

Los principales obstáculos del proceso andino de integración¹

The Major Obstacles for the Andean Process of Integration

Les principaux obstacles du processus andin d'intégration

Carolina Blanco Alvarado

Abogada, Universidad Externado de Colombia

Magíster en Derechos Fundamentales

Universidad Carlos III de Madrid, España

Especialista en Derecho Constitucional

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España

Especialista en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario

Docente – Investigadora, Universidad Libre, Bogotá

Tipo de artículo: Avance de investigación

Recepción: 22-10-2011

Revisión: 10-12-2011

Aprobación: 13-12-2011

¹ El presente artículo es un avance del Proyecto de Investigación: “Perspectiva Jurídico-Andina del Territorio Colombiano”, el cual inició en abril de 2011 y finaliza en abril de 2012, en el marco de la línea de investigación: “Estado, Derecho y Territorio”, realizado con el apoyo estructural y financiero de la Universidad Libre, Sede Bogotá, Colombia. Investigador Principal del Proyecto de Investigación: Carolina Blanco Alvarado. El trabajo de investigación se ha apoyado con la colaboración de un semillero de investigación conformado por las Alumnas: Jeimmy Natalia Rivera Pulido y Gina Paola García Cabeza.

Contenido

1. Introducción
2. Metodología
3. Globalización e integración
4. Conceptualización de integración
5. La crisis del proceso de integración andino
 - 5.1. Las causas de la crisis del proceso de integración andino
 - 5.1.1. Causales políticas
 - 5.1.2. Causales jurídicas
6. Discusión
7. Conclusiones
8. Lista de referencias

Resumen

El presente artículo de investigación analiza los principales fundamentos que explican las causas por las cuales la integración no avanza en los países andinos, para lo cual se considera que dichos fundamentos obedecen a factores que se ubican con anterioridad a los presupuestos de eficacia de una integración económica. Para el efecto, se contextualizará la noción de integración y se desarrollarán las principales causales de la crisis política y jurídica del proceso andino de integración; finalizando con algunas propuestas que contribuirían a superar algunos obstáculos de la Comunidad Andina (CAN).

Palabras clave

Causas jurídicas de la crisis de la Comunidad Andina (CAN), Causas políticas de la crisis de la Comunidad Andina (CAN), Crisis del proceso andino de integración.

Abstract

This research article analyzes the major foundations that explain the factors which restrict the integration in Andean countries, starting from the basis that those foundations are determined by factors that are set prior to the efficiency suppositions of an economic integration. To achieve this, the notion of integration will be put into context and the major reasons of the legal and politic crisis of the Andean process of integration will be presented; we also present some proposals that will contribute to overcome some obstacles of the Andean Community (CAN).

Keywords

Legal causes of the Crisis of Andean Community (CAN), Politic causes of the Crisis of Andean Community (CAN), Crisis of the Andean Integration Process.

Résumé

Cet article analyse les principaux fondements qui expliquent les causes par lesquelles l'intégration ne marche pas dans les pays andins, pour laquelle on considère que tels fondements obéissent à facteurs qui se placent à l'avance des présupposés d'efficacité d'une intégration économique. Pour tel but, nous allons mettre en contexte la notion d'intégration et nous allons développer les principales causes de la crise politique et judiciaire du processus andin d'intégration; en terminant avec quelques propositions qui vont aider à surmonter quelques obstacles de la communauté andine (CAN).

Mots-clés

Causes judiciaires de la crise de la communauté andine (CAN), Causes politiques de la crise de la communauté andine (CAN), Crise du processus andin d'intégration

1. Introducción

El problema jurídico que se intenta resolver en estas páginas, es el determinar las principales causas de la crisis del proceso andino de integración. Dicho problema es de relevancia para los estados andinos, como quiera que la respuesta al mismo, permite comprender los fundamentos por los cuales los países miembros no se logran comportar en el marco del proceso de la integración andina, desaprovechando las bondades que podrían evidenciarse con dicho proceso.

En este sentido, las causas de la crisis del proceso andino de integración, en esencia, no son de carácter económico, sino que las mismas se circunscriben a aspectos de orden político y jurídico que no permiten avanzar en la integración andina y que se ubican de forma antecedente al proceso de integración económica.

El contenido de estas líneas es producto de una investigación cualitativa de tipo descriptiva, como quiera que su objetivo fuera describir la crisis del proceso andino de integración; para lo cual se analizaron los principales rasgos que configuran la crisis del proceso de integración andino.

2. Metodología

Las presentes páginas se enmarcan en una investigación de tipo documental, exploratoria y explicativa. Lo anterior en razón a que las mismas, son el producto de la revisión de documentos (principalmente doctrina), del análisis de un tema que hasta la fecha no ha sido objeto de estudio acucioso y del intento por responder las causas por las cuales la integración no produce los efectos deseados.

Adicionalmente, se acudió a los métodos deductivo e hipotético de investigación, como quiera el análisis partió de la regla general de considerar la crisis de la Comunidad Andina por factores de carácter exclusivamente económico. De conformidad con el método deductivo, se logró matizar dicha perspectiva y su respectiva crítica, y de conformidad con el método hipotético se pudo proponer algunas soluciones al problema jurídico planteado.

3. Globalización e integración

A lo largo de las últimas décadas el mundo ha cambiado con mayor velocidad. En todos los ámbitos de la tecnología y especialmente en el campo de las comunicaciones, la transformación ha sido rápida y profunda. La economía mundial y la de los países en particular han sufrido cambios bajo la influencia de tendencias neoliberales. "La internacionalización del capital ha acelerado y las barreras puestas al intercambio comercial han ido cayendo" (Cardoso, 1994, p. 57).

"El acelerado crecimiento económico y la intensificación del intercambio internacional se han dado con una polarización entre minorías que acumulan grandes riquezas y una creciente mayoría que se empobrece" (Ugarteche,

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

2000, p. 29). Dentro de los países crece la distancia entre los que han acumulado la riqueza y los que viven bajo los niveles de pobreza e incluso de miseria. Esta situación ha generado fuertes reacciones de resistencia dentro de los países y también a nivel internacional. Viejos y nuevos movimientos sociales reclaman un modelo alternativo y como consecuencia de ello, la vigencia de un nuevo orden económico internacional.

Es en el referenciado contexto en el que cobran importancia los procesos de integración, entendiéndolos, no como la consecuencia mecánica de la globalización, como quiera que la globalización no es integración, es lo opuesto. La Globalización homogeniza, no integra, más bien consolida la desigualdad. "La Integración es un esfuerzo sistemático de los países por juntar sus potencialidades y enfrentar unificadamente sus peligros en el marco de un proceso en el que aceptan formar parte de una unidad supranacional que tiene ventajas y compromisos" (Ayala, 2007, p. 58, 59 y 60).

El fenómeno de la globalización ha generado un cambio de organización política y jurídica en la figura del Estado-Nación sin que dicha modificación presente elementos institucionales que garanticen una transición pacífica, equilibrada, legítima y justa. Es en el citado contexto en el que resulta necesario fortalecer los procesos de integración, los cuales se hacen más evidentes en la medida en que en la actualidad se ha tomado conciencia de que el aislamiento, la individualidad y el proteccionismo de otros tiempos, hoy, no caben dentro de la nueva realidad mundial y conducen inevitablemente al abismo. Los profundos cambios en materias políticas, sociales y económicas experimentados a nivel mundial en los últimos años han acrecentado la interdependencia de las naciones, generando una gran diversidad de intereses, actores y escenarios de discusión y negociación. Estas circunstancias propician en cada una de las naciones, la adopción de una nueva agenda internacional que las hiciera participes de los procesos de globalización e integración.

En consecuencia, es en el marco de la globalización en donde juega importancia los procesos de integración, los cuales permiten la construcción de realidades sociopolíticas con un cierto grado de interdependencia. Es en el referenciado contexto en el que resulta pertinente el estudio del proceso de integración andino, como mecanismo que permite evitar el aislamiento

de los países andinos, y de esta manera evitar que los mismos queden condenados al fracaso o al estancamiento económico, especialmente, cuando los niveles de competitividad y producción incrementan constantemente.

4. Conceptualización de integración

En la actualidad emitir una definición exacta del término integración, es un aspecto necesario, pero difícil, es por ello, que ésta ha sido enfocada desde diferentes puntos de vista. En este sentido, existe un alto grado de confusión en el mundo acerca de lo que debe entenderse por integración, entre otras causas porque el fenómeno es realmente reciente y por tanto la teoría acerca de éste no está agotada. Por esa razón, a continuación expondremos algunas definiciones elaboradas por diferentes autores y que consideramos significativas, al destacar algunos aspectos esenciales que deben estar presentes en cualquier proceso de integración.

Desde una perspectiva de carácter económica, se ha definido la integración como "aquel status jurídico en el que los Estados entregan prerrogativas soberanas con el propósito de ampliar sus intercambios comerciales y estimular su desarrollo económico, constituyéndose dicha actividad en una etapa más avanzada de la cooperación internacional" (Tremolada, 2006, p. 15). En concordancia con dicho concepto, Di Giovanni, considera a la integración como un status jurídico, en el cual los estados entregan algunas prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo tratamiento las personas, los bienes, los servicios y capitales mediante la armonización de políticas correspondientes y bajo una égida supranacional (Giovani, 1992).

Puchala define la integración como "conjunto de procesos que produce y sostiene un sistema de concordancia en el nivel internacional, en el cual los agentes encuentran posible armonizar coherentemente sus intereses, transar sus diferencias y cosechar recompensas mutuas por sus interacciones" (1972, p. 277), nótese en esta definición la idea de armonización de los intereses comunes de los actores. Por su parte Pentland considera que la integración política internacional se identifica a menudo con el rodeo, reducción o abolición del poder soberano de los Estados naciones

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

modernos (1973). La definición de este autor plantea uno de los varios aspectos medulares y conflictivos de la integración y es el relacionado con la cesión, transferencia o limitación de la soberanía por parte de los Estados que forman parte de un esquema de integración a favor del mismo; la posición que se asuma ante este planteamiento incidirá de manera directa sobre los objetivos que plantee dicho esquema.

A su vez Caporaso y Pelowski consideran que "la integración consiste en la emergencia de nuevas estructuras y funciones en un nuevo nivel del sistema que es más abarcador que antes" (1975, pp. 421-423). Como puede observarse subyace en este planteamiento la posibilidad de crear instituciones distintas a la de los Estados partes, capaces de asumir decisiones que sean aplicables para todos.

Carvajal plantea que la Integración es el instrumento por el cual a través de los tratados internacionales, dos o más Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una zona con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en la cual puedan circular y con el mismo tratamiento: mercancías, servicios, personas y capitales, según la amplitud de la integración (1993). En esta definición es significativa la cesión de soberanía, que tiene lugar en los procesos de integración según sea la etapa alcanzada.

Una definición muy completa es la aportada por Alzugaray, para quien "la integración regional es un proceso político, económico social y cultural – amplio, profundo y multifacético– mediante el cual dos o más Estados van incrementando paulatinamente su cooperación económica y política y fomentando los intercambios entre sus sociedades y al mismo tiempo van cediendo gradualmente sus atribuciones soberanas a un nivel supranacional de gobernabilidad con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo final de integrar sus economías, sus estados nacionales, sus sistemas sociales y culturales y sus mecanismos de defensa y seguridad, sin perder por ello su identidad nacional propia, maximizando los beneficios y minimizando los costos de la interdependencia y la globalización" (2002)

La definición del referenciado autor, resulta ser muy adecuada en lo atinente al alcance que ha de tener la integración, como quiera que la misma es un

fenómeno de carácter pluridimensional que incide no solo en lo económico, sino también en lo jurídico, político y social; enfatiza, además muy acertadamente, en la necesidad de crear órganos supranacionales que contribuyan al establecimiento de políticas comunes, que permitan asumir las consecuencias que se derivan de un proceso de esta naturaleza.

En concordancia con la definición de integración aportada por Alzugaray, resulta procedente afirmar que la integración andina, "es un instrumento que constituye una opción de política exterior, de interacción estatal, donde la decisión de emprender el proceso es voluntaria y deliberada; su desarrollo es gradual conforme a lo estipulado por los Estados miembros, persigue objetivos de interés comunitario y su función principal es lograr su consolidación. Los principales beneficiarios de este proceso son la sociedad civil y los Estados. Es decir, la integración es el marco donde se construyen realidades sociopolíticas con un cierto grado de interdependencia, la cual incluye proyectos nacionales que involucran a la ciudadanía en el proceso integracionista, con el objeto de extender los beneficios a todas las capas de la sociedad" (Parlamento Andino, 2007, p. 13).

En el contexto de la Comunidad Andina se ha debatido reiteradamente sobre la razón de ser de la integración; y en este sentido, ésta se ha considerado como un medio para el desarrollo de los países comprometidos en ella; y para el efecto se ha comprendido que la integración andina no solo debe analizarse desde el punto de vista económico ya que la proclama del Acuerdo de Cartagena, asume la premisa de que la integración es una empresa con múltiples objetivos, entre los cuales el desarrollo económico es solo una de las metas que se pretenden alcanzar (González, 2009). En otras palabras, la integración andina no solo es de carácter económica, sino también social, política y jurídica.

5. La crisis del proceso de integración andino

Gran parte de la doctrina cuando analiza el fenómeno de la integración andina lo hace desde la perspectiva económica y en este sentido, enmarcan su crisis desde la referenciada perspectiva. Al respecto, se considera que antes de debatir sobre la integración económica en la Comunidad Andina (CAN), es necesario analizar si los Estados andinos están preparados política

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

y jurídicamente, para asumir los beneficios de una integración económica. Lo anterior como quiera que en cualquier proceso de integración es necesario que los Estados miembros, estén preparados política y jurídicamente para asumir los beneficios y retos de la integración económica.

Por regla general, se ha considerado que el motivo de la crisis de un proceso de integración obedece al debilitamiento de la corriente de intercambio comercial, ello suele ser el fundamento indicador de que los esquemas de integración están en crisis. Este argumento es objetable, porque la reducción del comercio intrarregional no es causa sino efecto de la crisis. En este sentido, ¿cuando en realidad existe crisis en un proceso de integración?

Para efectos de dar respuesta a la referenciada pregunta, podría afirmarse, que la referenciada crisis "se evidencia cuando los objetivos del proceso de integración no pueden ser alcanzados, a menos que el esquema sea reformulado sustancialmente" (Guerra, 1997), lo que implica modificar o sustituir los objetivos del acuerdo; o cuando la estructura orgánica del esquema de integración no es la procedente. En cualquiera de estas circunstancias (y pudiera haber otras) se está en presencia de lo que podríamos llamar crisis orgánica de los procesos, pues su origen está en la esencia misma de estos, en su concepción y conformación, y no en situaciones o factores económicos

Es por lo anterior que se considera que el fundamento de la crisis del proceso andino de integración, no es estrictamente de carácter económico, sino que la referenciada crisis obedece a factores de orden político y jurídico, ubicados en un nivel anterior a la integración económica propiamente dicha y que en última instancia se circunscriben, en el caso del proceso andino de integración, a la falta de preparación de los países miembros para comportarse en un ambiente de integración andina.

5.1. Las causas de la crisis del proceso de integración andino

Los fundamentos por los cuales la integración andina no produce los efectos deseados, se pueden enmarcar en causales de orden político y jurídico, para lo cual a continuación se procederá con el análisis de cada una de ellas.

5.1.1. Causales políticas

- *El desarrollo del proceso andino de integración mediante políticas de gobierno y no mediante políticas de Estado:* la integración andina ha sido liderada mediante políticas de Gobierno, lo que ha generado que ésta se constituya como un proceso burocrático, supeditado a los gobiernos centrales de cada país, quienes tienen una voluntad variable frente a la integración. Es por lo anterior que en relación con los objetivos y plazos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y en el protocolo de Trujillo, el nivel de incumplimiento de los países miembros es muy alto.
- *Ausencia de una única agenda que dirija el proceso andino de integración:* actualmente, el proceso andino de integración no ofrece una agenda propia, ello genera que la integración andina se convierta en un proceso retórico, irreal, inercial y no propositivo (Salgado, 2007). Lo anterior se evidencia en la agenda de la Secretaría General de la Comunidad Andina y de cada organismo e institución que conforma el Sistema Andino de Integración (SAI), las cuales no son consensuadas entre los órganos e instituciones del mencionado Sistema y menos entre los países miembros y la población andina (Arancibia, 2009, p. 19).
- *Desinstitucionalización del proceso andino de integración:* la mera pertenencia al Sistema Institucional Andino (SAI) impone la obligación de actuar de acuerdo al objetivo único de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena. Ello quiere decir que el conjunto del Sistema Institucional Andino (SAI) debe integrar una unidad de acción coherente que respete y dé cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Derecho Andino. Por tanto, todos y cada uno de los órganos e instituciones andinas deben ajustar su funcionamiento a pautas de conducta que tiendan de forma unitaria a la consecución de los objetivos comunitarios. Lo anterior no es más que el "principio de unidad, el cual impone y permite garantizar un funcionamiento institucional coherente y centrifugo, en el que la actuación de los distintos órganos se oriente en una misma dirección, evitando la dispersión institucional" (Quindimil, 2006, pp. 145 y 146).

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

Al respecto, el Sistema Andino de Integración (SAI) no evidencia la efectividad del referenciado principio de unidad por la desarticulación, ineficacia y no coordinación de los órganos e instituciones que lo conforman. Lo dispuesto anteriormente, se evidencia en los aspectos que a continuación se proceden a relacionar: i) No acatamiento de los fallos de los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), por la prioridad asignada a las consideraciones locales o internas de los países sobre los intereses comunitarios; ii) Por el énfasis dado en la estructura institucional de la Comunidad Andina las actividades adelantadas por entes ejecutivos como los Ministerios de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General de la Comunidad Andina; iii) Por la inexistencia de políticas de coordinación de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) en el marco del Derecho Andino de la Integración.

➤ *Déficit Democrático:* en el ámbito andino encontramos regímenes presidenciales, con fuertes poderes del Ejecutivo, que permite que dichos poderes jueguen un rol determinante en el proceso de integración andina, lo cual da lugar a que los Ejecutivos de los Estados Andinos concentren la gestión del proceso de integración andino, fundamentándose en la competencia de manejar las relaciones internacionales. Es en el referenciado contexto en el que opera el Déficit Democrático, el cual es entendido como "la incapacidad del proceso andino de integración para integrar a la sociedad civil" (Prieto, 2008, p.38), lo cual da lugar "al debilitamiento de la democracia representativa, en pro del fortalecimiento de un poder ejecutivo supranacional" (Parlamento Andino, 2007, p. 52).

El déficit democrático en el proceso andino de integración, se refleja en la inexistencia de espacios deliberativos democráticos, lo cual genera la no participación activa de los organismos del Sistema Andino de Integración en el proceso y mucho menos del pueblo andino. Otra de las manifestaciones del Déficit Democrático que padece el proceso andino de integración radica en la concentración de poder en los órganos intergubernamentales del Sistema Andino de Integración (Consejo Presidencial Andino y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores) y en la reducción de funciones y autonomía de los órganos de carácter comunitario (Parlamento Andino y Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), muestra de ello, es que el Parlamento Andino, en la práctica, a pesar de ser el órgano encargado de

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

generar el involucramiento de la sociedad civil a la integración andina, en la práctica, tiene una función básicamente declarativa y deliberativa sin ningún poder decisorio y de carácter realmente vinculante, a pesar de que normativamente está tipificado como un órgano comunitario, y como consecuencia de ello, con capacidad, en principio, para emitir decisiones comunitarias, con carácter vinculante en la subregión.

➤ *La escasa voluntad política de los Estados que conforman la Comunidad Andina (CAN) de promover y fortalecer el proceso andino de integración:* "La vía hacia la integración andina suele ser un discurso con pocas acciones directas por parte de los Estados miembros, para lograr su materialización. Lo anterior obedece a que los problemas sociales y políticos, de carácter interno, han ocupado la atención prioritaria de los Estados andinos; desplazándose a un segundo plano los temas correspondientes a la integración" (González, 2001, p.5). Dicha circunstancia ha generado la reducción, de los compromisos andinos, a simples acuerdos diplomáticos.

➤ *La crisis democrática representativa en los países andinos:* la generalizada insatisfacción con la representación democrática es un elemento central de la crisis de la democracia en los países andinos. De hecho, existen autores que se han atrevido a afirmar que "las deficiencias percibidas de la representación democrática son más pronunciadas en los países andinos que en casi todo el resto de América Latina" (Mainwaring & Bejarano, 2008, p.31). Es evidente el desgaste del sistema democrático representativo de los países andinos, circunstancia que afecta el desarrollo del proceso de integración andino, como quiera que éste, en la actualidad, es direccionado, precisamente, por los órganos ejecutivos de los países miembros, quienes son elegidos por representación popular, con constantes críticas respecto de su gestión (Pacheco, 2000).

➤ *Ausencia de Legitimidad en la Integración Andina:* el poder, y más específicamente el poder político, requiere siempre de algún modo de argumentación o de reconocimiento que lo legitime o lo justifique, ante sí mismo y ante aquellos sobre los que se ejerce; todo ello con el fin y pretensión última de asegurarse, por la persuasión o la amenaza de la fuerza o de la coacción, la obediencia y el acatamiento (Gil, 2002). Bajo el citado contexto, si se quisiera una aproximación al concepto de la

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [\[http://revistavirtual.ucn.edu.co/\]](http://revistavirtual.ucn.edu.co/), ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

legitimidad, se podría afirmar que es el poder dominante reconocido, es decir, admitido, aceptado y justificado, lo que permite que los dominados sean reconocidos por la dominación misma (Moreno & Ramírez, 2006). En este orden de ideas, la creencia de los ciudadanos y de los individuos, es el primer paso para reconocer la legitimidad del poder y de esta manera, el mantenimiento o estabilidad del mismo (Marcos, 2004).

El proceso andino de integración evidencia deslegitimización frente al pueblo andino, como quiera que el mismo no siente que dicho proceso contribuya con soluciones a sus problemas socioeconómicos. Desde el surgimiento del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, se ha identificado una ausencia de participación de la sociedad civil (Sánchez, 2007, p. 44), lo cual ha generado que la legitimidad del proceso de integración andina esté en crisis.

El ciudadano andino, en general, no tiene conocimiento sobre la razón de ser de la Comunidad Andina (CAN), y en especial de su papel en los marcos internacional e interno de los países miembros. En un estudio adelantado por el Parlamento Andino sobre la reforma institucional de la Comunidad Andina, se señala que la escasa participación de la sociedad civil en el proceso andino tiene que ver con el tipo de participación implementada en la Comunidad Andina, el cual enfatiza en "las formas y las normas", pero no en un verdadero proceso de participación ciudadana. "Lo anterior ha generado que sus políticas se basen en meras declaraciones programáticas, generando respuestas tardías y claramente insuficientes a los problemas socio económicos de los ciudadanos andinos" (Secretaría General del Parlamento Andino, 2007, p. 58). Adicional a lo dispuesto anteriormente, es pertinente anotar que a pesar de los evidentes avances, el proceso de integración andino no ha sido capaz de integrar a importantes sectores de la población gracias a políticas prioritariamente económicas y comerciales que no hacen visible la realidad tan compleja de los países andinos (Pacheco, 2000).

5.1.2. Causales Jurídicas

➤ *Inexistencia de normas constitucionales que garanticen la eficacia del Ordenamiento Jurídico Andino:* la Integración requiere como presupuesto, el traslado del ejercicio de ciertas competencias del orden nacional a órganos

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [\[http://revistavirtual.ucn.edu.co/\]](http://revistavirtual.ucn.edu.co/), ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

de carácter supranacional. En este sentido, y para que el Estado pueda ceder parte de sus competencias, es necesario un soporte constitucional, pues esta facultad es ejercitable por un Estado, siempre y cuando su cláusula general de competencia le permita que, dentro de su actuación soberana, se puedan delegar competencias a instituciones supranacionales, y convertir las competencias de los órganos estatales en funciones residuales y subsidiarias (Palomares, 2008).

Con relación al marco constitucional de la integración andina en los países miembros se puede observar lo siguiente:

i) Ausencia de disposiciones constitucionales que reconozcan la supremacía del Ordenamiento Jurídico Andino: al verificar las constituciones de los países andinos se puede constatar que las mismas no garantizan la eficacia plena del ordenamiento jurídico andino, esto es su supremacía y como consecuencia de ello, su aplicabilidad directa. Es por lo anterior, que parte de la doctrina, ha considerado la necesidad de reformas constitucionales, previendo la supremacía del derecho de la integración sobre el derecho interno (Tremolada, 2006, p. 124).

ii) Ausencia de disposiciones constitucionales que reconozcan la eficacia del Derecho Derivado Andino: en las Cartas Políticas de los países andinos, no existen normas constitucionales suficientes que admitan la validez y carácter vinculante de las normas andinas de derecho secundario o derivado, es decir, aquellas que provienen de órganos comunitarios constituidos como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General, o para admitir que los efectos de las sentencias del Tribunal Andino de Justicia les sean aplicables o de actos jurídicos expedidos por el Parlamento Andino.

iii) La dependencia de los países andinos de transformar en ley los acuerdos internacionales propios de la integración andina: el derecho constitucional de cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN), han asumido como presupuesto para la vigencia del derecho internacional, que los tratados que suscriban deberán ser recepcionados por ley para que produzcan los efectos deseados. Lo anterior también resulta aplicable a los tratados, acuerdos y protocolos que conforman el Ordenamiento Jurídico Andino, lo cual en principio, no facilita un cabal

cumplimiento de las metas de la Organización Andina (Insignares, 2007). Para el efecto, los tratados constitutivos de todo proceso de integración requieren un proceso de transformación, en el que las normas contenidas en dichos tratados no se rijan por normas y principios internacionales, sino por principios propios e independientes que permitan el desarrollo adecuado de las finalidades propuestas por los estados miembros (Diez-Hochleitner, 1998).

➤ *Ausencia de conocimiento del Ordenamiento Jurídico Andino por parte de las ramas ejecutivas y judiciales, del poder público de los países andinos y de los particulares:* si bien la doctrina y la jurisprudencia, nacional e internacional, han reiterado unánimemente, la primacía del derecho andino frente al ordenamiento interno; dicha circunstancia no es ampliamente conocida por los particulares que podrían exigirla ante los jueces y/o administradores, quienes a su vez en la mayoría de los casos no han tenido formación en esta materia (Tremolada, 2006). En otras palabras, la apreciación de la aplicabilidad directa y prevalencia del ordenamiento jurídico andino queda en manos de los órganos administrativos o judiciales que no siempre están al tanto de dicho ordenamiento; lo cual aunado a que la gran mayoría de los particulares desconocen el efecto directo sobre los derechos y obligaciones que les genera una norma propia del ordenamiento jurídico andino, imposibilita que aquellos puedan exigir directamente su observancia ante sus respectivos tribunales, tal como ocurre con las normas de su propio ordenamiento (Tremolada, 2006, p. 120).

➤ *La Configuración de los países andinos en sistemas de organización administrativa descentralizada:* el sistema de organización administrativo descentralizado de los estados miembros, dificulta la ejecución de las decisiones y resoluciones emitidas por los órganos e instituciones con capacidad normativa de la Comunidad Andina (CAN); entre otras causas, por la autonomía técnica, administrativa y presupuestal que conlleva la descentralización administrativa. Para el efecto, es pertinente anotar que dicho sistema de organización administrativa "permite el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad" (Rodríguez, 1998); y en este sentido, hasta la fecha no existe en el ordenamiento jurídico interno de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) canales que permitan contextualizar las decisiones

y resoluciones que conforman el derecho comunitario derivado, con el sistema de organización administrativo descentralizado, circunstancia que se constituye en un obstáculo para la efectividad de las mencionadas decisiones y resoluciones.

➤ *Inexistencia de mecanismos coercitivos para el cumplimiento de las decisiones de los órganos comunitarios que conforman a la Comunidad Andina (CAN).* Al verificar el Ordenamiento Jurídico Andino, se puede constatar la ausencia de mecanismos de coerción efectivos de las decisiones y resoluciones que los órganos comunitarios emiten. En este sentido, el cumplimiento de las mismas queda a la merced de la voluntad de cada Estado; lo cual ha conducido que en repetidas ocasiones, las disposiciones de estos órganos solo se queden como meros formalismos (Arenas, 2009).

6. Discusión

"América es sin duda la región del mundo donde la idea de integración, entendida como proceso tendiente a suprimir fronteras nacionales, ha estado presente en el discurso político desde hace más tiempo" (Cauffignal, 1996, p. 11); de hecho, la idea de integración latinoamericana resulta ser notablemente anterior a la europea, haciéndose sentir en las primeras décadas del siglo XVIII. La integración es un viejo sueño latinoamericano, "como lo atestiguan el pensamiento y la acción de los precursores y luchadores de la independencia, así como la persistencia del tema a lo largo de la historia republicana". (Secretaría General de la CAN, 2006, p. 7). De acuerdo con las condiciones actuales, pensar en la conformación y articulación de un espacio iberoamericano de integración política y económica, no debería extrañar a nadie. Lo que quizás sea cuestionable es porque hemos tardado tanto en impulsar este tipo de iniciativas (Díaz & Romero, 2008). Para el efecto, es pertinente anotar que en los países latinoamericanos existe un amplio consenso en cuanto a que la integración regional puede ayudar al ajuste del nuevo orden mundial. Sin embargo, la coincidencia es mucho menor en cuanto a "la forma de conseguirlo y las reformas necesarias para llevarlo a cabo" (Guerra, 2002, p.11).

Es en el referenciado contexto en el que se considera necesario que "la integración andina, sea parte de los planes de desarrollo de los Estados miembros" (Universidad San Buenaventura, 2009, p. 302), en aras de convertir el proceso andino de integración como política de estado e iniciar el proceso de superar la crisis de orden político y jurídico de la comunidad; con la finalidad de disfrutar una verdadera integración económica. Para lo anterior, es indispensable reformar institucionalmente a la Comunidad Andina (CAN), prioritariamente, porque una de las mayores debilidades de la Comunidad Andina (CAN) radica en su carácter intergubernamental; lo cual se evidencia, entre otros aspectos, en el ámbito de elaboración de normativas de carácter andino, el cual se encuentra concentrado en dos órganos que dependen directamente de los poderes ejecutivos de los países miembros, como son el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina. Estos dos órganos generan las más importantes normas que produce la Comunidad Andina; tal y como lo establece el Acuerdo de Cartagena en los artículos 17 y 21; excluyéndose otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) como el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia (Mariategui, 2009, p. 76).

En este orden de ideas, la referida propuesta de reforma institucional, estaría encaminada, fundamentalmente, a otorgar mayor autonomía y poder decisorio a los órganos supranacionales o comunitarios (Parlamento Andino y Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), función que hasta el momento se encuentra en manos de los órganos intergubernamentales (Consejo Presidencial Andino, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión).

7. Conclusiones

La integración andina puede ser considerada hoy una utopía, pero si se aplicase una matriz de reconocimiento de la necesidad del cambio, es indudable que resulta el ideal hacia el cual debemos dirigirnos cuando estén dadas todas las condiciones necesarias para lograr establecerlo como una realidad. Por esa razón la estrategia en estos momentos es lograr hacerla más convergente

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

La integración andina es un mecanismo pertinente para hacer jaque al proceso de globalización. En otras palabras, la integración andina es un mecanismo que permite a los Estados andinos matizar los efectos del fenómeno de la globalización.

El ejercicio de conceptualizar la integración andina, supone no solamente tener en cuenta aspectos de orden económico, sino aspectos políticos y, jurídicos, como quiera que dicha integración ha pretendido desarrollarse desde una perspectiva multifuncional.

La crisis del proceso andino de integración obedece fundamentalmente a aspectos de orden político y jurídico, que superan los fundamentos de orden económico.

Los estados andinos no se comportan en el marco del proceso de integración andino, y como consecuencia de ello, no están preparados para asumir las consecuencias favorables y desfavorables de la integración andina. Es por lo anterior que resulta de interés iniciar el debate de una reforma institucional a la Comunidad Andina, en aras de que los Estados aprovechen las bondades intrínsecas de un proceso de integración.

Asumir el proceso de integración económico andino, supone, por parte de los países andinos, superar la crisis política y jurídica de la integración andina.

La efectividad del Ordenamiento Jurídico Andino debe ser liderada, prioritariamente, por los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración (SAI), de lo contrario, si se deja la referenciada actividad, de manera exclusiva, a las instituciones internas de los países miembros, se incurriría en la falta de unidad de concepciones, y como consecuencia de ello, en un funcionamiento anormal de la Comunidad Andina (CAN).

8. Lista de referencias

- Alzugaray, C. & Michoacán, M. (2002). *Nuevo regionalismo e integración regional en América Latina y el Caribe. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Ciudad de México: Universidad del País Vasco.
- Ayala, E. (2007). *Enseñanza de integración en los países andinos*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Arancibia, G. (2009). *Integración y supranacionalidad: soberanía y derecho comunitario en los países andinos*. Perú, Lima.: Secretaria General de la CAN y Programa de Cooperación Andina a Bolivia / PCAB.
- Arenas, L. M. (2009). *La Formación de los estados andinos y su incidencia en la integración de la región*. Trabajo de Investigación para optar al Título de Magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Universidad Externado. Bogotá, Colombia.
- Caporaso, J. y A, Pelowski. (junio, 1975). Economic and political integration in Europe: a time series quasi-experimental analysis, *American Political Science Review, Estados Unidos*, 421-423
- Cardoso, B. (1994). *Cambios económicos mundiales, en reordenamiento mundial, América Latina e Integración*. Quito, Ecuador: Fundación José Peralta.
- Carvajal, M. (1993). *Derecho aduanero*. México: Porrúa.
- Cauffignal, G. (1996). *Los procesos de integración de América Latina, enfoques y perspectivas*. Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo.
- Díaz, C. y Romero, M. (2008). *Elementos de análisis para la integración de un espacio iberoamericano*. Madrid, España: Plaza Valdés Editores.
- Di Giovanni, B. (1992). *Derecho internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot.
- Diez-Hochleitner, J. (1998). *La posición del derecho internacional en el ordenamiento comunitario*. Madrid, España: Mc Graw Hill.

- Gil, A. (2002). *El poder y su legitimidad*. Valencia, España: Marfil.
- González, C. (2009). De la teoría a la realidad: son muchas los avances pero pocas las acciones. *Revista: Rescate del pensamiento latinoamericano*, 5. Parlamento Andino. Bogotá. Colombia.
- González, R. (2001). *Integración en América Latina y el Caribe, análisis sobre procesos de regionalización*. Cartagena, Colombia: Ediciones Uninorte.
- Guerra, A. (1997). *La integración de América Latina y del Caribe: la práctica de la teoría*. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerra, A. (2002). *Globalización e integración latinoamericana*. Ciudad de México, México: Universidad Rafael Landívar INAM. Siglo XXI Editores.
- Insignares, S. (julio, 2007). El derecho comunitario andino ¿obstáculo en la integración? *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, 27. Recuperado de <http://vlex.com/vid/51570070>
- Mainwaring, S. & Bejarano, A. (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Marcos, A. (2004). *Manual de teoría del derecho*. Recuperado de <http://vlex.com/vid/269137>
- Mariategui, J. (2009). *Revista Análisis y Perspectivas de la Comunidad Andina. Reflexión No. 3*. Lima. Perú.
- Moreno, Á. & Ramírez J E. (2006). *Pierre Bourdieu: introducción elemental*. Edit: por los Autores. Bogotá, Colombia.
- Pacheco, M. (2000). *Los órganos de la Comunidad Andina y su papel en el logro efectivo de la participación civil en el proceso de integración*. Recuperado de [www//comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)
- Palomares, J. R. (2008). Comunidad Andina: es vinculante el derecho comunitario? *Revista Vía Inveniendi et Iudicandi*, 5.

"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

- Parlamento Andino. (2007). *Estudio sobre Reforma institucional en la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia: Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo CADEL.
- Pentland, CH. (1973). *International theory and European integration*: Faber and Faber. Londres, Inglaterra.
- Prieto, G. C. (2008). Integración y democracia: aspectos socio políticos del regionalismo en Sur América. Edit.: Germán Camilo Prieto Corredor. *Colección Gerardo Molina No. 17. Universidad Nacional. Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia: "Demosur"*. Bogotá, Colombia.
- Puchala, D. (1972). Of bleed men, elephants and international integration. *Journal of Common Market Studies*, 10(3).
- Quindimil, J A. (2006). *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*. Bogotá, Colombia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, L. (1998). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá, Colombia: Temis
- Salgado, W. (2007). La Crisis de la integración andina. *Revista Indoamerica. Revista de Integración Andina*.
- Sánchez, D. (2007). La Democracia en la Comunidad Andina. *Revista Indoamerica. Revista de la Integración Andina. Año 2 No. 6*. Edit: Jorge Arias Montoya y Linder Vásquez Linares. Lima, Perú. p. 43
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006). *La Comunidad Andina, una apuesta por nuestro futuro*. Lima, Perú: Secretaria General de la CAN.
- Secretaría General del Parlamento Andino. (2007). *Estudio sobre la reforma institucional de la Comunidad Andina*.
- Tremolada, E. (2006). *El Derecho Andino en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.



"Revista Virtual Universidad Católica del Norte". No. 35, (febrero-mayo de 2012, Colombia), acceso: [<http://revistavirtual.ucn.edu.co/>], ISSN 0124-5821 - Indexada Publindex-Colciencias (B), Latindex, EBSCO Information Services, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Actualidad Iberoamericana, Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE) de la Universidad Autónoma de México.

Ugarteche, O. (2000). Globalización y crisis en debate. En Alberto Acosta, comp., *El desarrollo en la globalización, el reto de América Latina*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Universidad San Buenaventura. (2009). *Participación ciudadana en la CAN: visión académica*. Bogotá, Colombia: Coordinadora y Editora: Tulia Dayana Sánchez Rodríguez.