

LA CRISIS DE LA COMUNIDAD ANDINA

*Héctor Helí Rojas Jiménez**

RESUMEN

La Comunidad Andina (CAN) se encuentra en una situación de crisis, que no es nueva. Desde los comienzos del proceso de integración se advirtieron fisuras estructurales que no han permitido crear un arancel externo común, que lleve a constituir una unión aduanera que conduzca a un Mercado Común Andino. El voluntarismo Presidencial y el reiterado desconocimiento de la normativa Andina y de las Sentencias del Tribunal Andino de Justicia pueden ser las causas principales de la crisis. Sin embargo la CAN tiene un valor intrínseco que justifica pensar en mantenerla.

Expresiones clave:

Comunidad Andina, Integración Regional, Voluntarismo Presidencial, Normativa Andina, comercio Intra Andino.

ABSTRACT

The Andean Community (CAN) is facing a crisis that is not new. Since the beginning of the integration process some structural cracks were noticed. Those cracks have not allowed the creation of a common external tariff, which lead to the construction of a customs union that entails an Andean Common Market. The presidential voluntarism and the constant ignorance about the Andean Regulation and the decisions of the Andean Court of Justice may be the main causes of this crisis. Nevertheless, the CAN has an intrinsic value that justifies bearing in mind the idea of keeping it.

Keywords:

Andean Community, Regional Integration, Presidential Voluntarism, Andean Regulation, Intra-Andean Market.

* Magíster en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales Contemporáneos. Magíster en Economía y Ciencias Políticas. Especialista en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica, en Derecho Administrativo y en Derecho Constitucional Comparado. (hectorhelirojas@yahoo.com)

1. ¿La CAN en peligro de desaparecer?

Podríamos aceptar como verdad evidente que la Comunidad Andina (CAN) está en una profunda crisis. Así lo señalan expertos en temas de integración regional, y así mismo lo percibimos algunos de quienes integramos órganos como el Parlamento Andino, que es parte del Sistema Andino de Integración (SAI).

En el editorial del periódico El Nuevo Siglo, del día 11 de abril corriente, podemos constatar esta evidencia:

“Sería ingenuo desconocer el eco que tienen las advertencias de algunos sectores en torno de que las diferencias políticas, económicas y de prioridad comercial en los cinco países de la zona Andina son tan grandes e, incluso, irreconciliables, que la existencia de la CAN termina siendo un obstáculo para apuntalar una nueva era de interacción entre Colombia, Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador. En otras palabras, que tiene más sentido práctico que cada una de esas naciones negocie acuerdos bilaterales con las restantes cuatro, en vez de tratar de encuadrar sus tratativas en una normatividad andina que muchas veces se torna inflexible para maniobrar ante las particularidades y coyunturas”.

El pasado 27 de marzo, en su visita a Colombia, como Presidente del Perú, Alan García dijo en entrevista con el diario El Tiempo:

*“¿Cuál es el balance de su visita de Estado a Colombia?
Muy positivo. Vamos a darle gran profundidad a la integración entre Colombia, Perú, Chile y México, y mantendremos nuestra propuesta de tener a Colombia en el APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), uno de los bloques económicos más fuertes del mundo, para trabajar en la promoción de exportaciones al Asia.*

¿Cree usted que todos los demás tratados de integración y acuerdos como la Comunidad Andina fracasaron?

Creo que tuvieron su tiempo. La Comunidad Andina, surgida de 1969, se sustentaba en criterios de distribución productiva, que no son los vigentes en este tiempo y así lo demuestra la poca eficacia que ha tenido su marcha durante mucho tiempo. La Comunidad Andina no ha tenido eficacia.

¿Es decir que la Comunidad Andina fracasó?

Yo diría que tuvo su tiempo y su momento, que ya pasaron”.

Que uno de los cuatro miembros del Consejo Presidencial Andino hable tan contundentemente no deja lugar a dudas: Perú sigue pensando más en Asia que en la CAN.

La euforia del presidente Juan Manuel Santos hablando del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), de la APEC, del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, del acuerdo comercial binacional con Venezuela, etc., contrasta con un absoluto silencio frente al futuro de la CAN cuya presidencia, pro tempore, ejercerá a partir del próximo 22 de julio. Desde luego, él sabe que todos esos acuerdos binacionales son contrarios al propósito integrador andino y a la aspiración de sus fundadores de actuar como bloque en la inevitable inserción en el comercio internacional de la globalización.

Comprensible resulta, entonces, su respaldo a la propuesta de Alan García de crear un nuevo proceso con México y Chile. ¿Qué pensará Hugo Chávez y sus aliados de este nuevo bloque Sur Americano del Pacífico?

A propósito de Hugo Chávez, él tiene su propio proyecto de integración: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Bolivia y Ecuador tienen claros compromisos en ese proyecto. Sospechamos que Evo Morales, actual presidente pro tempore de la CAN, se acuerda más del ALBA que de aquella, y que Bolivia y Ecuador entienden las profundas incompatibilidades entre los dos procesos de integración. ¿Podrán seguir estando en ambos?

Chile, que fue miembro pleno en los inicios del proceso, se retiró del Acuerdo de Cartagena en 1976 por orden del general Augusto Pinochet y solo en 2007 regresó como país asociado.

Venezuela, por orden del presidente Hugo Chávez, denunció el Tratado y se separó de la CAN en abril de 2006. Hoy día hace esfuerzos para sustituir las normas comerciales que regulen el comercio con la Comunidad Andina. No quiere regresar a ella, pues ha pedido ser miembro de MERCOSUR. Espera manejar el tema con Colombia conforme a un acuerdo de complementación económica y con Bolivia y Ecuador de conformidad con las normas del ALBA.

Ante este panorama es pertinente preguntarnos: ¿qué queda de la CAN?

Un proceso que no avanza, porque no logra nuevos miembros, que se enfrenta a otros proyectos de integración como UNASUR y MERCOSUR, que a pesar de su fragilidad avanzan y logran vincular nuevos

países, que debe soportar la incongruencia de subbloques bien distintos en el tono ideológico como son Colombia y Perú en la orilla neoliberal, y Bolivia y Ecuador en la perspectiva del llamado “Socialismo del siglo XXI”, que debe someterse a la voluntad de Presidentes que negocian tratados de Libre Comercio sin contar para nada con los otros países del acuerdo: ¿tiene posibilidades de subsistir?

2. Crisis Permanente

Pero la actual crisis del sistema no es coyuntural, ni única. La CAN desde su nacimiento muestra falencias estructurales que atentan contra su eficaz consolidación. Se trata de un proceso en el que el voluntarismo presidencial y el desconocimiento de un derecho supranacional, que regule el funcionamiento del sistema y sancione eficazmente los incumplimientos, conllevan a frecuentes ajustes y reestructuraciones. Esto es histórico, como lo podemos ver enseguida.

El Acuerdo de Cartagena entró a regir el 26 de octubre de 1969. El llamado “Pacto Andino” que de él surgió, sobrevivió hasta 1987 cuando se reestructuró para dar paso al “Grupo Andino”.

Las razones de esa primera crisis son muy parecidas a las de la actual: falta de voluntad política, e incumplimiento de los compromisos adquiridos. No se logró consolidar un área de libre comercio, porque no se aplicaron los programas de desarrollo e inversión, no se logró una verdadera unión aduanera y se aplazó y flexibilizó la creación de un arancel externo común.

A su vez el “Grupo Andino” solo sobrevivió hasta 1996. Argumentando las mismas razones de falta de voluntad política e incumplimientos reiterados, en 1997 se rediseña el proceso de integración, se crea la Comunidad Andina (CAN) y se organiza el Sistema Andino de Integración (SAI).

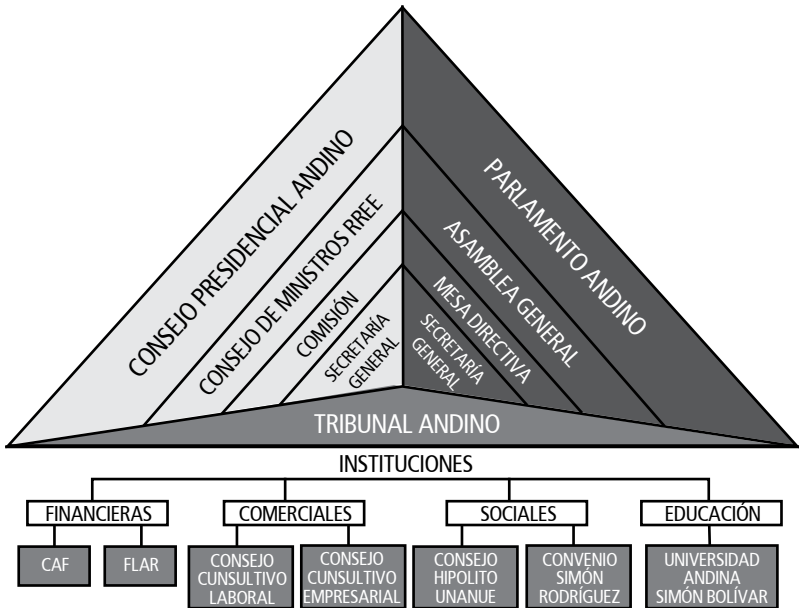
El objetivo nuevo fue ir de una integración económica a una “multiaspectos”, también se consagraron los de siempre: armonizar las políticas económicas, desarrollar una agenda social, buscar una relación con bloques como la Unión Europea o Asia-Pacífico, y el más difícil: construir un verdadero Mercado Común Andino, sobre la base de un arancel externo común.

Un nuevo fracaso nos aguardaría: la crisis actual de la CAN.

3. Razones de la Crisis actual de la CAN

Los promotores del proceso de integración, ante la crisis del Grupo Andino (GRAN) firmaron el Protocolo modificador de Trujillo en 1996, que entraría a regir en junio de 1997, que creó la CAN.

Lo más importante es que se dispone una construcción institucional sistémica e integral. Se crean órganos e instituciones que se acomodan en un todo coherente. La siguiente gráfica nos ilustra sobre el tema:



a. Voluntarismo Presidencial

En lo fundamental del rediseño, existen órganos ejecutivos, un Parlamento deliberante y un Tribunal de Justicia.

Sin embargo, el peso del sector gubernamental es evidente. El Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Comisión de la Comunidad Andina, monopolizan el poder de decidir todo al interior del sistema, frente a un Parlamento que delibera y controla pero que no tiene poder de codecisión, a la manera del Parlamento Europeo, y frente a un Tribunal de Justicia, que, impotente, tiene que ver cómo sus fallos no se cumplen por parte de los gobiernos de los países miembros.

Los presidentes nombran libremente a los Ministros de Relaciones Exteriores y a los plenipotenciarios que integran la llamada Comisión de la Comunidad. Es decir, todo el poder de “decisión” está en manos del Consejo Presidencial Andino. Por eso si el Presidente de Colombia se disgusta con el de Venezuela o el de Ecuador, tiembla la CAN; si el de Venezuela grita su eco resuena en Ecuador o en Bolivia y también tiembla la CAN. Pinochet sacó a Chile cuando quiso escoger un modelo económico neoliberal que no armonizaba con las teorías de un mercado común intraandino. Lo mismo hizo Alberto Fujimori en 1992 y sacó a Perú. En el 2006, Chavez sacó a Venezuela. Las referencias a lo que han dicho Alan García y Juan Manuel Santos, al comienzo de este escrito, nos ponen a pensar que están sacando a Colombia y nuevamente a Perú. Todo sin ninguna responsabilidad, personal, política, o gubernamental.

Esta poderosa e irresponsable concentración del poder de decisión en la cúpula del Sistema de Integración, atenta diariamente contra su consolidación y hace frágil la idea de integrar a los pueblos. La integración avanza o retrocede, según las conveniencias internas y las poderosas voluntades de los Presidentes de los Países Miembros.

Esta falta de institucionalidad o, mejor, este poderoso “Voluntarismo Presidencial” ha conducido a una pérdida de eficacia en el logro de los propósitos fundamentales del proceso.

Sólo para poner un ejemplo, en el relanzamiento del acuerdo, en 1997, se asumió el compromiso de implementar un Mercado Común Andino a más tardar el 31 de diciembre de 2005; desde luego esto suponía establecer un Arancel externo común.

La Resolución 535 de 2002, cumplió con esa tarea. Pero, dicha decisión no ha entrado a regir porque su puesta en vigencia ha sido prorrogada quince veces, desde la Decisión 569 de 2004 hasta la 717 de 2009, que señala como nuevo plazo el 31 de diciembre de 2011.

En el entretanto, los Presidentes Andinos se han dedicado, en particular los de Perú y Colombia, a negociar cuanto Tratado de Libre Comercio se les ocurre, sin acordarse de los compromisos

con la construcción de ese mercado común tan esencial para la supervivencia de la Comunidad Andina.

Colombia, Perú y Ecuador, el 6 de abril de 2006, al parecer pensando en las negociaciones de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, modificaron la Decisión Andina 486 de 2000, sobre Propiedad Industrial y protección de datos de prueba.

Con esto lograron separarse de los compromisos que sobre la materia tenían con la CAN y pudieron negociar diferenciada e individualmente, según el interés nacional de cada uno, con la nación del norte, pero de esa manera precipitaron la salida de Venezuela de la CAN el 22 de abril del mismo año.

Para terminar este apartado debemos reseñar otro atropello presidencial al proceso de integración: el 13 de Julio de 2007 en Lima, la Comisión de la Comunidad Andina aprobó la Decisión 669 sobre Política Arancelaria Andina.

Su principal fundamento fue: “ Que, los Jefes de Estado de los Países Miembros, reunidos en el marco del XVI Consejo Presidencial Andino, reflexionaron acerca del proceso de integración y, convencidos de la necesidad de profundizar el proceso de integración andino, entre otros, se pronunciaron respecto a una política arancelaria común con criterios de flexibilidad y convergencia;”.

En consecuencia, suspendieron la entrada en vigencia de las decisiones que buscan un arancel externo común, que conduzca a una unión aduanera y después a un Mercado Común Andino. El texto literal es:” A partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión y hasta el 31 de enero de 2008, los Países Miembros no estarán obligados a aplicar las Decisiones 370, 371 y 465.”

Este desconocimiento de la irreversibilidad del derecho supranacional Andino puede ser el final del sueño de un Mercado Común Andino.

b. Desconocimiento de la normativa andina supranacional.

Quienes diseñaron el Sistema Andino de Integración en 1997 para relanzar el proceso bajo el nombre de la Comunidad Andina, tenían bien claro que si queríamos caminar con verdadera vocación

integracionista, debíamos tener un derecho andino y un organismo judicial que lo aplicara e interpretara.

El protocolo modificatorio del Tratado de la Creación del Tribunal de Justicia del acuerdo de Cartagena, aprobado en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, trató de cumplir con dichos propósitos.

El artículo primero diseñó un sistema de fuentes jurídicas supranacionales compuesto por: a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios; c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y, e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

El artículo tercero consagró como característica principal de las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de las de la Comisión de la Comunidad Andina y de las resoluciones de la Secretaría General, la aplicabilidad inmediata. Solo excepcionalmente, en los eventos dispuestos por ellas mismas, sus contenidos deben ser incorporados mediante actos de derecho interno al ordenamiento jurídico de los países miembros. La regla general es su vigencia automática por ser normas supranacionales.

El artículo cuarto del Protocolo consagró la supremacía y la aplicación directa de esa normativa comunitaria frente a los ordenamientos jurídicos de cada país. En efecto, los países miembros se comprometieron a “no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.

En el apartado anterior hemos visto cómo estos principios del derecho comunitario han sido desconocidos por el Consejo Presidencial Andino y por la Comisión de la CAN, sin ningún pudor y sin ninguna responsabilidad.

La irreversibilidad es otra propiedad del derecho comunitario. Ella implica que lo acordado se debe cumplir en los términos previstos y que la modificación de los contenidos no puede significar retrocesos que rompan el compromiso de avanzar progresiva y

permanentemente hacia la consolidación de la integración. Las Decisiones 486 de 2000 y 669 de 2007, ya comentadas, son claro ejemplo de la utilización de este fenómeno desarticulador.

En nuestro concepto, mientras ese voluntarismo presidencial siga orientado a lograr más acuerdos bilaterales de orden comercial, y a tratar de insertarse en otros procesos de integración, antes que a cumplir con la construcción de una zona aduanera, un arancel externo común y un Mercado Común Andino, la CAN no tiene futuro.

4. ¿Qué queda de la Comunidad Andina?

A pesar de no lograr la consolidación de un mercado común, los más de cuarenta años de intentar la integración de los países andinos, dejan un mercado intracomunitario creciente y significativo para éstos.

En la página de la Secretaría de la Comunidad el 8 de marzo se publicó la siguiente información:

“Lima, 14 marzo 2011.- El comercio entre los países de la Comunidad Andina creció 35 por ciento en el 2010, respecto año anterior, informó hoy el Secretario General a.i. de la Comunidad Andina, Adalid Contreras Baspineiro.

Manifestó que el último Informe Estadístico del organismo andino muestra que las exportaciones intracomunitarias aumentaron de 5 774 millones de dólares en el 2009 a 7 810 millones de dólares en el año 2010, es decir, dos mil millones de dólares más que en el 2009.

“Esto significa que en el 2010 el comercio entre nuestros cuatro países no sólo recuperó el nivel más alto que obtuvo en el 2008, antes de la crisis internacional, sino que tuvo un crecimiento adicional”, subrayó.

Destacó que las exportaciones de todos los países de la CAN al mercado andino registraron tasas de crecimiento importantes. Las de Colombia crecieron 45 por ciento, de Ecuador 34 por ciento; de Perú 29 por ciento y de Bolivia 19 por ciento.

Con respecto a las exportaciones extracomunitarias, Adalid Contreras informó que su crecimiento fue del 25 por ciento, al pasar de 71 906 millones de dólares en el año 2009 a 90 192 millones de dólares en 2010.

Las exportaciones extracomunitarias de Perú crecieron 32 por ciento (Pasaron de 24 571 millones de dólares en el año 2009 a 32 502 millones de dólares en el año 2010) y las de Bolivia aumentaron 29 por ciento, alcanzando en el acumulado del año 2010 los 6 077 millones de dólares, en comparación a los 4 714 millones de dólares del año anterior. Ecuador creció 26,5 y Colombia 19 por ciento”.

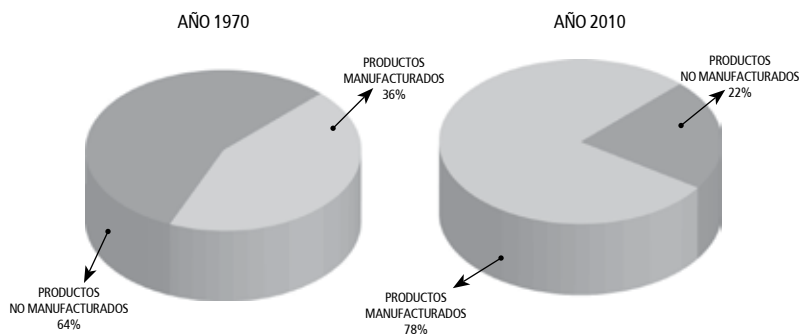
El siguiente cuadro nos ordena las cifras:

PAÍS EXPORTADOR	PAÍS DE DESTINO				Total Intra Comunitario	Variación % 2010/2009
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú		
Bolivia	--	236	17	383	636	19.0
Colombia	107	--	1,824	1,132	3,063	44.8
Ecuador	14	785	--	1,328	2,127	34.1
Perú	381	787	816	--	1,984	29.0
Total Intra Comunitario					7,810	35.3

También es preciso hacer resaltar que el mercado intracomunitario en materia de bienes manufacturados y empleo tiene una composición progresiva y favorable; por el contrario, las exportaciones extracomunitarias no generan empleo ni desarrollo productivo porque sustancialmente están constituidas por materias primas.

Exportación de productos Manufacturados a nivel Intracomunitario

Productos exportados a nivel Intracomunitario



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

De otra parte, el hecho de que las normas comunitarias sean desconocidas o burladas por decisiones internas de los países miembros de la CAN, y que la jurisprudencia y las decisiones del Tribunal Andino de Justicia sean ignoradas o desacatadas permanentemente, no le quitan valor intrínseco a la inteligente estructura de las mismas. Ya quisieran proyectos como UNASUR, contar con una institucionalidad jurisdiccional y con una normativa supranacional como las de la CAN.

Con la sola inclusión expresa del principio de irreversibilidad, el sistema jurídico de acciones y recursos establecidos en el protocolo modificatorio ya reseñado, garantizaría un eficaz proceso de integración.

Ni siquiera MERCOSUR tiene un sistema jurídico tan integral como el de la CAN, pues sus disposiciones no son de aplicación inmediata y cada país miembro las incorpora a su manera al derecho interno.

Hay quienes piensan que la Comunidad Andina puede desaparecer sin mayores traumatismos, pensando en que los países que la integran pueden ir a otros procesos de integración como UNASUR y MERCOSUR, incluso al ALBA.

Esos procesos son muy importantes pero incompletos, se están construyendo y desde ahora se avizora que tendrán crisis parecidas a las que hoy sufre la CAN.

MERCOSUR se debate entre las asimetrías de una economía grande como la de Brasil, una mediana como la de Argentina y dos muy pequeñas: las de Uruguay y Paraguay. Lograr un arancel externo común, una unión aduanera y un mercado común entre esos países es, hoy día, tanto o más difícil que alcanzarlo entre los países de la CAN.

UNASUR, construida sobre los mismos conceptos e ideas de la CAN y MERCOSUR es muy reciente y frágil. Queremos tomar una cita del libro “La formación de espacios regionales en la integración de América Latina” del profesor Edgar Vieira Posada, que nos ha servido de fondo referencial para este artículo, para saber qué piensa él del futuro de UNASUR:

“Es válido que la voluntad política manifestada por los países sudamericanos de avanzar hacia una Comunidad representa un paso positivo. Sin embargo, será necesario pasar de las declaraciones retóricas a la preparación cuidadosa y precisa de los componentes de tal Comunidad. En particular, el de supranacionalidad se hace

indispensable, pero observamos con gran preocupación que el tema está ausente de las Declaraciones, de la Agenda y del Programa de Acción acordado por los Presidentes pues se ha regresado en América Latina a una integración eminentemente intergubernamental, en la que cada Estado busca asegurar su propia visión e intereses sobre la integración, más que alcanzarla mediante la imparcialidad de organizaciones y eficacia de normativas supranacionales”.

Conclusiones

Podemos concluir que es evidente la situación de crisis que vive la CAN. Que sus causas están identificadas, y son: un voluntarismo presidencial no comprometido con la integración y el desconocimiento de la normativa y la justicia supranacionales de la Comunidad. Que, sin embargo, hay un mercado interno, una institucionalidad y un ordenamiento jurídico que vale la pena preservar.

En consecuencia, se debe proponer una reunión urgente del Consejo Presidencial Andino, una vez asuma como presidente pro tempore Juan Manuel Santos, para que nos sinceremos y digamos si queremos rediseñar y reforzar el proceso de integración Andina, o si lo terminamos.

Bibliografía

“La CAN requiere una cirugía a fondo”. Editorial del periódico El Nuevo Siglo. Abril 11 de 2011. En: www.elnuevosiglo.com.co/editoriales/editorial/33632-la-can-requiere-una-cirurgia-a-fondo-.html

Comunidad Andina. Decisión 669 de 2007. Política Arancelaria de la Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D669.htm>

Comunidad Andina. Comercio Exterior en la Comunidad Andina 2010. Marzo 8 de 2011. En: http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/1542_8.pdf

VIEIRA, Edgar. La formación de espacios regionales en la integración de América Latina. Convenio Andrés Bello. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2008.

ZAMORA, Héctor. “Presidente de Perú, Alan García, anuncia que fijan hoja de ruta en mayo. No descarta otro mandato”. Periódico El Tiempo. 27 de marzo de 2011. En: <http://m.eltiempo.com/politica/colombia-peru-chile-y-mexico-seran-bloque-economico/9076860/1>