

# RELACIONES CONCEPTUALES CON LA NOCIÓN DE LEGITIMIDAD DEL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN\*

*Carolina Blanco Alvarado\*\**

## RESUMEN

La legitimidad del proceso andino de integración ha referenciado conexidad con algunos fundamentos básicos del Derecho Constitucional, los cuales se analizarán en las presentes líneas. En este sentido, se pretende hacer una aproximación a la reflexión de algunos conceptos relacionales con la noción de integración en el marco de la legitimidad del proceso andino de integración.

El presente documento se enmarca en una investigación de tipo cualitativo ya que pretende contextualizar algunos conceptos de coyuntura en los procesos de integración, y en especial, del proceso de integración andino. Este artículo es de carácter descriptivo, comoquiera que su objetivo es desarrollar conceptualmente nociones de relevancia en los procesos de integración y relaciones conceptuales con la legitimidad que debe imperar en cualquier proceso de integración. A la vez es un artículo analítico por cuanto pretende comprender conceptos relacionales con la noción de legitimidad de la Comunidad Andina.

## PALABRAS CLAVE

Integración Andina, participación, democracia, efectos de la globalización.

## ABSTRACT

The legitimacy of the Andean integration process has referenced some connection with some basic fundamentals of Constitutional Law, which will be analyzed in these lines. In this sense, we expect an approximate reflection of some relational concepts with the notion of integration in the context of the legitimacy of the Andean integration process.

This document is part of a qualitative type of research as it seeks to situate some concepts of situation in the integration processes, especially the Andean integration process. This article is descriptive, however it aims to develop conceptual notions of relevance in the processes of integration and relations with the phenomenon of conceptual integration. At the same time is an analytical article on the ground that seeks to understand relational concepts with the concept of legitimacy of the Andean Community.

## KEY WORDS

Andean Integration, participation, democracy, effects of globalization.

---

Fecha de recepción del artículo: 3 de octubre de 2011

Fecha de aprobación del artículo: 17 de noviembre de 2011

\* El presente artículo es producción académica 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.

\*\* Abogada de la 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, Bogotá, Colombia. Docente investigadora de la Universidad Libre, Bogotá. Correo electrónico: carolinablancoalvarado@hotmail.com. cblanco@unilibre.com

## INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva de la legitimidad que debe imperar en el proceso andino de integración, resulta pertinente preguntarse cuáles son los conceptos relacionales entre las nociones de integración y legitimidad. Para el efecto, es importante anotar que el poder, y más específicamente el poder político, requiere siempre algún modo de argumentación o de reconocimiento que lo legitime o lo justifique, ante sí mismo y ante aquellos sobre quienes 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 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 y Ramírez, 2006).

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. De ahí que la legitimación sea una cuestión íntimamente relacionada con los mecanismos de mantenimiento del poder, es decir, con aquellos valores y normas que socialmente poseen un reconocimiento y como consecuencia de ello, son eficaces en el grupo, convirtiendo el poder en un poder aceptable. (Marcos, 2004).

Sin lugar a equívocos, son los ciudadanos o los individuos los que en última instancia legitiman la actuación del poder, principalmente mediante mecanismos de participación; para lo cual es necesario transformar la cultura cívica de los ciudadanos y de esta manera modificar las relaciones entre los ciudadanos y el sistema político, dando lugar, también, a la legitimación de dicho sistema (Sintomer, 2008).

*“Desde el surgimiento del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, se ha identificado una ausencia de participación de la sociedad civil”* (Sánchez, 2007, p. 44). Esta situación ha generado que la legitimidad del proceso de integración andina esté en crisis. *“En la práctica son casi inexistentes las demandas por parte de los actores del nivel nacional sobre la*

*democratización del proceso de integración andino, lo que se explica, en parte, por la escasez de espacios institucionales de participación en el nivel de la Subregión”* (Prieto, 2008, p. 20).

No se puede pretender afirmar que la integración por sí sola sea una ideología suficientemente fuerte para legitimar los procesos de integración; necesariamente se debe acudir a los actores políticos, a los actores sociales y culturales, para que mediante su participación en los procesos de integración se adquiera una verdadera legitimidad (Barros, 1989). Por lo anterior, la participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: si solo participan los gobiernos, el proceso se estanca y fracasa (Vacchino, 1990).

*“Los actuales procesos de integración adolecen de un déficit democrático de grandes dimensiones, causado principalmente por la limitada participación o marginalización de los actores y por el protagonismo excluyente de los actores gubernamentales de la integración en la formulación de la direccionalidad, orientación y liderazgo”* (Grandi, J., 1997, pp. 441-443). En este sentido, resulta procedente afirmar que *“la principal causa de la crisis de la legitimidad del proceso de integración andina se circunscribe al Déficit Democrático, esto es, la incapacidad del proceso de integración andino para integrar a la sociedad civil”* (Prieto, 2008, p. 38), lo cual obedece, entre otros factores, a la falta de espacios de intercomunicación entre el pueblo andino y quienes lideran el proceso andino de integración. Lo anterior ha llevado a que el proceso de integración andino sea manejado y orientado por elites.

Es necesaria la involución del proceso, esto es, que lo que nació en principio como una iniciativa de gobierno, de arriba hacia abajo y cargado de alta voluntad política, se transforme posteriormente en una iniciativa sentida por la sociedad, que es en definitiva la fuerza motriz que tendrá que asumir la materialización del proyecto y el impacto socio – económico (Universidad San Buenaventura, 2009).

Por todo lo anterior, resulta procedente afirmar que si bien son variados los conceptos que evidencian conexión con la relación entre integración y legitimidad, se considera que dichos conceptos están

circunscritos prioritariamente en las nociones de globalización, democracia y soberanía.

### GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Uno de los efectos indiscutibles del fenómeno de la globalización es la disminución del Estado; lo cual es consecuencia, en muy buena medida, de la constatación de existencia de nuevos poderes (multinacionales o corporaciones transnacionales) forjados al compás del desarrollo del capitalismo, que han adquirido al calor de la globalización un poder equiparable al del propio Estado y que gobiernan el mundo; entre otras razones porque su poder no se encuentra limitado por fronteras (Núñez, 2009). Dicha circunstancia ha generado como consecuencia que las funciones estatales disminuyan (Lara, 1999).

En la actualidad se cuestiona la soberanía estatal y las bases sobre las que el Estado se ha sustentado históricamente, lo que ha generado incertidumbre sobre el papel de las instituciones nacionales y su eficacia a la hora de resolver problemas globales. Lo anterior ha generado una nueva perspectiva del concepto de soberanía en la que los organismos internacionales cobran importancia comoquiera que los mismos deberán vincularse en terrenos antes reservados exclusivamente a las políticas nacionales, con el fin de sanear el déficit de credibilidad que padecen los gobiernos nacionales (*Luces y sombras...*, 2002). El Estado, a través de sus mecanismos de representación y legitimación, era el principal actor de la vida política, un actor libre, autónomo y soberano, dotado de condiciones jurídicas y políticas para la producción de normas y la implementación de políticas. Ese escenario, en la actualidad es una reminiscencia del pasado. El impacto que la globalización tiene sobre la propia estructura estatal afecta, como es evidente, su organización institucional y provoca una crisis del principio de soberanía que, de una u otra forma, se traduce a nivel interno también en forma de crisis de legitimidad. A medida que se intensifican los intercambios y se avanza en el desarrollo de la interdependencia de los Estados, la globalización hace emerger nuevas fuentes de normatividad, nuevos actores jurídicos, cuya producción normativa, diversa, plural y flexible, colisiona con los esquemas

clásicos de la positividad estatal. Es en el referenciado contexto en que los procesos de integración adquieren relevancia y como consecuencia de ello, la cesión en el ejercicio de competencias propias del Estado, se justifica (Campuzano, 2010).

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. Por lo anterior, resulta imperativo fortalecer los procesos de integración, los cuales se hacen más necesarios en la medida en que en la actualidad se ha tomado conciencia de que el aislamiento, la individualidad y el proteccionismo de otros tiempos 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 hace partícipes de los procesos de globalización e integración.

Múltiples son las reflexiones que suscitan los procesos de integración y globalización sobre el Derecho en general. Una reflexión, y que es el fundamento de estas páginas, es el análisis de temas referenciales a la legitimidad que debe imperar en la Comunidad Andina (CAN).

Al reflexionar sobre la evolución de los Estados es necesario anotar que la citada evolución está enmarcada dentro del desarrollo del Estado-Nación, perspectiva que no puede imaginar un Estado universal, aunque éste sea tal vez el resultado inevitable, por el fenómeno de la globalización; y precisamente frente a este Estado Universal resulta de relevancia puntualizar y concretar el papel que hacia el futuro deberán desempeñar los órganos supranacionales.

El fenómeno de la globalización, en el que se encuentran las multinacionales, los grupos nacionales, los partidos políticos, los sectores burocráticos y demás actores capitalistas, exige la implementación de pro-

cesos de integración que propongan nuevas pautas para generar el desarrollo necesario; que permitan enfrentar la competencia en los mercados mundiales, y más adelante dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Así lo expresó Pinto-Bazurco cuando previó que la integración se ha constituido en una plataforma para la proyección de nuestras sociedades hacia el escenario internacional (Pinto, 2004).

El término *globalización* está presente en el lenguaje político, económico y social de nuestro tiempo; entendiéndolo como un hecho no consumado y como un proceso que se está desarrollando y consolidando en la actualidad (Guerra, 2002).

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 se 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, 2000). Dentro de los países crece la distancia entre los que han acumulado 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.

En el referenciado contexto 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; mas 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).

Mucho se ha discutido en los últimos tiempos sobre la globalización; algunos la describen sencillamente como un proceso económico en donde el capital busca transnacionalizarse, lo cual permite que los flujos de comercio se incrementen. Sin embargo, pensar en la globalización como un proceso meramente económico y de provecho de los países que se insertan en el proceso, conduce a incurrir en el mismo error en el que caen algunas disciplinas al tratar de explicar el fenómeno sólo desde su propia óptica. Es cierto que la globalización tiene un amplio componente económico y que uno de los objetivos de quienes jalonan este proceso es lograr un mayor beneficio, que suele ser medido por tasas de rentabilidad e ingresos, imponiendo a los jalonados una serie de normas (condiciones) que los obligan a transitar por senderos difíciles de recorrer; y que en el intento o la imposición de normas foráneas a los jalonados se generan múltiples reacciones en grandes sectores políticos y sociales (Puyo, 2005). Es en el referenciado contexto en donde el proceso de integración andina adquiere toda su importancia como instrumento capaz de preparar a los países andinos frente a los efectos del fenómeno de la globalización.

La gran mayoría de las definiciones de globalización toman en consideración componentes económicos, pero es innegable que las transformaciones que se vienen operando tocan ya todos los aspectos de la actividad humana y de la organización política y social. Existe una correspondencia innegable, aunque de ninguna manera absoluta, y tampoco necesariamente directa, entre los acontecimientos de la economía mundial y la rápida evolución que se viene operando en los sistemas políticos y sociales (Guerra, 2002).

Frente al fenómeno de la globalización y a la incapacidad de los Estados Andinos de asumir los efectos de dicho fenómeno, resulta necesaria la transformación política, jurídica y social de los Estados mencionados, en el contexto de las finalidades propias de la integración andina; proceso que muy seguramente conllevará enormes dificultades (Dagnino, Olvera y PanFichi, 2006); entre ellas la imposibilidad que hasta la fecha se ha evi-

denciado, de la cohabitación armónica del proceso de integración andino y el enfoque tradicional de organización estatal propio de los países miembros de la Comunidad Andina (Saez, 2008).

### GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN ANDINA Y DES-DEMOCRATIZACIÓN

De conformidad con Fariñas Dulce, la única posibilidad de hacerle frente a la globalización es a través de un Estado que encuadre sus políticas dentro de un campo jurídico transnacional o global, ya que hasta el momento el Derecho internacional ha sido insuficiente para lograr compaginar las exigencias de la actual sociedad internacional. Así las cosas, para que los Estados andinos puedan asumir los efectos de la globalización es necesario transformar el concepto de soberanía tradicional por una noción que comprenda “la supranacionalidad” y que permita contar con autoridades descentralizadas e independientes de la voluntad interna de cada uno de los Estados (Fariñas, 2004); lo anterior implica, para los Estados andinos, indiscutiblemente el fortalecimiento del proceso de integración andino.

La globalización ha ampliado el ámbito de responsabilidad de la sociedad civil, por ello es necesario otorgar un grado mayor de participación a las ciudadanas y a los ciudadanos en todos los ámbitos decisorios. En este sentido el concepto de sociedad civil trasciende el ámbito nacional y se configura en el entorno transnacional o global (Sánchez, 2007). Bajo el citado escenario el concepto de integración recobra toda su importancia, como mecanismo que permite a la sociedad civil participar de manera más eficaz en la toma de decisiones del poder.

El fenómeno de la globalización ha modificado y está modificando las funciones históricas del Estado Nación, pero ello no implica su pérdida de soberanía de manera total. El Estado, aunque ya no es el único ámbito de decisión y poder, sigue manteniendo un papel muy relevante en el control y la regulación de la vida social (Ibarra 2001). Los Estados, de ser los únicos sujetos soberanos han pasado a ser actores estratégicos inmiscuidos en diferentes redes de poder; redes en las que mantienen gran centralidad, pero a las que se han incorporado otros agentes: instituciones multilaterales, élites tecnócratas, élites financieras, multinacionales, etc. En consecuencia,

los Estados han podido perder poder, pero no influencia decisoria y en ese sentido no son agentes pasivos o secundarios del proceso de globalización, sino motores de esos procesos con base en las relaciones jerárquicas que mantienen entre ellos (Martínez, 2008).

Lo que sí parece evidente es que los cambios en las relaciones de dominio y en el ejercicio del poder, tanto entre los Estados como en las instancias situadas fuera de la soberanía del Estado, han agravado la crisis democrática (Martínez, 2008), ello en razón de que cada vez más agentes no elegidos directamente por el pueblo toman más decisiones; lo cual genera que la ciudadanía esté menos identificada con los centros de decisión, empeorándose las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos, y como consecuencia de ello, dando inicio a un proceso de des-democratización.

Por lo anterior, en el marco de los países andinos resulta de interés aproximarse a una solución que supere la crisis referenciada. Para el efecto, la hipótesis que se propone es la de considerar que el fenómeno de la globalización ha generado un cambio de organización política y jurídica en la figura del Estado Nación de los países andinos, sin que dicha modificación presente elementos institucionales que garanticen una transición pacífica, equilibrada, legítima y justa. Es en el citado contexto en donde resulta necesario fortalecer el proceso andino de integración. En este sentido, el proceso de integración andina es instrumento de jaque al fenómeno de la globalización. Dicho proceso permite fortalecer el ejercicio de los derechos políticos, en la medida en que encuentre las herramientas e instrumentos que logren la verdadera participación del pueblo andino; lo cual, además, permitiría superar las limitaciones de la democracia preexistente en los espacios nacional y local de los países andinos (Prieto, 2008).

### DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN

La coyuntura y las intenciones de los países que dieron origen al proceso de integración andino demuestran que dicho proceso fue lanzado para consolidar, entre otros componentes de la problemática latinoamericana, la democracia. Al respecto, resulta procedente preguntarse en la actualidad si los

mecanismos creados tienen la capacidad de cumplir con tal meta. En otras palabras, cabe preguntarse si un *spill-over* o evolución ascendente y automática de la integración económica hacia la integración política ha producido los efectos deseados (Hass, 1996).

En la actualidad el manejo de la integración andina se enmarca en la política exterior de los países andinos, la cual es un campo de acción exclusivo de los gobiernos de cada Estado; sin embargo, dicha integración requiere *“dar respuesta a la necesidad de creación de espacios institucionales de participación democrática que acompañen la cesión de poder soberano de decisión de los Estados”* (Prieto, 2008, p. 36).

Es bajo la referenciada contextualización donde los conceptos de democracia e integración se identifican, en la medida en que el primero proporciona mecanismos para que en aquellos ámbitos que se ven involucrados por las decisiones que se toman en el ámbito de la integración sean legítimas.

Al respecto, es pertinente anotar que el papel cumplido por las democracias nacionales en los procesos de integración supranacional depende de la existencia de regímenes democráticos que sean compatibles jurídicamente y que evidencien la voluntad política estatal de concebir la integración como un tema más allá de la agenda gubernamental. Por lo que es posible afirmar que la ausencia de regímenes democráticos en los Estados miembros de un proceso de integración puede determinar el estancamiento de dicho proceso, entre otras razones porque sometería el cumplimiento de las obligaciones jurídicas del proceso a gobiernos de facto, los cuales por la misma forma en que asumieron el poder, no son dados al cumplimiento de las relaciones jurídicas establecidas por la integración y la democracia.

A juicio de autores como Tirado Mejía, no se puede hablar de integración sin la existencia simultánea de democracia. Su argumento parte de la hipótesis de que *“solo si existe la participación de la sociedad en su conjunto en el proceso de gestión y consolidación de la integración, esta puede existir como tal”*. Para el referenciado autor, *“desde el punto de vista sociológico, la integración no puede lograrse si*

*se trata de concretar de modo autoritario* (Tirado, 1993, pp. 2, 3).

El protocolo *Compromiso Andino por la Democracia* de 1998 constituye la principal herramienta en la subregión andina en esta temática. En esta norma, se manifestó la voluntad política de las naciones andinas para conservar la democracia como única forma de gobierno posible y consecuentemente, además estableció un instrumento sumamente importante con este fin, al consagrar sanciones tan drásticas como la suspensión de la participación del Estado infractor en alguno o en todos los Órganos del Sistema Andino de Integración, así como la inhabilitación para acceder a facilidades y préstamos por parte de las instituciones financieras andinas -CAF y FLAR-. Lo anterior se identifica con lo que se conoce como las “cláusulas democráticas de los procesos de integración”, o lo que es igual, aquellos compromisos paralelos e integrantes del proceso relacionados con un móvil político democrático.

La calidad de Estados democráticos de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) está afectada por el proceso de integración andino, puesto que los órganos que en la práctica direccionan dicho proceso están compuestos por representantes de los Estados miembros, que no han sido elegidos por elección popular para liderar, específicamente, la integración (Consejo Andino de Presidentes y Consejo Andino de Ministros) y porque los gobiernos de los países miembros no consultan a la ciudadanía sobre la posibilidad de transferir el respectivo poder de decisión estatal a órganos supranacionales. A partir de este análisis meramente formal, es fácil concluir que la integración andina limita o restringe la democracia, en tanto que los gobiernos de cada Estado realizan una cesión de poder soberano a la Comunidad Andina (CAN), sin haber sido elegidos para ello y sin haber consultado a la ciudadanía sobre su voluntad para realizar dicha cesión. Lo anterior evidencia que las nociones de democracia e integración pueden ser conceptos que se contraponen y que de no encontrarse un punto de entendimiento, la integración no producirá los efectos deseados.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, 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 donde 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, a pesar de ser el órgano encargado de 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, aunque 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.

Ahora bien, en un proceso de integración regional lo más común es encontrar asimetrías más o menos marcadas entre los Estados participantes relativas al tamaño y al desarrollo económico, recursos naturales, armamento y otros insumos; que configuran el poder material de un Estado. Los Estados más poderosos o centro son, por lo general, los principales promotores del proceso de integración, quedando los Estados más débiles o periféricos, apartados

por la cúpula de liderazgo de la construcción del proceso e incluso, en muchas ocasiones, viéndose forzados a aceptar el desarrollo de la integración en las condiciones impuestas por los Estados del centro; debido a las relaciones de dependencia económica que existen entre los Estados fuertes y los Estados débiles en un número importante de áreas del comercio y la producción. Tal situación genera el fortalecimiento de los Estados fuertes y la afectación a los presupuestos básicos de la democracia en los Estados débiles.

Si bien es cierto que la integración puede abrir enormes posibilidades de crecimiento y desarrollo económico para los Estados más débiles de la región, generalmente el acceso a tales beneficios está condicionado por el compromiso por parte de los Estados más débiles, con conjuntos de reformas y de ajustes de política pública, que pueden acarrear consecuencias negativas para el desarrollo de su economía política interna; lo anterior afecta *“la democracia porque estas medidas pueden tener serias repercusiones en cuanto a los niveles de crecimiento económico y bienestar de la población en el corto y mediano plazo”* (Prieto, 2008, p. 33). A pesar de lo anterior, la Comunidad Andina (CAN) *“no posee instrumentos específicos para la corrección de los efectos negativos o para la distribución de los beneficios de la integración”* (Prieto G. y otro, 2008, p. 53).

## SOBERANÍA E INTEGRACIÓN

Desde una perspectiva de carácter económico, 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 mas avanzada de la cooperación internacional”* (Tremolada, 2006, p. 15). En concordancia con dicho concepto, Di Giovanni considera 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 (Di Giovanni, 1992).

M. 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 de 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 (Carvajal, 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 Treto, 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”* (Alzugaray, 2002).

La definición del referenciado autor resulta ser muy adecuada en lo atinente al

alcance que ha de tener la integración, comoquiera que la misma es un fenómeno de carácter pluridimensional que incide no sólo 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 sólo 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 sólo una de las metas que se pretende alcanzar (González, 2009). En otras palabras, la integración andina no sólo es de carácter económico, sino también social, político y jurídico.

La integración desde el punto de vista jurídico es una redistribución de poderes entre los Estados intervinientes y los órganos de la respectiva comunidad supranacional, pues éstos quedan capacitados para generar un Derecho derivado que se inserta en los ordenamientos jurídicos nacionales con valor superior al de la ley nacional, a la que desplaza o sustituye, en forma directa y automática (Sáchica, 1990). Para algunos autores, la predicha “redistribución de poderes” se realiza bajo el entendimiento de que *“la soberanía no es indivisible sino que bien pueden los titulares de ella, es decir -los Estados- convenir libremente la atribución del ejercicio de una parte del poder soberano a instituciones distintas de los Gobiernos y al hacer esa atribución crean una fuente de Derecho que prima sobre las reglas internas respectivas”* (Moreno, 2006, p. 55).

Al respecto, es pertinente aclarar que en los procesos de integración no existe en sentido técnico traspaso alguno de soberanía, la cual por lo demás como es atributo esencial del Estado, no es susceptible de división en partes o fracciones. Lo que opera



en un proceso de integración es en realidad una transferencia de competencias, las que no obstante desprenderse del poder soberano del Estado, no conllevan un desmembramiento de la soberanía propiamente dicha. *“En otras palabras, la transmisión de facultades que tiene lugar en el marco de un esquema de integración, no ocasiona la partición de la soberanía que continúa como un todo en poder del Estado, en tanto y en cuanto es la Nación quien puede marcar su alcance a través de la redacción que se dé en el Tratado Constitutivo y en última instancia, advirtiendo que el país miembro puede recuperar las competencias cedidas en el momento que crea oportuno por medio de su retiro del proceso, mediante la respectiva denuncia”* (Perotti, 2007, pp. 441 y 442). En consecuencia, la creación de un sistema de integración tiene por efecto *“producir una reordenación de las funciones fundamentales de los Estados, es decir de la soberanía”* (Pescatore, 1974, p. 15), y ello no conduce a un debilitamiento de los poderes soberanos del Estado, sino un redimensionamiento en el que todos los demás Estados participan en el ejercicio de la soberanía.

### 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.

La integración andina requiere la participación del pueblo andino para cumplir con sus objetivos y de esta manera lograr su consolidación.

La ausencia de participación política ha dado lugar a que el proceso andino de integración se lidere a un nivel gubernamental, sin que se haya podido trascender a la integración entre los pueblos.

En aras de que la integración andina produzca los efectos deseados, es necesario que el proceso de integración andino en la actualidad sea considerado como un proceso no solamente de carácter económico, sino también como un fenómeno con perspectiva política, social y jurídica.

Uno de los mecanismos que permiten a los países andinos contextualizarse con los efectos de la globalización es la integración andina. Como consecuencia de ello, resulta necesario su fortalecimiento por parte de los Estados que conforman la Comunidad Andina (CAN).

El fenómeno de la globalización ha producido una des-democratización en el interior de los Estados y en especial, de los Estados andinos. Es bajo el citado contexto en donde el proceso de integración andina recobra toda su importancia.

La integración andina es un mecanismo que permite a los Estados andinos matizar los efectos del fenómeno de la globalización.

La ruta para llegar al objetivo final de la integración andina puede ser corta o larga; ello depende de la existencia de una verdadera participación, en el proceso de integración, del pueblo andino.

El proceso de integración andino no implica transferencia de soberanía de los Estados miembros, sino transferencia del ejercicio de algunas competencias del Estado a un órgano supranacional para que éste las ejecute, de conformidad con el ordenamiento jurídico andino.

El fenómeno de la globalización debe generar en los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) la concientización en los gobiernos de turno, de que la población andina participe en la toma de decisiones del poder político por aspectos relacionados con dicho fenómeno en el marco de la integración andina.

### REFERENCIAS

Alzugaray, C. y 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, México: Universidad del País Vasco.

Ayala E. (2007). *Enseñanza de Integración en los Países Andinos*, Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Barros, Ch. (1989). “Atribuciones del Parlamento Andino como Órgano Principal del Acuerdo de

- Cartagena y Orientador del Proceso de Integración Subregional”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, No. 146-147 (junio-julio).
- Campuzano, A. (2010). ¿Está en crisis el imperio de la ley?, en *La transición paradigmática de la teoría jurídica*, documento extraído el 3 de diciembre de 2010 de: <http://vlex.com/vid/217476633>
- Cardoso, B. (1994). Cambios económicos mundiales, en *Reordenamiento Mundial, América Latina e Integración*, Quito, Ecuador: Fundación José Peralta.
- Carvajal, M. (1993). *Derecho Aduanero*, Ciudad de México, México: Porrúa.
- Dagnino, E.; Olvera, J. A.; PanFichi, A. (2006). *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, Ciudad de México: Universidad Veracruzana.
- Di Giovanni, B. (1992). *Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Fariñas, M. (2004). *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, Cuadernos Bartolomé de las Casas, Madrid: Dykinson.
- Gil, A. (2002). *El Poder y su Legitimidad*, Valencia, España: Marfil S.A.
- González, C. (2009). “De la Teoría a la Realidad: Son muchas los avances pero pocas las acciones”, *Rescate del pensamiento latinoamericano*, edición V., Edit. Parlamento Andino, Bogotá.
- Grandi, J. (1997, julio-diciembre). “Déficit democrático y social de los procesos de integración”, en *Estudios internacionales*, vol. 30, No. 119-120, Santiago de Chile.
- Guerra, A. (2002). *Globalización e integración latinoamericana*, Ciudad de México, Universidad Rafael Landívar, INAM: Siglo XXI Editores SA.
- Hass, E. (1958). The Uniting Of Europe: Political Social and Economic Foras, 1950-1957, Standford University Press, en *los Procesos de Integración de América Latina, Enfoques y Perspectivas*: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, Cauffignal Georges.
- Ibarra, P. (2001). “La participación política”, en Unceta, Koldo y Pedro Ibarra, *Ensayos sobre Desarrollo Humano*, Barcelona: Icaria.
- Lara, E.; Cañizares, F.; Fung, T.; Ramírez, E. (1999). “Globalización, Estado y Derecho”, en *Revista Cubana de Derecho*, No. 13, junio, documento extraído el 4 de diciembre de 2010 de: <http://vlex.com/vid/47201510>
- Luces y sombras... (2002). “Luces y sombras de la globalización: El futuro de los sistemas de bienestar”, en *Estudios sobre consumo*, No. 61, abril, documento extraído el 2 de diciembre, de: <http://vlex.com/vid/50269809>
- Marcos, A. (2004). *Manual de Teoría del Derecho*, documento extraído el 19 de octubre de 2010, de: <http://vlex.com/vid/269137>
- Martínez, Z. (2008). *Globalización política y nuevas formas de participación de la agencia humana*, extraído el 10 de octubre, de: <http://vlex.com/vid/41013922>
- Moreno, A. y Ramírez, J. (2006). *Pierre Bourdieu, Introducción Elemental*, Bogotá, edit. por los autores.
- Núñez, M. (2009). *Estado, Derecho y Religión en Oriente y Occidente*, documento extraído de: <http://vlex.com/vid/65576105>, el 20 de septiembre de 2011
- Parlamento Andino (2007). *Estudio sobre Reforma Institucional en la Comunidad Andina*, Bogotá: Centro Andino de Investigación, Capacitación y Desarrollo Legislativo, CADEL.
- Perotti A. (2007). *Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria*, Buenos Aires: Jurua.
- Pescatore, P. (1974). “La Importancia del Derecho en un Proceso de Integración Económica”, *Revista Derecho de la Integración*, No. 15, vol. II, marzo, Editorial Intal, Buenos Aires.
- Pinto, E. (2004, 27 de diciembre). “El futuro de la Comunidad Sudamericana”, *El Comercio*, Lima.
- Prieto, G. (2008). *Integración y Democracia: Aspectos Socio Políticos del Regionalismo en Sur América*, Bogotá: Edit. Germán Camilo Prieto Corredor, Colección Gerardo Molina, No. 17, Universidad

Nacional de Colombia, Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia, "Demosur".

Puyo, G. A. (2005). *Mitos y Realidades de la Globalización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia: El Malpensante S.A.

Sáchica, L. (1990). *Introducción al Derecho Comunitario Andino*, Bogotá: Temis.

Sáez, S. (2008). *La Integración en Busca de un Modelo: Los Problemas de Convergencia en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Naciones Unidas.

Sánchez, D. (2007). "La democracia en la Comunidad Andina", *Indoamérica, Revista de la Integración Andina*, año 2, No. 6, edit. Jorge Arias Montoya y Linder Vásquez Linares, Lima.

Sintomer, Y. (2008). *La participación ciudadana como tendencia política europea*, Universidad de París 8, Centro Marc Bloch (Berlín), extraído el 10 de octubre de 2010, de: <http://vlex.com/vid/39022870>

Tirado, A. (1993). *Integración y democracia en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INSTAL.

Tremolada, E. (2006). *El Derecho Andino en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ugarteche, O. (2000). "Globalización y crisis en debate", en Alberto Acosta, comp., *El Desarrollo en la Globalización, el Reto de América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

Universidad San Buenaventura (2009). *Participación ciudadana en la CAN: Visión académica*, Bogotá: edit. Tulia Dayana Sánchez Rodríguez.

Vacchino, J. (1990). *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, vol. I, BID, Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires: Depalma.