

La integración en tiempos de la **convergencia**

Retrospectivas y perspectivas desde la **Comunidad Andina**

POR ÁLVARO ALEJANDRO GÓMEZ OCAMPO*

** Álvaro Alejandro Gómez Ocampo es Primer Secretario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia y Coordinador de Relaciones Externas de la Secretaría General de la Comunidad Andina.*

S

ñar ha sido una manera de afrontar nuestra realidad. Los procesos de integración en América Latina han sido parte de las aspiraciones de unidad de una región que ha tratado de definirse como más que una entidad geográfica al sur del Río Bravo muy a pesar de sí misma, de su heterogeneidad y las asimetrías de sus países en la dotación de recursos, la manera de insertarse en el panorama internacional, las diversas orientaciones políticas y la concepción del papel que el Estado debe jugar como agente promotor del desarrollo, al igual que en la forma en que cada uno ha decidido asociarse entre ellos mismos.

Nota: los conceptos y opiniones del autor no comprometen la posición oficial de la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.



“Dentro de un panorama mundial cada vez más perturbado, América Latina tiene que considerar su situación con inmenso cuidado (...) y debemos interesar a todos los sectores de la opinión pública para crear una conciencia sobre los beneficios de la integración (...) Debemos estar conscientes de que estamos creando una conciencia del continente. América tiene que tener su propia política, su propia vida, su propio desarrollo; esto es cuestión esencial y así lo están entendiendo los dirigentes latinoamericanos que han venido colaborando en todo este proceso y así es necesario que se siga entendiendo”.

CARLOS LLERAS RESTREPO,
EX PRESIDENTE DE COLOMBIA (1968-1972)

La Comunidad Andina, que en sus orígenes fue pensada un proceso de integración subregional de carácter económico y comercial, fue ampliando paulatinamente sus ámbitos de acción a otras áreas complementarias como la integración física, el desarrollo fronterizo y los temas sociales.

No obstante, en los últimos dos años se ha marcado una tendencia a privilegiar estadios más amplios de integración y cooperación intrarregional y se han empezado a hacer llamados para la convergencia del proceso andino hacia el Mercosur y la Unasur.

Frente a esta coyuntura, es importante revisar la pertinencia y utilidad de la Comunidad Andina, un proceso que durante sus casi cuarenta y tres años de existencia ha debido adaptarse a la coyuntura de sus países miembros, y que ha afrontado el reto permanente de demostrar sus ventajas y beneficios al igual que su capacidad para aportar y complementar las otras instancias de integración subregional y regional.

Retrospectiva desde la visión de Carlos Lleras Restrepo

En un discurso pronunciado en 1984, Carlos Lleras Restrepo, Ex presidente de Colombia (1968-1972) y uno de los promotores y fundadores del Grupo Andino, afirmaba que “desde el inicio de la integración europea, con la creación de la zona de libre comercio en Europa y la unión económica europea, se vieron las enormes ventajas que podrían derivarse de una cooperación de esta clase y se empezó a discutir en América Latina la posibilidad de adelantar un proceso de integración”¹.

Los primeros avances se presentaron al inicio de la década de los sesenta, con la participación activa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal- y una fuerte influencia de los postulados de Raúl Prebisch. Estos esfuerzos culminaron con la suscripción del Tratado de Montevideo en el que

surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -Alalc, un proyecto fuertemente promovido por Argentina, Brasil y México, al que paulatinamente se fueron uniendo otros países, incluyendo a los andinos.

Desde la perspectiva teórica del razonamiento económico, prevalece la idea del centro-periferia, situándose en el centro los países desarrollados, con altos niveles de diversificación de la producción, innovación y exportaciones con valor agregado; y una periferia, en la que se ubican los países con estructuras productivas primarias, especializadas en la exportaciones de insumos y productos agrícolas, con bajo valor agregado y bajo nivel de tecnificación.

El trabajo académico que se originó en la Cepal contribuyó a revisar un paradigma de la economía mundial, según el cual se consideraba que el mayor desarrollo de los países industrializados impulsaría un mayor nivel de intercambio comercial y un menor costo para los

(1) Carlos Lleras Restrepo, “La integración andina y la creación de una conciencia americana: un mismo propósito” en Seminario sobre la participación social y política en la nueva estrategia andina de integración” (Bogotá: Junta del Acuerdo de Cartagena y Universidad de Los Andes, octubre 22 de 1984).

países en vía de desarrollo, cuando en la realidad la tecnificación y la innovación habían generado mayor valor agregado y mayores costos que eran asumidos éstos últimos.

Desde la Cepal, se fomentó la implementación del modelo de sustitución de importaciones-ISI como la base del desarrollo de los países latinoamericanos, a través de un fuerte apoyo a los sectores de bienes intermedios y de capital, y en consecuencia, se estimuló el proteccionismo como un instrumento de política comercial y el papel del Estado como ente regulador del mercado.

Surge así una paradoja de la integración latinoamericana, en donde las políticas proteccionistas terminan siendo un obstáculo para la propuesta de la Alalc de crear una zona de libre comercio regional; al respecto Lleras Restrepo señalaba que “más adelante, y vistos los resultados muy limitados de la Alalc, comprendimos que la integración debería realizarse [...] en distintos grados, en distintos niveles y siempre concebimos la integración en el Grupo Andino como parte del gran proceso de integración latinoamericano”.

El Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969, con el que nace el Grupo Andino -también denominado Pacto Andino-, asoció a países con un nivel económico similar (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), todos ellos miembros de la Alalc, pero con diferencias en su estabilidad y orientación política.

Los países del grupo no siempre han sido democráticos, políticamente estables ni coincidentes frente a diversos temas o actores externos. No obstante, hasta la década de los ochentas, y de acuerdo con Lleras Restrepo “los tres

Los países del Grupo Andino en la época de su creación

Bolivia. Al igual que otros países del continente, presentaba una frecuente alternación entre gobiernos elegidos constitucionalmente y gobiernos de facto; su presidente Luis Adolfo Siles, pertenecía al Partido Social Demócrata, con una línea de pensamiento apegada a los preceptos de un estado intervencionista. Siles fue derrocado en 1969.

Colombia. La década de los sesentas marcaron la consolidación del denominado Frente Nacional, caracterizado por la alternación en el poder de los dos partidos dominantes, liberal y conservador. El gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) se caracterizó por reformas al Estado y por la estabilización y el crecimiento de la economía.

Ecuador. Una situación política opuesta a la de Colombia se vivía en el Ecuador, en donde prevalecía una gran inestabilidad de sus gobiernos constitucionales; a pesar de ello, en los últimos años de la década de los 60s se hicieron grandes esfuerzos por recuperar la confianza inversionista en este país; en 1968 asume la presidencia José María Velasco Ibarra, depuesto posteriormente en 1972.

Perú. El gobierno militar de Juan Velasco Alvarado -quien había derrocado a Fernando Belaúnde Terry en 1968-, promovió la política de ISI y dispuso la expropiación de compañías petroleras estadounidenses instaladas en ese país.

Chile. El gobierno de Eduardo Frei, elegido constitucionalmente en 1964, inició una serie de reformas orientadas al desarrollo de programas socio-económicos, especialmente en los sectores agropecuario, de vivienda y educación, bajo la consigna Revolución en Libertad; sin embargo, el posterior gobierno de Salvador Allende enfrentó una fuerte oposición por parte de grupos tanto de izquierda como de derecha y en 1973 fue derrocado por los militares. El nuevo gobierno, presidido por el general Augusto Pinochet, decide hacer un giro en materia de política económica dirigido al libre comercio y la apertura y que resultaba incompatible con la orientación económica de los países del Grupo Andino, lo que motivó su retiro del mismo.

Venezuela. En el año en que se retira Chile ingresa Venezuela, después de haber denunciado un tratado de reciprocidad comercial que tenía con los Estados Unidos al no ser compatible con la creación del un mercado especial subregional que se buscaba con el Grupo Andino y que requería que se restringiera la entrada de mercancías de un tercer país que compitiera con los productos de sus países miembros. El gobierno del entonces presidente Rafael Caldera era favorable a la diversificación económica, el aumento de las exportaciones y a la disminución de la vulnerabilidad alimenticia, por lo que terminó privilegiando la adhesión al Acuerdo de Cartagena.

rasgos fundamentales del Pacto Andino fueron: primero, buscar una capacidad de negociación mayor; segundo, evitar la duplicación de esfuerzos por la introducción de una nueva concepción: la de

la programación sectorial de desarrollo industrial; y, tercero, aceptar dentro del movimiento de integración un trato diferencial de acuerdo con el grado de desarrollo de los participantes”.

La capacidad de negociación a la que se refería el ex presidente colombiano era en un ámbito comercial y se basaba, en parte, en la búsqueda de la conformación de un arancel externo mínimo común (AEMC), que en el caso andino estuvo previsto como una etapa previa a la adopción de un arancel externo común (AEC) y los avances en su preparación fueron lentos y se paralizaron a finales de los años setenta y gran parte de los ochenta; es a finales de ésta última década, cuando se ha superado la crisis de la deuda externa latinoamericana y se presenta una coyuntura internacional que propende hacia la liberalización del comercio; cuando la política de apertura de los países del grupo generó la necesidad de introducir cambios en las estructuras arancelarias vigentes y retomar el interés por la adopción de una AEC con características acordes con esos cambios².

Es así como en 1995 Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela adoptaron un AEC³, configurando una unión aduanera imperfecta, en virtud de los tratamientos especiales requeridos por cada uno, y sin la participación del Perú —país que en 1993 se había marginado de sus obligaciones comerciales en el marco del Acuerdo de Cartagena, hasta 1997 que se reintegra y entra a hacer parte de la zona de libre comercio y aunque preserva su autonomía sobre su política arancelaria—.

Paralelo a la evolución de la política arancelaria, es importante mencionar que en 1996 los países miembros introdujeron reformas al Acuerdo de Cartagena, con el fin de adaptarlo a la nueva realidad de la región y dotarlo de un

mayor carácter político, preservando su acervo comercial; aquí se adopta del nombre de Comunidad Andina y se establece su composición actual.

En la década del dos mil, se intentó perfeccionar la unión aduanera, esta vez con la participación de todos los países miembros, con el reto de avanzar hacia la conformación de un mercado común y de mantener una posición conjunta en las negociaciones internacionales en curso; como la del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) —que se suspendieron en 2005 y en las que la Comunidad Andina actuó en bloque— y en el inicio de las negociaciones conjuntas de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea —en las que Colombia y Perú terminan negociando bilateralmente un acuerdo comercial.

Un hecho que empieza a determinar el rumbo de las relaciones comerciales de la Comunidad Andina hacia el exterior es la adopción de la Decisión 598 de 2004, mediante la que los países miembros establecen la libertad para negociar acuerdos bilaterales con terceros, figura adoptada por Perú y Colombia en la negociación de sus Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea, y que en la práctica redujeron las posibilidades reales de negociación en bloque hacia el futuro.

Posteriormente, en 2007 se suspendió la normatividad comunitaria sobre el arancel externo común por solicitud del Ecuador, país que adujo encontrarse implementando cambios en sus políticas arancelarias que se alejaban de lo hasta entonces acordado por el grupo; esta suspensión del AEC se ha venido prorrogando y se encuentra vigente hasta diciembre de 2014.

La Comunidad Andina es una organización internacional con personería o personalidad jurídica internacional conformada por los cuatro países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) que se pueden clasificar así: los órganos decisorios son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Comisión —que reúne a las autoridades en materia de comercio—. El órgano ejecutivo de la Comunidad Andina es la Secretaría General —que tiene sede en Lima—; el órgano jurisdiccional es el Tribunal de Justicia, con sede en Quito; y el órgano deliberativo es el Parlamento Andino, con sede en Bogotá. Por su parte las instituciones consultivas que se encuentran activas en este momento son el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, y la Mesa de Pueblos Afro-descendientes. Las instituciones financieras son la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (Flar). La entidad educativa es la Universidad Andina Simón Bolívar, con sedes en Bolivia y Ecuador; y, finalmente, se encuentra el Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (Oras-Conhu), con sede en Lima.

(2) Fuente: www.comunidadandina.org/comercio/union.htm

(3) Decisión 370 de 1995.

Desde otro ámbito, la Comunidad Andina ha tenido que afrontar situaciones críticas como fue el retiro de Venezuela en 2006 y la ruptura de relaciones entre Colombia y Ecuador, pero al mismo tiempo logró diversificar su agenda, procurando hacer de la integración un proceso más comprehensivo, inclusivo y participativo.

En una coyuntura difícil, los cuatro países miembros pudieron acordar la Agenda Estratégica Andina (AEA) en el año 2010, en la que se plasman doce áreas de acción sobre las que existe consenso y la voluntad política para avanzar, a saber: participación ciudadana; política exterior común; integración comercial y complementación económica, promoción de la producción, el comercio y el consumo sostenibles; integración física y desarrollo de fronteras; desarrollo social; medio ambiente; turismo; seguridad; cultura; cooperación; integración energética y recursos naturales; y desarrollo institucional de la Comunidad Andina. Así mismo, en 2011 se logró culminar un Plan de Implementación de la AEA en el que se especifican acciones y se establecen plazos para su ejecución. Esta es la máxima expresión de un cambio de paradigma que se ha denominado la “integración integral”.

Aunque el comercio dejó de ser el único pilar bajo el que se sustentaba el proce-

so andino, el mercado subregional sigue siendo muy importante para los países miembros, gracias a las ventajas ofrecidas por la cercanía geográfica—que actúa como un facilitador natural del comercio— como por el carácter supranacional de la normativa andina y sus sistemas de solución de controversias.

Es por ello que, al margen de la no existencia de un arancel externo común, la Comunidad Andina tiene el potencial de servir de marco para sostener el crecimiento económico, preservar y generar nuevas fuentes de empleo, impulsar políticas para el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, facilitar los flujos de comercio, y para desarrollar actividades conjuntas de promoción comercial tanto al interior del grupo como hacia el exterior, mediante la participación conjunta en ferias internacionales y la penetración de mercados no tradicionales.

Subregiones, Mecanismos de Integración y Convergencia

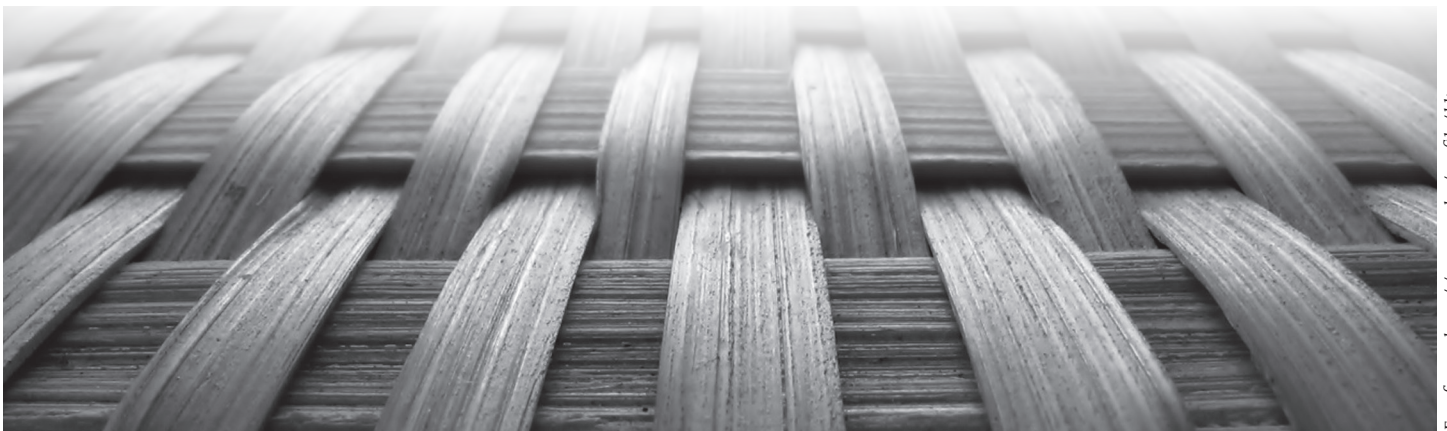
En una coyuntura internacional bastante diferente a la de la década de los ochenta, en la que la crisis económica ha tenido su origen en los países del norte

y no en los del sur -antes denominados ‘periféricos’-, la región latinoamericana se ha visto beneficiada por haber aprendido las lecciones de sus crisis pasadas, tener un sistema financiero mejor regulado, y un crecimiento económico sostenido.

Sin embargo, dicho crecimiento económico sigue estando basado en la demanda de materias primas y productos primarios de Asia, y al interior de la región continúan persistiendo las asimetrías entre los países.

En medio de su propia heterogeneidad, en América Latina existen subregiones cuya caracterización se configura por factores adicionales a los geográficos, entre los que se encuentran el idioma, los procesos de colonización y descolonización, el interés nacional y las visiones particulares sobre la inserción y el liderazgo dentro de la comunidad internacional, la distribución de recursos naturales, la forma de relacionarse con terceros y con los centros de poder político y económico como los Estados Unidos, Europa y ahora con el Asia, los procesos de inmigración y el grado de mestizaje, entre otros.

De esta conjugación de factores se generan vínculos, identidades y diferencias que configuran las subregiones fácilmente reconocibles: Centroamérica,



el Caribe y dentro de Suramérica el eje conformado entre Argentina y Brasil y el otro entre los países andinos del norte.

Lo anterior puede ayudar a explicar la abundancia de mecanismos de integración, concertación, cooperación y diálogo político en toda América Latina, muchos de ellos con objetivos iguales o similares, y por lo tanto, la común ocurrencia de duplicidad de esfuerzos que, entre otras razones, ha motivado los llamados a la convergencia de los mecanismos subregionales en otros procesos de integración más amplios como la Unasur y la Celac.

Es así como en el marco de la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino celebrada el 6 de noviembre de 2011 en Bogotá, los Jefes de Estado solicitaron al Secretario General de la Comunidad Andina que conjuntamente con la Secretaría General del Mercosur y la Secretaría General de la Unasur, se “identifiquen elementos comunes, de complementariedad y diferencias con miras a una futura convergencia de los tres procesos”⁴.

De manera particular, el Ecuador ha sido el país que de forma enfática ha manifestado su visión de avanzar hacia una convergencia de la CAN -con el Mercosur- en la Unasur. Al respecto, en el marco de la Cumbre del Mercosur celebrada en Montevideo, Uruguay, el 19 y 20 de diciembre de 2011, el vicescanciller ecuatoriano, Kintto Lucas, expresó lo siguiente: “Vemos necesario una confluencia de la Comunidad Andina y el Mercosur, y para fortalecer ese proceso creemos importante y fundamental consolidar estratégicamente un Mercosur

suramericano... En ese sentido y ante la invitación del Mercosur de que Ecuador pase a ser miembro pleno del Mercosur, Ecuador asume esa propuesta y señala su voluntad política de ser miembro pleno del Mercosur. Creemos que este paso consolida la integración de la América del Sur”⁵.

Por su parte, en el mismo evento, el Presidente del Ecuador, Rafael Correa, manifestó que desde el Ecuador se cree que “que la integración económica y comercial suramericana debe necesariamente hacerse a través de la convergencia de los dos logros subregionales: CAN y Mercosur”; el mandatario ecuatoriano también indicó que es necesario llevar a cabo un proceso de armonización entre la CAN y el Mercosur y advirtió que éste no es un proceso sencillo debido a que “la visión comercial de Mercosur no sólo no coincide con la visión comercial de algunos miembros de la Comunidad Andina sino que probablemente son excluyentes (...) es innegable que existen países que tienen otra visión con absoluto derecho en uso de su soberanía, de su capacidad de decisión, de su autodeterminación, y esto hace muy difícil la convergencia al menos en este aspecto de CAN y Mercosur a ese nuevo universo integrador que es la Unasur”⁶.

El discurso de la integración latinoamericana no es nuevo ni mucho menos reciente; sus orígenes se remontan a la época de las independencias y recurrentemente ha estado asociado tanto a los anhelos por un mayor nivel de desarrollo como a una diferenciación y/o reivindicación frente a poderes hegemónicos, bien sean países o instituciones.

Hay que tener en cuenta que en el caso de la Comunidad Andina el Acuerdo de Cartagena plantea como objetivos primordiales “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”⁷.

La vocación hacia la integración latinoamericana ha estado siempre presente en el proceso andino y, en este sentido, habría que contar como aportes los casos de las instituciones que nacieron en el seno de la CAN y que de acuerdo con su razón de ser han expandido su membresía y su campo de acción, como son los casos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y, en cierta medida, del Organismo Andino de Salud. Ahora bien, entre 2005 y 2006 las Secretarías Generales de la Comunidad Andina, el Mercosur y la Aladi, participaron activamente en la elaboración de un proyecto de visión compartida de los organismos regionales y subregionales

(4) Declaración de Bogotá, Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino, 8 de noviembre de 2011. En www.comunidadandina.org

(5) Intervención del Vice Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Kintto Lucas, ante la XLII Reunión del Consejo del Mercado Común, Montevideo, 19 de diciembre de 2011.

(6) *Ibid.*

de integración para la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que posteriormente derivó en la creación de la Unasur. Así mismo, las tres Secretarías Generales realizaron un taller de trabajo sobre “Temas Jurídico Institucionales de la Convergencia Suramericana” y, en ese mismo período, se completó la asociación recíproca Comunidad Andina – Mercosur con la que cada organismo reconoce como estado asociado a los estados parte del otro. La creación de la Unasur en 2008 como un foro de diálogo político con un formato ágil, sin burocracia, y con una respuesta rápida frente a diversas crisis sucedidas los últimos tres años, ha contribuido a generar un clima de confianza entre los países de la región necesario para avanzar en diversas iniciativas desde sus 7 Consejos Sectoriales (desarrollo social; salud; infraestructura y planificación; energía; defensa; educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación; y, economía y finanzas) logrando también adquirir una visibilidad y percepción bastante positiva de este mecanismo. Sin embargo, se debe ser cauto frente a tres aspectos:

El primero, es sobre un crecimiento exagerado de las actividades que se quieran emprender en el marco de la Unasur, y que podría conllevar a que ésta empiece a demandar una mayor dotación de recursos financieros, materiales y humanos, y a afrontar mayores presiones para satisfacer el interés nacional de cada uno de sus miembros.

El segundo, es el tema de las asimetrías, pues cuando se suman las estadísticas de todo el continente suramericano las cifras son inspiradoras: un territorio de

17.8 millones de km², una población cercana a los 400 millones de habitantes; un PIB de USD 1,939,192; y una inversión extranjera neta (IED) de USD 55,632 millones; pero las diferencias entre países siguen siendo enormes; por ejemplo, de los indicadores descritos anteriormente, la mitad en cada uno de ellos la aporta un solo país: Brasil; el 70% del PIB suramericano es generado por dos países: Brasil y Argentina; el 80% de las reservas de petróleo de la región se encuentra en Venezuela; Brasil acapara el 66% de la IED, y Argentina, Chile y Perú otro 33.6%⁸.



El tercero es sobre la manera en que se puede lograr una convergencia de los mecanismos subregionales de integración y que no se trata simplemente de un ejercicio de sumas, sustracciones o fusiones, por varias razones:

1) *Hay objetivos de la integración que no son viables en el corto o mediano plazo a nivel continental, pero que si pueden serlo a nivel regional, dependiendo de la forma como los países se beneficien de la acción colectiva. Por ejemplo, resulta más fácil adoptar políticas conjuntas para prevenir o mitigar los efectos de la crisis financiera internacional -un tema que afecta a todos los países del continen-*

te- y en los que las acciones de prevención y reacción colectiva pueden ser ejecutadas rápidamente. Por el contrario, resulta difícil negociar una zona de libre comercio continental perfecta, porque las asimetrías son grandes y existe un evidente costo político y económico en virtud de ciertos sectores vulnerables o que en razón a un interés nacional deban ser protegidos.

2) *La institucionalidad es un patrimonio útil y difícil de construir. Las instituciones técnicas son un apoyo importante en la construcción de consensos y en la ejecución de las acciones. Su existencia es o debe ser una garantía de imparcialidad para los países miembros, y su eficiencia no depende de sí mismas, sino de la voluntad política que tengan los países para avanzar en una determinada dirección.*

3) *Los costos de eliminar un mecanismo y/o sus instituciones pueden ser mayores que el costo de no tenerlos. Al menos, bajo el principio de que la autarquía en relaciones internacionales es una utopía, las relaciones entre países siempre van a existir, con encuentros y diferencias, y siempre existirá un costo por asumir, medible en términos de recursos. El ejercicio que usualmente no se hace es la medición de los ahorros que las instituciones y sus instituciones generan; por ejemplo, en el caso de un sistema de solución de controversias, el solo hecho de que exista una normativa supranacional que puede ser aplicada por un juez local y un órgano jurisdiccional de última instancia, de por sí ya es una garantía de ahorro para las partes en litigio, en tanto no tienen que acudir a otras soluciones mucho más engorrosas.*

4) *Desde el punto de vista legal, cada país y cada grupo tiene un entramado jurídico y unos intereses políticos que*

(7) Acuerdo de Cartagena, Capítulo I “Objetivos y Mecanismos”, Artículo 1, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>

comprometen tres niveles: el nacional, el subregional, y el extra-regional, que no siempre son compatibles cuando se tiene la intención de negociar un tema. Aunque en el derecho se aplica el principio de que 'las cosas se deshacen como se hacen', la eliminación de un marco jurídico supranacional representa un gran esfuerzo que en virtud de varios factores puede conducir al mismo punto de partida. Por ejemplo, la salida de Venezuela de la Comunidad Andina obligó a los países a negociar bilateralmente acuerdos de comercio sustitutivos; mientras se produjo dicha negociación Venezuela aplicó con cada parte lo mismo que contemplaba la norma andina, y el resultado de los nuevos acuerdos ha sido similar a lo que se tenía en 2006 cuando el Gobierno de Caracas denunció el Acuerdo de Cartagena, probablemente porque el interés nacional de los cinco países no ha variado mucho frente a los sectores que considera importante defender.

¿Cómo debe trabajarse y lograrse esta convergencia?

Esta es una pregunta que los países y los organismos comprometidos deben responder y asumir sin demoras pero de manera pausada y responsable.

Como lo advirtiera el Ex presidente Carlos Lleras Restrepo en su discurso de 1984, el de la integración no es un proceso fácil y no se puede esperar que en América Latina no se tengan obstáculos y dificultades; lo importante, de acuerdo con Lleras, es adquirir la conciencia de que éstos son propios de todo proceso integracionista y de habrá permanentemente diferentes intereses económicos que será necesario conciliar.

La convergencia debe tomarse para el beneficio de todos los países al igual que en beneficio de los mecanismos de integración subregional, lo que puede lograrse a través de la especialización en temas de acuerdo al grado de consenso que se identifique. En este sentido, los temas de mayor consenso son susceptibles de converger en estadios ampliados de integración como la Unasur o la Celac, y los asuntos donde primen caracterizaciones subregionales pueden seguir manejándose en el ámbito de los mecanismos y organismos subregionales respectivos.

El diálogo sobre convergencia debe apuntar a la eficiencia y a evitar la duplicidad de funciones. Para ello, se requiere mayor comunicación e intercambio de información sobre los planes y programas de acción de los mecanismos regionales, de tal forma que se facilite la identificación de áreas donde se pueda aprovechar mejor los recursos disponibles y en las que sea posible generar sinergias.

Los países también deben darle espacio a los organismos técnicos de los mecanismos subregionales, facilitando su participación en las reuniones de los Consejos Sectoriales y Cumbres de Unasur, tanto como observadores al igual que como instancias de apoyo y coordinación. Es necesaria la participación de todos los mecanismos de integración subregional y regional; cada uno de ellos tiene una experiencia, una visión y un legado que compartir y con los cuales realizar su aporte.

A manera de conclusiones

El llamado a la convergencia no da espera ni tampoco hacerse con prisa; debe ser un trabajo conjunto, coordinado y transparente; debe realizarse basado en la búsqueda de la eficiencia de los recursos de los países y de los mecanismos e instituciones de integración de la región.

Las asimetrías son el mayor reto por superar en la subregión andina, en el continente suramericano y en toda la América Latina; por ello, la convergencia debe tener en cuenta el criterio de la especialización, determinando quien es más apto para liderar un tema y cuál es escenario es más propicio para el diálogo político y los compromisos que éste esfuerzo implica.

El proceso de convergencia debe tomarse como una oportunidad para que los mecanismos subregionales maximicen su capacidad de aportar a los estadios ampliados de la integración. “Unidos seguimos siendo más que separados” manifestó en 2003 el entonces Secretario General de la Comunidad Andina, Guillermo Fernández de Soto, al clausurar el Consejo Presidencial Andino de Quirama.

Su frase hoy más que nunca está vigente y acorde con el anhelo de la unidad, la integración y la convergencia, para que los sueños del desarrollo andino, suramericano, pasen a ser una realidad, nuestra realidad.

(8) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011).