma más efectiva las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza. Es necesario forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales.⁴⁰

El espíritu de integración integral de la declaración de Tarija se concretaría a través de la aprobación de la Agenda Estratégica Andina en 2010, la cual materializa una visión multidimensional de la integración andina, buscando superar el histórico enfoque económico/comercial que había dominado al proyecto andino, reflejando la apuesta de los gobiernos por viabilizar la continuidad del bloque a partir de agendas diferentes al sensible y conflictivo ámbito de negociación comercial. Precisamente, desde esta lógica debe entenderse la propuesta de “integración integral” como una alternativa para destrabar los conflictos de tipo comercial que se han manifestado históricamente —desde el origen mismo del Pacto Andino en los años setenta— en permanentes incumplimientos de metas y aplazamiento reiterado de compromisos.⁴¹ Es necesario recordar que la política comercial ha sido el denominador común de los episodios de crisis de retiro y suspensión de miembros del bloque andino.⁴²

⁴⁰ Comunidad Andina, “Declaración XVII Reunión del Consejo Presidencial Andino”, Tarija, Bolivia, 14 de junio, 2007.

⁴¹ El objetivo fundacional de construir un mercado común andino desde la creación del Pacto Andino en 1969 fue en la práctica imposible de concretarse debido a la inviabilidad en concretar la unión aduanera a través del arancel externo común, y la demora en consolidar la zona de libre comercio.

⁴² La salida de Chile en 1976 fue debido a su oposición a la política arancelaria y a la regulación de la inversión extranjera (Decisión 24) del Pacto Andino, con la aplicación de las reformas neoliberales de Augusto Pinochet; la suspensión de Perú en el periodo 1992-1997 fue generada por el rechazo de Perú de participar en la zona de libre comercio a la cual sólo se incorporó gradualmente desde 1997 culminando el proceso en 2005; el gobierno chavista argumentó el retiro de Venezuela anunciado en 2006 y concretado

La Agenda Estratégica Andina (AEA) como materialización institucional del enfoque de integración integral, fue muy prolífica en el abordaje de temáticas pertinentes para la acción conjunta de los países andinos: por ejemplo, en el ámbito de acción de desarrollo social incluyó el tema migratorio, y en el ámbito de integración física, amplió el tema de desarrollo fronterizo con énfasis en la proyección de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), asimismo incluyó temáticas novedosas como el biocomercio, e impulsó la agenda ambiental y los proyectos de cambio climático, también enfatizó el tema de participación ciudadana y la apuesta por avanzar en una política exterior coordinada.

No obstante, la aprobación de la AEA desde el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) en forma ampliada con los representantes titulares ante la Comisión, se planteó la necesidad de revisar el andamiaje institucional y la priorización de líneas temáticas de la CAN, y para el año 2012 se definió la revisión del SAI a partir de la solicitud de estudios técnicos mediante la Decisión 773. Estos estudios fueron efectuados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Getulio Vargas, y se estableció un Comité Coordinador del Proceso de Reingeniería del SAI. Los resultados de los estudios de ambas consultorías fueron socializados en junio de 2013, en el marco de la 36° Reunión del CAMRE ampliada con los representantes titulares ante la Comisión. Como resultado de estos ejercicios de revisión institucional se implementaron las Decisiones 792 de 2013 y 797 de 2014.

La Decisión 792 plantea el enfoque de una nueva visión estratégica para la integración andina a partir de cinco líneas estraté-

en 2011 debido a la firma de TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos en detrimento de la normatividad andina.

gicas, la redefinición de los ámbitos de actuación de la CAN y la actualización de su marco institucional. Este nuevo proceso de reingeniería institucional desde una visión de racionalización institucional en términos operativos y financieros se concentró en la priorización de las áreas de acción inmediata del bloque andino y en el funcionamiento del SAI. En relación con lo primero, mediante la Decisión 797 se efectuó un drástico proceso de reducción de instancias técnicas de la CAN,⁴⁵ y en relación con lo segundo, la Decisión 792 planteó la revisión de la continuidad de instancias como el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el organismo andino de salud. Estos postulados fueron criticados ya que la eliminación de varios comités técnicos ha significado en la práctica la supresión de temas estratégicos para la continuidad de la agenda de la CAN,⁴⁴ tales como el Comité Andino de Recursos Genéticos,⁴⁵ el comité de autoridades ambientales, el comité de política arancelaria y el Comité de Negociaciones Conjuntas con Terceros Países, entre otros. Asimismo el anuncio de retirar el Parlamento Andino y remitirlo a la instancia suramericana —la cual no se ha institucionalizado y actualmente está paralizada—, muestra un menosprecio de las capacidades de acción de la instancia parlamentaria andina. Esto refleja una adecuación radical de temáticas y prioridades a las posibilidades de acción del bloque,

⁴⁵ La mencionada Decisión aprobada en septiembre de 2014 definió suprimir numerosos comités con lo cual la CAN pasó de 104 a 27 comités técnicos y grupos *ad hoc*.

⁴⁴ En la página web institucional de la Comunidad Andina se puede verificar esto. En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=346&tipo=TE&title=Otros-temas&padre=343>. Aparece el listado de temas que han quedado suspendidos o inactivos a partir de la Decisión 797 de 2014.

⁴⁵ Con lo cual queda en el limbo la adecuación de la Decisión 391 sobre biodiversidad.

pero que termina afectando el acervo histórico de la CAN y contradice la intención de fortalecer el SAI.⁴⁶

LA NUEVA HOJA DE RUTA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

Con ocasión de los 50 años de creación de la CAN, en la reunión del XIX CPA el 26 de mayo de 2019, se expidió la declaración de Lima, por medio de la cual se anunció la hoja de ruta del proceso andino para los próximos años, la cual establece doce temáticas de alta prioridad siguiendo la lógica de los diseños y agendas estratégicas expuestos anteriormente. Bajo un enfoque de visión a futuro esta hoja de ruta se convierte en la guía de acción del bloque andino a corto plazo, priorizando distintas áreas de política pública regional.

Resulta pertinente señalar los aspectos positivos y de preocupación de esta nueva coyuntura: en la dimensión de lo positivo en primer lugar, se observa la reactivación del CPA el cual no se había reunido desde 2011, lo que a su vez envía señales de dinamizar y mantener la conducción política de la integración andina, con la necesaria diplomacia presidencial que había perdido protagonismo en los últimos años. También como aspecto positivo, se observa la intención gubernamental de darle una nueva orientación con ejes de acción al esquema andino. De igual manera, se destaca la reactivación del SAI en términos de coordinación interinstitucional, a partir de la reunión efectuada en octubre de 2019 con representantes de todos los órganos que lo componen, bajo el auspicio de la presidencia *pro-tempore* de Bolivia,⁴⁷ y la reactivación del Consejo Consultivo Empresarial Andino.

⁴⁶ Pareja, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁷ Esta reunión no se efectuaba desde el año 2000.

Sin embargo, también se identifican aspectos preocupantes: *a)* la reactivación del CPA es necesaria pero no suficiente para avanzar en el fortalecimiento institucional de la CAN, ya que esto requiere de legitimidad a través de una mayor participación ciudadana con capacidad de influencia que actualmente no se observa; *b)* se evidencian áreas de acción estratégicas pero ausentes de la hoja de ruta que son esenciales de cara al cumplimiento de las metas de la agenda de objetivos de desarrollo sostenible 2030 para los países andinos: medio ambiente,⁴⁸ infraestructura física, desarrollo fronterizo y reactivación de las ZIF, política exterior común;⁴⁹ *c)* las metas planteadas para la agenda de integración comercial son genéricas y superficiales y no van más allá de garantizar la zona de libre comercio, no hay el interés en revitalizar a la CAN como bloque económico protagonista en el nivel regional y plataforma de inserción y foro de negociación en el ámbito global; *d)* ni el proceso de reingeniería institucional de 2013-2014 ni la actual hoja de ruta han tenido como prioridad la revisión y reforma de aspectos sensibles pero esenciales tales como el reforzamiento financiero del SAI, la democratización del proceso decisorio a partir del fortalecimiento del papel legislativo del Parlamento Andino, la recuperación de la agenda social, la política arancelaria y la política exterior coordinadas, y la corrección de distribución de funciones asignadas a los actores del SAI para garantizar un equilibrio de poderes al interior de la CAN:

⁴⁸ Temática estratégica, ya que la CAN contiene 25% de la biodiversidad mundial, 10% de reservas de agua dulce del planeta y 35% de bosques de América Latina. La agenda ambiental está prácticamente inactiva, ya que no se le ha dado continuidad a la que se aplicó en los periodos 2006-2010 y 2012-2016.

⁴⁹ Alan Fairlie, “51 años de la CAN ¿Cuánto hemos avanzado?”, 4 de junio, 2020. En <http://alanfairliereinoso.pe/?p=6578> (fecha de consulta: 21 de julio, 2020).

Los propósitos del Protocolo de Trujillo de 1996 no se han logrado, pues el énfasis dado en la estructura institucional a entes ejecutivos como los ministerios participantes en los consejos técnicos y en la Comisión, descuidando el papel de entes de supervisión y de control jurídico-político como el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino han conducido a la ausencia de una voluntad política constante y coherente de parte de los Estados, dejando que prime la voluntad gubernamental a través del Ejecutivo.⁵⁰

CONCLUSIÓN

A lo largo de la existencia de la CAN, los diferentes gobiernos han aprobado la aplicación de diseños estratégicos y procesos de reestructuración institucional como respuesta para enfrentar los contextos adversos y las coyunturas críticas que ha atravesado la integración andina.

Como institución política y económica la CAN ha ejercido un rol en los resultados económicos y sociales a partir de sus objetivos misionales imponiendo restricciones dadas sus funciones, estructuras y procesos. Su proceso y construcción histórica ha sido dinámica a partir de procesos causales acumulativos—*path dependency*— para explicar sus cambios institucionales, evolución y cambio histórico. Sin embargo, estas dinámicas han dejado de lado la idea de una transformación o mutación de sus procesos políticos institucionales—*punctuated equilibrium*— en el que, como se mencionó, la evolución sea un proceso de transformación antes que de progreso.

No obstante, estas iniciativas de renovación institucional bajo el formato de diseños estratégicos han sido emitidas por el CPA a través de declaraciones, las cuales no tienen real poder vinculan-

⁵⁰ Equipo Parlamento Andino, “El futuro de la integración andina: el punto de vista parlamentario para la democratización del proceso”, en Miguel Cárdenas [coord.], *El futuro de la integración andina*, Bogotá, Fundación Fescol, 2004, p. 81.

te ni hacen parte del ordenamiento jurídico andino. En el caso de los procesos de reingeniería institucional, esto se han adoptado mediante decisiones vinculantes pero carentes de deliberación en el marco de los actores del sistema de integración andino (SAI), evidenciándose un claro predominio y desbalance en favor del CAMRE y la Comisión y en detrimento de los actores considerados comunitarios como el Parlamento Andino y la Secretaría Técnica.

También resulta preocupante ver la desarticulación y el divorcio entre las iniciativas de diseño estratégico y los procesos de reingeniería institucional: varias áreas de acción de la agenda estratégica andina de 2010 fueron eliminadas o desplazadas bajo los contenidos de priorización y focalización de ámbitos de la reingeniería institucional del periodo 2013-2014. Este giro institucional desmonta, en buena medida, varios de los avances y proyectos en curso que venían implementándose a partir de los diseños estratégicos que se habían identificado en la revisión de la Tabla 2. Lo anterior refleja que si bien los países andinos crearon una sofisticada institucionalidad no se han puesto de acuerdo en cinco décadas en consolidar una visión estratégica de largo plazo, soportada en compromisos reales y agendas de acción con continuidad.

Los sucesivos ajustes institucionales e iniciativas de diseños estratégicos implementados en los últimos 25 años no han logrado el fortalecimiento institucional ni corregido las debilidades estructurales del funcionamiento de la CAN, ya que no han logrado abordar puntos sensibles del andamiaje institucional, y se ha orientado reactiva y cortoplacista, y no bajo una mirada de largo aliento, respondiendo más a políticas de gobiernos y no de Estado.

La hoja de ruta de 2019 a pesar de sus buenas intenciones y el espíritu de reactivación de instancias que la acompañan, tampoco retoma temas claves, con lo cual el futuro institucional de

la CAN resulta confuso e incierto observándose una paradoja de la integración andina: persiste una retórica de vigencia del espíritu de integración andina que convive con propuestas de ajuste institucional insuficientes y de corto plazo, lo cual en últimas termina configurando a la CAN como un regionalismo en retroceso institucional.

La CAN ha logrado varios avances en su desarrollo histórico, asimismo ha superado diferentes coyunturas críticas y sigue con vida, y también adquiere en la actual coyuntura de la pandemia de la Covid-19 relevancia como potencial escenario de coordinación de iniciativas de cooperación en temas sanitarios sobre los que hay una base institucional. En suma, la CAN necesita una revisión de su pasado y su presente para fortalecer su futuro.