



**COMUNIDAD ANDINA**



Santiago Núñez Naranjo  
snunez@uotavalo.edu.ec



## EL ETHOS DE LA COMUNIDAD ANDINA ACTUAL THE ETHOS OF CONTEMPORARY ANDEAN COMMUNITY

### RESUMEN

El esquema de integración andino es analizado desde los elementos del trilema, planteado por Sanhuja, en el marco de un pragmatismo comercial y político de los Estados-nación en el sistema capitalista global actual. Se revisa en qué medida la Comunidad Andina (CAN) ha priorizado alguno de estos elementos en la construcción de su proyecto integracionista: soberanía, autonomía internacional e integración eficaz. Para ello, se revisa las bases fundamentales que han erigido y moldeado la postura de la CAN frente a las negociaciones internacionales en temas comerciales a través de una descripción histórica de los rasgos comunes de quienes conforman el bloque, el cual tuvo su origen en la década de los 60 del siglo XX. Se analiza el rol de la institucionalidad de la Comunidad Andina en la conformación de un sistema intergubernamental y a su vez comunitario con el

fin de visualizar la manera en que los elementos del trilema se contraponen en el proceso de integración andina.

### PALABRAS CLAVE:

Pragmatismo, Estados-nación, Comunidad Andina (CAN), trilema, soberanía, autonomía, intergubernamentalidad.

### ABSTRACT

*The Andean Integration System is analyzed from the perspective of the elements presented in the trilemma, made up by Sanahuja, in the context of political and commercial pragmatism carried out by Nation-states in current global capitalist system. In the text, the author reviews how Andean Community has combined these three elements in order to build an integrationist project: sovereignty, international autonomy and effective integration. In order to do so, the author reviews the*

Artículo recibido el  
7 de julio de 2016 y  
aprobado para su  
publicación el 7 de  
julio de 2017





*fundamental bases that have shaped the CAN stance towards international negotiations on trade through an historical description of common features of the countries that are part of the bloc, which has been created in the decade of the 60's of 20th century. Moreover, the role of institutions in the Andean Community is analyzed in the context of intergovernmentalism and Community Law in order to observe the way the elements of trilemma behave in the process of Andean integration.*

**KEY WORDS:**

*Pragmatism, Nation-state, Andean Community (CAN), trilemma, sovereignty, autonomy, intergovernmentalism.*

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia latinoamericana han surgido varios procesos de integración regional, algunos con una estructura e institucionalidad palpable como la *Comunidad Andina (CAN)* y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y otros con una estructura física menos visible con fines colaborativos y de complementación en temas políticos, económicos y sociales, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión

de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza del Pacífico (entre los más actuales). Sin embargo, independientemente de su estructura y de su fin, la característica transversal compartida por estos entes es la incapacidad de incidir en las políticas nacionales de los países que los han dado vida y que los conforman. La construcción de estos procesos y de la correspondiente institucionalidad resultante se ha realizado propiamente desde y para los Estados-nación, en el marco de la intergubernamentalidad, la cual constituye el principal rasgo contemporáneo de la integración regional en América Latina.

Trascender de una soberanía nacional a una regional implica de forma indispensable la cesión de autonomía en la toma de decisiones internas por cada Estado miembro en aras de lograr una integración regional más completa. El problema se presenta entonces en torno a si los países latinoamericanos están dispuestos a ceder autonomía para lograr una mayor integración. Al respecto, se ha generado un debate. El Dr. Sanahuja ha ilustrado esta problemática en un trilema, donde hay una contraposición entre tres elementos: la defensa de la soberanía nacional por parte de los Estados, la autonomía internacional y la integración regional eficaz. A criterio del





experto, no se pueden lograr todas a la vez, y menos aún, alcanzarse por medio de mecanismos intergubernamentales no vinculantes que se desechan cuando los Estados, a través de sus gobiernos, asumen que determinadas decisiones no son favorables para sus intereses (Sanahuja, 2012). En este contexto, el objetivo de este documento es visualizar la manera en que los elementos del trilema se contraponen en el proceso de integración andina en concreto, desde la perspectiva ecuatoriana.

## **METODOLOGÍA EMPLEADA Y MATERIALES UTILIZADOS**

Con el fin de cumplir con el objetivo planteado en el documento, se ha utilizado una metodología de investigación documental descriptiva con el método de análisis de síntesis de diferentes textos y libros sobre integración regional publicados de forma oficial por la Comunidad Andina y otros autores de relevancia.

## **ANÁLISIS**

El análisis de los tres elementos del trilema de Sanahuja está relacionado con tres variables del proceso mismo del regionalismo andino: con las estructuras domésticas de cada país miembro del bloque de integración, con el

diseño de la institucionalidad, y con la relación en la convivencia entre el regionalismo y la globalización. Este regionalismo andino está delimitado en términos de geografía y de voluntariedad de sus países miembros (Casas, 2002). Desde esta perspectiva, desde sus inicios uno de los cimientos principales de la CAN ha sido su identidad geográfica, que se basa en la cercanía física y en la ubicación natural de sus países miembros, lo que les ha permitido compartir la Cordillera de los Andes; una especie de columna vertebral que ha acercado sus fronteras geográficas y políticas para fortalecer su comercio intrarregional y emprender propósitos conjuntos en materia económica y comercial. Dicha cercanía ha posibilitado el desarrollo de proyectos de infraestructura física, principalmente de vías de comunicación y acceso, que han servido para la explotación e intercambio de recursos, sobre todo naturales y primarios.

Más allá de esta particularidad compartida, que ha trascendido en el tiempo por su importancia y utilidad, destaca otro de los pilares en la integración de la CAN, que se refiere a la auto-identificación de sus miembros como andinos y a la manifestación de su voluntad política por conformar un bloque de integración, precepto consagrado en el Acuerdo de



integración subregional andino (Acuerdo de Cartagena de 1969) el que tenía como objetivo “facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano” (CAN, 1969). Sus afinidades históricas y culturales así como el pluralismo ideológico coexistente, son puntales de la convicción andina al momento de llevar a cabo un proceso integracionista en el que no se excluye a ninguno por sus diferencias ideológicas y se respeta más bien su libre pronunciamiento.

En términos de institucionalidad, a partir de la década de los 70, varios órganos andinos, principalmente de carácter intergubernamental (como el Consejo Presidencial y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores) se han fortalecido por sobre los de carácter comunitario. Sin embargo, a finales de los 70, se ha dado origen a nuevas organizaciones comunitarias (como el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Parlamento en 1979), marcando un precedente importante para la CAN no solo en términos de institucionalismo sino en términos de integración; ya que a partir de la incorporación de este órgano judicial completamente comunitario a su estructura, coadyuvado por Acuerdos, Decisiones y Resoluciones que

involucraron efectos directos y aplicación inmediata en los países miembros, se estableció que el proceso de integración andina esté regulado por el Derecho comunitario y no por el Derecho internacional, entendiendo además el concepto de supranacionalidad como la cesión del ejercicio de “competencias soberanas, no de la soberanía” bajo el principio de atribución (Op. Cit. Casas, 2002).

En este contexto, la CAN se convirtió en el avance institucional más importante de América Latina, y para algunos el segundo a nivel mundial después de la Unión Europea. Llegó a ser una unión aduanera incompleta con órganos supranacionales propios como la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de justicia, los cuales son parte de una estructura a la que no se le transfirió la soberanía nacional de los Estados miembros sino que se le permitió actuar de acuerdo a los intereses de ellos y en la medida de sus atribuciones otorgadas a la institucionalidad creada (Malamud, 2007).

Aunque la normativa primaria (en el capítulo III del Acuerdo de Cartagena) designó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formular la Política Exterior Común, para los asuntos que sean de interés subregional concertando posiciones políticas conjuntas en el marco de una





participación comunitaria (Op. Cit. CAN, 1969), la normativa secundaria permitía que “los países miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual” (CAN, 2004a). Este hecho provocó que cada Estado miembro pudiera conservar su derecho a negociar acuerdos de forma bilateral y no en bloque, lo que significó entre otras cosas la mantención de la autonomía internacional por parte de los Estados miembros, de tal manera que la cesión de atribuciones a la institucionalidad creada no afectara sus intereses particulares, manifestada en una política externa propia. Es así como, el Derecho Comunitario que conceptualmente significaba tener “primacía sobre el Derecho Nacional para poder garantizar su uniformidad en todos los Estados miembros [...] y tener autonomía con respecto al Derecho interno de los Estados” (Gobierno de España, 2015), al más puro estilo del esquema europeo, no pudo desarrollarse en la práctica al nivel pensado. De alguna manera, la normativa secundaria, en contraposición de lo establecido en el acuerdo constitutivo del proceso de integración andino, amplió el campo de acción para responder a las necesidades de los países miembros que aparecían en el

contexto de globalización. Ante este escenario, se contrapuso por un lado la idea de lograr una integración eficaz y la autonomía internacional que requerían los Estados para responder a sus necesidades y se comenzó a hablar de la toma de decisiones propias por parte de cada país en el marco de las necesidades y de un pragmatismo comercial.

El pragmatismo con el que la Comunidad Andina ha actuado en los temas comerciales y regulatorios ha servido para orientar los esfuerzos negociadores en su momento a las normas ATPDEA que beneficiaban a los países de la región y en otro más actual a las negociaciones con la Unión Europea, de nuevo en esta lógica de globalización más que regionalismo, la cual también ha motivado a la CAN a respetar la decisión soberana de los países de firmar tratados bilaterales de inversión, de acuerdo con sus intereses y facultades propias, sin interferencia alguna del bloque.

Si bien han existido iniciativas por normar de forma comunitaria ciertos temas, en aras de impulsar una política de integración subregional andina, no se ha logrado el objetivo deseado. Concretamente, se emitieron las Decisiones 599 y 600 de julio de 2004, en el primer caso, para armonizar *los aspectos sustanciales y procedimentales*



del impuesto al valor agregado y la segunda para armonizar los impuestos tipo selectivo al consumo (ISC), por medio de la adecuación de los regímenes tributarios de los países miembros. Sin embargo, hasta el 2014 las tasas impositivas demuestran ser diferentes en cada país miembro del bloque (CAN, 2004b).

Este pragmatismo se fundamenta en la necesidad de los países de la CAN por realizar negociaciones con sus principales socios comerciales (Colombia, Perú y Ecuador con Estados Unidos y la Unión Europea y de Bolivia con el Mercosur), los cuales están fuera de las fronteras del bloque y de atraer inversión desde países que han creado lazos más fuertes sobre todo con sus industrias extractivas. De ahí que la participación e involucramiento de cada país al interior de la CAN esté en directa correspondencia con sus intereses nacionales, los cuales están plenamente direccionados hacia el mejoramiento de sus flujos comerciales con sus principales socios, hecho que se ha demostrado en la práctica.

Al 2014, las exportaciones intracomunitarias no significaron más del 8% con respecto a las exportaciones mundiales del bloque (CAN, 2015); mientras que la Inversión Extranjera Directa (IED) que recibió la Comunidad

Andina al 2014 provino en mayor porcentaje de Canadá, países de la Unión Europea y de China, aunque no se tenga datos exactos de la IED procedente de Asia ya que varios países de América Latina no han mantenido registros sobre el origen de las inversiones; por ejemplo el Banco Central de Perú, no rastrea el origen de sus inversiones. Sin embargo, se estima que en 2014 hubo una participación promedio de estos países y regiones en los flujos de IED ingresantes a la CAN de al menos 50% (CEPAL, 2015). Como antecedente a este dato, para el período 2001-2010, el 33% del total de la IED que ingresó al bloque provino de los Estados Unidos de América (13.45%), la Unión Europea (8.52%), Panamá (4.64%), Brasil (4.09%) y México (2.29%) (CAN, 2011).

Por otro lado, está claro que China se ha convertido desde el año 2010 en un inversionista importante para ciertos países de América Latina y el Caribe como Perú y Brasil, quienes recibieron el 71.9% del total de la IED china en la región. No obstante, para Ecuador, China ha sido un importante prestamista y no inversor. A noviembre de 2016, la deuda con China por parte del Estado ecuatoriano superó los US\$ 8.650 millones, mientras que la inversión extranjera directa del país asiático en Ecuador llegó a US\$ 64.5 millones en los





tres primeros trimestres de 2016 (Banco Central del Ecuador, 2016). Estos datos demuestran la naturaleza de los flujos de capital que ingresaron al país desde China, los cuales en su mayoría, llegaron en forma de crédito en procura de un rédito financiero.

Este pragmatismo económico y comercial es una de las razones, sino la principal, para que la CAN se haya mantenido como un organismo vigente con más de 47 años de vida; a pesar de su limitado alcance en la consolidación de políticas efectivas y no retóricas, que sean de carácter multidimensional; puesto que ha servido útilmente a la construcción de una auto-identificación andina y a lograr avances económicos y comerciales que han beneficiado a sus miembros integrantes, otorgándoles un mayor poder de negociación y representatividad frente a terceros.

Ahora bien, se ha develado que aunque se ha preservado la soberanía nacional y se ha mantenido una relativa autonomía internacional por parte de los países miembros, se ha sacrificado una integración regional más desarrollada y eficaz; lo que propone cuestionar, en el marco de un nuevo regionalismo pos-neoliberal, que tiende a la homogenización de políticas, ajustadas a los desafíos de la globalización (actualmente

en debate), la vigencia del pragmatismo, que ha influenciado las políticas exteriores de los países andinos en el marco de la CAN, pensando en una integración más completa y a nivel sudamericano.

Si bien han existido rasgos comunes entre los miembros la Comunidad Andina, desde su creación, esto no implica que no existan diferentes perspectivas y necesidades que surgen a partir de las características, intereses e incluso amenazas de cada país. Las particularidades, ya sean compartidas o no, moldean el creciente pragmatismo comercial insertado en las posiciones políticas de los países andinos, el cual ha superado las posturas ideológicas y ha dificultado a su vez la composición de una agenda común de prioridades y acciones homogéneas. El gobierno ecuatoriano actual, por nombrar alguno, ha modificado su política izquierdista, con la que comenzó su mandato, para emprender negociaciones comerciales con otros bloques como la Unión Europea, basando su discurso en este pragmatismo comercial que busca dejar al país en mejores condiciones y proteger a las empresas locales de las extranjeras en un largo plazo.

Esta iniciativa individual ha repercutido en el accionar de otros países de la región. En el





caso de Bolivia, ha provocado un fuerte cuestionamiento sobre la necesidad de un mayor pragmatismo sobre su postura frente a las negociaciones comerciales con el bloque europeo, que en principio ya ha generado el establecimiento de un acuerdo de ayuda bilateral por parte de la UE de \$365 millones de dólares entre 2014 y 2020 (Diario Nacional Independiente, 2014).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Este pragmatismo ha contribuido a la asociación y a la búsqueda de beneficios comunes desde los intereses individuales. Además, ha trascendiendo al elemento ideológico, lo que implica una debilidad soslayada para un esquema de integración andino que ha podido lograr al menos el gran objetivo de consolidar una zona de libre comercio, desde 1993, y de crear órganos con naturaleza supranacional pero que no ha podido trascender a otros niveles.

No es hasta 2007, en la Cumbre de Tarija, en que los Presidentes de los Países de la Comunidad Andina acuerdan impulsar una integración completa que busque un acercamiento más equilibrado entre los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales (CAN, 2007). En este sentido, el tiempo

que le ha tomado al bloque andino para desarrollar proyectos en conjunto puede ser una de sus principales críticas; sin embargo, son al final de cuentas muestras de la diversidad y de la voluntad política por alcanzar acuerdos a partir de las diferentes necesidades y requerimientos que cada país enfrenta.

Los rasgos históricos compartidos en términos geográficos y de voluntad política forman la base constitutiva de la construcción del proyecto de identidad andino que ha tomado forma en la CAN, la duda es si estos elementos se erigen como los vitales para justificar la existencia y la continuidad de la Comunidad Andina en el contexto actual.

De ahí que en base a la evidencia empírica, se concluye que el elemento cohesionador y fundamental de unión más allá de los rasgos comunes compartidos es el pragmatismo en la toma de decisiones individuales con fines independientes ya sea a nivel bilateral como multilateral, para las que el bloque sirve de respaldo. Sin embargo, es pertinente notar que dichas decisiones tienen repercusión e influencia en los demás países de la región y que no dejan de ser vinculantes aunque se contraponen a la construcción de un esquema de integración más desarrollado.





En base a la necesidad de nuevos mercados internacionales para los productos ecuatorianos, a la necesidad de receptar mayores flujos de inversión en los sectores no tradicionales de la economía ecuatoriana, y a la necesidad de no perder un mercado comercial importante para las exportaciones del país, el gobierno ecuatoriano ha pensado en estrategias pragmáticas como la firma del acuerdo comercial con la Unión Europea, en contraposición a su discurso y estrategia inicial de denunciar los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y de no firmar ningún tipo de tratado con este bloque en materia comercial.

Si bien el fin de actuar con pragmatismo es precautelar los intereses ecuatorianos, los medios políticos y comerciales nuevamente no están en coherencia con una política estatal, sino en correspondencia con una realidad coyuntural. De ahí que se hace necesario, de nuevo, promover a nivel nacional y regional políticas de Estado que permitan romper las barreras temporales y coyunturales de un gobierno o una situación para poder trascender hacia la construcción de planes institucionales que brinden mayores beneficios a los países andinos en la negociación de acuerdos internacionales.

## CONCLUSIONES

En conclusión, los rasgos históricos compartidos en términos geográficos y políticos forman la base constitutiva de la construcción del proyecto de identidad andino, el cual encuentra en el pragmatismo comercial y político de sus miembros el elemento cohesionador de la unión que la ha hecho perdurar al bloque hasta la actualidad. Si bien la independencia con la que se toma las decisiones de política internacional a nivel bilateral y multilateral es una muestra del pragmatismo incrustado en los países de la CAN, es también la razón fundamental del por qué la integración regional se ha sacrificado, colocando a la CAN en un grado de integración inferior, con la consolidación de una zona de libre comercio en 1993 y la creación de ciertos órganos con naturaleza supranacional como su mayor logro integracionista.

Como se ha observado a lo largo del documento, los elementos del trilema descritos por Sanahuja se encuentran interrelacionados de forma dependiente pero aislante, ya que es imposible alcanzarlos de forma conjunta. Si bien en el caso de la Unión Europea se ha sacrificado la soberanía y la autonomía internacional a cambio de una integración eficaz, en el caso de la Comunidad Andina, se ha priorizado la defensa de



la soberanía nacional por parte de los Estados y la conservación de la autonomía internacional, en detrimento de una integración eficaz. Si colocamos a la CAN en el segundo escalón de las 5 etapas de integración planteadas por Balassa (1964), tendríamos como resultado que el bloque andino no ha alcanzado ni el 40% de integración que otros bloques como la Unión Europea han logrado. Aunque se hayan planteado avances extra comerciales en la reunión de Tarija en 2007 para el bloque andino sin resultados vinculantes, aun faltaría completar la segunda etapa de integración (unión aduanera) y recorrer 3 etapas más (mercado común, unión económica y monetaria y unión política). En este sentido, a diferencia de la Unión Europea, los países miembros de la CAN han protegido al 100%

tanto su soberanía nacional y su autonomía internacional.

Considerando entonces que un sistema de integración más avanzado, como el de la Unión Europea, necesariamente implica un mayor grado de cesión de soberanía y de autonomía a nivel internacional en respaldo de un proceso regional de integración que vaya más allá de los intereses particulares y netamente comerciales sino que trascienda a la creación de políticas sociales, comerciales y culturales conjuntas, el debate debería centrarse en cuál sería el mecanismo más idóneo para lograr una integración eficaz en el caso de la Comunidad Andina, teniendo en cuenta la experiencia europea y que el pragmatismo comercial y político es el elemento que la ha mantenido viva.

## BIBLIOGRAFÍA

Balassa, B. (1964) *The Theory of Economic Integration*, Biblioteca Uteha de Economía, México, D.F.

Banco Central del Ecuador, Inversión Extranjera Directa. Recuperado el 15 de febrero de 2017, de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/298-inversi%C3%B3n-extranjera-directa>

CAN. (1969). Comunidad Andina de Naciones. Recuperado el 13 de enero de 2017, de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

CAN. (2004a). Gaceta oficial del Acuerdo de Cartagena, Decisión 598. Recuperado el 10 de enero de 2017, de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/Gace1092.pdf>





- CAN. (2004b). Gaceta oficial 1093. Recuperado el 30 de diciembre de 2016, de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/Gace1093.pdf>
- CAN. (2007). *Comunidad Andina de Naciones*. Recuperado el 13 de enero de 2017, de [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Deaclaracion\\_Tarija.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Deaclaracion_Tarija.pdf)
- CAN. (2011). Flujo de la inversión extranjera directa en la Comunidad Andina 2001-2010. Recuperado el 12 de enero de 2017, de [http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/2338\\_8.pdf](http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/2338_8.pdf)
- CAN. (2015). Comunidad Andina de Naciones, Comercio Exterior de bienes. Recuperado el 10 de enero de 2017, de Exportaciones intra y extra comunitarias: [http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/2459\\_8.pdf](http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/2459_8.pdf)
- Casas, Á. M. (2002). *El modelo regional andino, enfoque de economía política internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala, Corporación editora nacional.
- CEPAL. (2015). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Recuperado el 30 de diciembre de 2016, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf)
- Diario Nacional Independiente. (2014). Diario Nacional Independiente. Recuperado el 12 de enero de 2017, de <http://www.paginasiete.bo/aldeaglobal/2014/11/23/bolivia-union-europea-sellan-acuerdo-2014-2020-38964.html>
- Malamud, A. y. (2007). eulac-foundation. Recuperado el 10 de enero de 2017, de The experience of european integration and the potential in integration in South America: <http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/pdf/The%20experience%20of%20European%20integration%20and%20the%20potential%20for%20integration%20in%20South%20America.pdf>
- Sanahuja, José. (2012). Cries. Recuperado el 10 de enero de 2017, de El Regionalismo “pos-liberal en América Latina y el Caribe”: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>