

# Integración y Comunicación

En el área Andina

**Primera Edición**  
**Marzo de 1986**

**Este libro ha sido publicado con el aporte económico de la Comunidad Europea.**

**Derechos reservados por CIESPAL según la Ley de Derechos de Autor, expedida mediante Decreto Supremo No. 610 de 30 de Julio de 1976. La reproducción parcial o total de esta obra no puede hacerse sin autorización de CIESPAL.**

**Impreso en The Quito Times**  
**Quito - Ecuador**



**Ponencias e intervenciones presentadas en el Simposio Internacional sobre "Integración y Comunicación: desafíos del futuro" (Bogotá - Noviembre de 1985), organizado por la Comunidad Europea, CIESPAL y la Fundación Friedrich Ebert.**

## INDICE

Introducción .....	9
--------------------	---

### SECCION I

<b>VISION GLOBAL</b> .....	15
----------------------------	----

América Latina. Opciones ante la crisis .....	17
---	----

*Guillermo Maldonado Lince*

Balance y perspectivas del Pacto Andino .....	29
---	----

*Martín Arocena*

Comunicación e integración en el area andina: desafíos del futuro .....	39
--	----

*Franco Teucci. Comunidad Europea*

Comunidad e integración .....	51
-------------------------------	----

*Guido Grooscors*

### SECCION II

<b>BALANCE Y TENDENCIAS DE INTEGRACION</b> .....	63
--	----

Intervención del doctor Jaime Salazar Montoya, miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena .....	65
--	----

El Convenio Andrés Bello .....	73
--------------------------------	----

*Carlos Martínez Acosta*

El Convenio Simón Rodríguez .....	85
<i>Nelson Dávila Villagómez</i>	
El Convenio Hipólito Unanue .....	95
<i>Roberto Acosta Borrero</i>	
El derecho en el proceso de integración subregional andino .....	102
<i>José Guillermo Andueza A.</i>	
El apoyo del Fondo Andino de Reserva a la integración .....	111
<i>Milos Alcalay</i>	
La integración andina y el desafío para el empresario .....	123
<i>Gonzalo Garland</i>	
La CAF en la integración andina .....	135

### SECCION III

<b>COMENTARIOS</b> .....	161
Ponencia del Dr. Jorge Valencia .....	163
La integración y los nuevos enfoques del desarrollo .....	175
<i>Edgard Moncayo Jiménez</i>	
Teoría y práctica de la integración .....	189
<i>Alicia Puyana</i>	
Comentario a la Ponencia del Dr. Guillermo Maldonado .....	195
<i>Jacques Adda</i>	
Crisis de la información o de la integración .....	201
<i>Grupo de redactores económicos de Bogotá</i>	

### SECCION IV

<b>LA COMUNICACION EN LA INTEGRACION</b> .....	213
Integración y comunicación: notas para la reflexión .....	215
<i>Alejandro Alfonzo .</i>	
La comunicación como apoyo a la integración un balance de experiencias .....	259
<i>Roberto Cuevas Ramírez</i>	
Papel del Estado en la integración a través de la información .....	303
<i>Ignacio Basombrio Zender</i>	
Ponencia del Dr. Jaime Aguilera Blanco .....	317

## El Derecho en el proceso de integración subregional andino

**José Guillermo Andueza A.**  
**Presidente del Tribunal de Justicia del**  
**Acuerdo de Cartagena**

El Acuerdo de Cartagena, conocido también como Pacto Andino, es una organización internacional que tiene a su cargo la realización de un programa económico que consiste básicamente en la promoción de un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros y en acelerar ese desarrollo mediante la integración económica, como lo señala el artículo 1o. del Acuerdo. Sin embargo, la realización de ese programa económico tiene como soporte un proyecto político que consiste en armonizar y coordinar esfuerzos para que la subregión andina pueda hablar un mismo lenguaje frente a las grandes potencias mundiales, en la discusión para un nuevo orden económico internacional, en la Asamblea General de las Naciones Unidas o en la OEA y, en general, en los foros internacionales en los que tenga que participar. Todo este proyecto político tiene como finalidad aumentar la capacidad de negociación de los cinco países miembros y de esta manera aumentar el poder de autodeterminación que tienen nuestros pueblos.

Este proyecto político, que conduce a la unidad y a la solidaridad de la subregión y de América Latina, tiene muchos adversarios

porque el proyecto puede afectar intereses de aquellos países que han ejercido y ejercen una gran influencia política y económica en esta zona geográfica. Una subregión fuertemente solidaria daría a los cinco países miembros del Pacto Andino una posición más sólida para luchar contra la dependencia y la vulnerabilidad de las economías y sentaría las bases de una verdadera independencia política y económica.

Este proyecto político y este programa económico, que son fundamentales para el desarrollo de nuestros pueblos, no han encontrado el respaldo necesario ni de los sectores políticos ni de los sectores económicos. Los sectores políticos le han dado un respaldo retórico a la integración pero sin llegar a comprometerse muy profundamente con ella. Cuando se haga el balance de los factores que han motivado la actual crisis del Pacto Andino habrá que señalar la falta de voluntad política y de una clara concepción integracionista de nuestra dirigencia. En los programas de gobierno y en las plataformas partidistas el tema de la integración no tiene la importancia y trascendencia que tiene para el desarrollo de nuestros pueblos y para las relaciones internacionales. Estas omisiones se pueden explicar porque no existe ni ha existido una ideología integracionista que explique y justifique la idea de que debe haber una planificación conjunta para el desarrollo integrado de la subregión y una armonización de las políticas económicas y de las legislaciones de los cinco países miembros.

La integración económica, para que sea un proyecto válido, es indispensable que la dirigencia política y económica comparta los valores que encierra la idea integracionista. Mientras las concepciones políticas no trasciendan la idea del estado nacional, cuya soberanía se la concibe como un poder absoluto e indivisible, es imposible realizar la integración porque ello supone ejercicio conjunto de potestades soberanas y el propósito de crear una organización que esté por encima de los países miembros.

En la difusión de la idea integracionista los medios de comunicación social tienen una gran responsabilidad. El atraso cultural en que se vive en relación a ciertas categorías políticas, económicas y sociales, exige de los medios de comunicación un mayor aporte para hacer conocer a nuestra dirigencia y a nuestros pueblos las ventajas que ofrece la integración y los peligros que conlleva el mantenimien-

to de las actuales políticas que, lejos, de unirnos, más bien profundizan las divisiones y las rivalidades entre nuestros países.

Si el proyecto político tropieza con muchas dificultades, el programa económico encuentra montañas intrincadas en su camino. En esta materia la dependencia económica se hace más visible. Son precisamente los sectores económicos nacionales a los que la integración quiere proteger y estimular, los que más se oponen a la idea integracionista. Esta oposición se puede explicar por la dependencia que existe entre el empresario nacional y los empresarios extranjeros y las transnacionales. Esa dependencia se explica por la mayor proporción de capital extranjero invertido en la empresa o por el aporte tecnológico. Ha sido esta realidad la que ha motivado a los gobiernos a motorizar el proceso de integración cuando han debido ser los empresarios los primeros en auspiciarlo.

Para comprender la oposición de estos sectores no basta con analizar el grado de dependencia económica existente sino que es necesario estudiar el modelo de desarrollo que se ha adoptado en la subregión. La industrialización de nuestros países se ha constituido en base a un proteccionismo exagerado que ha producido empresas ineficaces e incapaces de competir en el mercado nacional y menos aún en el mercado subregional. No obstante que el modelo de desarrollo adoptado por el pacto andino es un modelo capitalista de desarrollo, nuestros empresarios, que deberían ser los abanderados de un mercado ampliado donde concurren los productores en igualdad de condiciones, sienten temor a la competencia, que es la regla de oro de la economía capitalista, y a perder las ventajas que les ofrece el mercado protegido.

Una industrialización incipiente requiere de protección estatal. Esta protección debe tener, dentro de cada país, un carácter transitorio para permitir a esas empresas desarrollar sus actividades. La protección permanente debe provenir del arancel externo común que tiene como finalidad impedir que la producción de terceros países concurre a competir con nuestra joven industria. Ya es hora de que la competencia entre nuestros empresarios no se siga diferiendo por más tiempo porque este diferimiento hace irrealizable la meta del pacto andino de tener un mercado ampliado. Sin embargo, tampoco se quiere propiciar una competencia irreflexiva que, en vez de pro-

ducir bienestar, traiga desempleo, quiebra de empresas y estancamiento económico. Se debe aprovechar, lo más pronto posible, el espacio económico más amplio que quiere crear el pacto andino para fortalecer nuestras economías y para mejorar el nivel de vida de nuestros pueblos.

El proyecto político y el programa económico de la integración exige una gran capacidad creativa para inventar los principios y los objetivos de una nueva economía y de un nuevo derecho.

El papel del derecho en la evolución social es doble. Por un lado, el derecho tiene una función conservadora cuando organiza y protege las instituciones sociales. Pero también tiene una función renovadora y hasta revolucionaria cuando sirve para cambiar y transformar esas instituciones. El derecho comunitario o derecho de la integración cumple actualmente la función renovadora de ideas e instituciones.

Desde el punto de vista político, el derecho comunitario pide que se supere la etapa cultural del estado-nacional y se adopte una idea nueva, la de que los países miembros deben abandonar el aislacionismo y emprender una acción conjunta para armonizar políticas y legislaciones y para crear instituciones que estén por encima de ellos, con el encargo de realizar el programa integracionista. La idea integracionista requiere conjugar adecuadamente dos intereses muy importantes en este estado de la evolución de las ideas. El interés nacional de los países miembros, que en ciertas circunstancias actúa como fuerza desintegradora del proceso, y el interés comunitario que actúa en el sentido de unir y coordinar esfuerzos para alcanzar las metas comunes.

Indudablemente unido al concepto de estado-nación está la idea de la soberanía, que es una idea disolvente de la comunidad internacional si se la interpreta y se la entiende como una potestad absoluta de los estados y no como el derecho de los pueblos a la autodeterminación. La comunidad internacional no ha tenido hasta ahora una organización fuerte, que esté al servicio de los altos intereses de la paz y del bienestar de los pueblos, precisamente porque una concepción absolutista de la soberanía ha impedido que el derecho internacional impere sobre la fuerza de las grandes potencias mundiales, que

han impuesto las reglas del vigente orden internacional. Se trata, pues, de crear una organización que controle el ejercicio abusivo que los países puedan hacer de su soberanía y no de desconocer ese derecho soberano. Hasta este momento la soberanía ha servido para legitimar los excesos que en su nombre, han realizado todos los imperialismos. Para organizar la comunidad internacional en base al respeto de las soberanías y de la igualdad efectiva de los estados, hay que abandonar el concepto de la soberanía de la fuerza y sustituirlo por la soberanía del derecho.

El derecho comunitario, para explicar las competencias que ejercen las instituciones comunitarias, como lo son en el caso del Acuerdo de Cartagena, la Comisión, la Junta y el Tribunal Andino de Justicia, sostiene que esas instituciones ejercen las que los países miembros le delegan, en virtud de un acto de soberanía o las ejercen en común para realizar el programa integracionista. En una u otra teoría, lo característico del fenómeno integracionista es que impone a los países miembros fuertes limitaciones a la soberanía en aras de unos objetivos comunes a fin de fortalecer, política y económicamente, a los países que se asocian a este tipo de organización.

Ahora bien, ¿qué es más importante para nuestros países, seguir atados a la idea de la soberanía de la fuerza que ha servido a las grandes potencias para humillar a nuestros pueblos, para intervenir en nuestra política y para interferir en las decisiones populares o, por el contrario, aceptar la idea de la soberanía del derecho que permite a nuestros países ser más soberanos, más dueños de su destino histórico y menos dependientes de los centros financieros internacionales? Indudablemente que la idea de la soberanía del derecho es más favorable para conquistar la libertad y bienestar de nuestros pueblos. Pero la adopción de esta idea exige un cambio de valores y un conocimiento más profundo de nuestros intereses vitales, que sólo la difusión masiva de estas ideas puede posibilitar este cambio.

El derecho comunitario es un derecho libre y soberanamente convenido entre los países miembros de la organización. Tiene su fuente en el consentimiento que estos países le prestan a las normas que regulan el proceso. Incluso del derecho que emana de las instituciones comunitarias tiene un alto contenido consensual. La Comisión del Acuerdo de Cartagena, que es el órgano normativo o legis-

lativo del Pacto Andino, está integrada por plenipotenciarios de los países miembros, es decir, por representantes de los gobiernos. Aun cuando la Comisión no adopta sus Decisiones por unanimidad, como suelen hacerlo los organismos intergubernamentales, sino con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros, siempre que no haya habido voto negativo; este requerimiento de que no haya voto negativo le da a las Decisiones un gran valor consensual.

Para que el derecho comunitario tenga vigencia y se le pueda aplicar se creó una organización internacional llamada Acuerdo de Cartagena que tiene tres órganos: la Comisión, que es el órgano normativo, la Junta, que es el órgano encargado de velar porque el ordenamiento jurídico andino se cumpla; y el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena que es el garante de la legalidad andina y el encargado de dirimir los conflictos que puedan surgir entre los países miembros y entre estos y las instituciones comunitarias con ocasión de la aplicación e interpretación del derecho andino.

La creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena fue un paso importante en la juridificación del proceso de integración. Antes del 5 de enero de 1984, los conflictos entre los países miembros y de estos con la Comisión o la Junta eran resueltos con criterio político, sin tener en cuenta lo dispuesto en el derecho comunitario andino. La inexistencia de un órgano judicial hizo que los países miembros sintieran que el proceso de integración en nada había afectado su potestad soberana porque los conflictos se podían arreglar políticamente y al margen del derecho. En otras palabras, los países miembros continuaron ejerciendo la soberanía de la fuerza y no la soberanía del derecho. Ahora que existe el Tribunal de Justicia se leen declaraciones en las que se expresa que los países miembros deben recobrar la soberanía perdida o que solo pueden aceptar las decisiones comunitarias siempre que no afecten los intereses nacionales. ¿Estas expresiones son el reflejo de un grave retroceso cultural, político y jurídico? ¿Es que acaso se cree que el aislacionismo y el bilateralismo van a hacernos más soberanos cuando tenemos más de siglo y medio recorriendo esas vías con los resultados que tenemos a la vista? ¿Es que nuestros dirigentes han perdido en esta coyuntura histórica la capacidad para interpretar los signos de los tiempos y para crear ideas, sistemas y modelos que se conjuguen con nuestras vivencias y recursos actuales? ¿Es que acaso el

peso de la deuda externa, que ha aumentado la dependencia de nuestros países, ha esterilizado las mentes más lúcidas y ha insensibilizado las conciencias ante el peligro que representa una mayor dependencia de los países hegemónicos?

En la búsqueda de un ideal hay muchos tropiezos, muchas incomprendiones y, sobre todo, mucha resistencia al cambio. Esta realidad la deben tener presente los dirigentes políticos y económicos de nuestros países. Pero esos tropiezos, esas incomprendiones y esas resistencias no se las puede tomar como pretexto para echar por tierra un proyecto que es vital para nuestros pueblos. Ciento cincuenta años de andar solos en esa selva de los intereses creados, donde la ley del más fuerte es la que rige, pareciera que no son suficientes para convencernos de que sólo la unidad, a costo de grandes sacrificios, es la que puede salvarnos. Cuando se oyen esas voces disolventes de la unidad hay que afinar el pulso y hay que doblar la fuerza de la voluntad para seguir luchando. No se puede desistir de este vital proyecto para la liberación, ante las dificultades y resistencias que encuentra en su camino. La lucha es de todos los hombres libres, de aquellos que tienen la conciencia abierta a la justicia social y de quienes piensan que no se pueden arriar las banderas de la unidad porque eso significaría postergar históricamente la oportunidad de aumentar nuestra independencia política, económica y cultural.

Ahora bien ¿cómo llevar a conocimiento de nuestros pueblos el mensaje integracionista? Los medios de comunicación social tienen a este respecto un papel muy importante que cumplir. Indudablemente que las declaraciones de los Presidentes de las Repúblicas sobre el proceso de integración suelen tener amplia difusión. Igual sucede con las declaraciones de los Cancilleres o de los altos funcionarios gubernamentales. Pero esta información tiene un carácter muy intermitente. Se requiere de una información más periódica y constante que forme opinión sobre el proceso integracionista. La fluidez y periodicidad de esa información se puede obtener en la Comisión, en la Junta y en el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que son los organismos que producen noticias y que tienen a su cargo la ejecución del programa integracionista.

Para el Tribunal la producción de noticias tiene sus restricciones. La actividad jurisdiccional se limita a dictar sentencias en los ca-

sos que se ventilan ante el Tribunal. El proceso judicial es público y los periodistas pueden leer los expedientes y de allí extraer la información. Pero la lectura de un expediente requiere de cierta práctica y de ciertos conocimientos jurídicos que los periodistas a veces no tienen. Para obviar esta dificultad, algunos Tribunales han creado oficinas de relaciones públicas, que envían a los diarios las informaciones judiciales, para cumplir así con un deber que se tiene con la opinión pública.

Sin embargo, el problema que confronta el pacto andino no es únicamente el de llegar a los medios de comunicación social y de hacer conocer lo que se está realizando por la integración. El problema es más complejo. La opinión pública de nuestros países no tiene una idea clara y precisa de lo que es el Acuerdo de Cartagena, ni de lo que son sus objetivos y finalidades, ni de la importancia que ese proceso tiene para la liberación política y económica de nuestros pueblos. La imagen que se presenta suele ser una imagen desdibujada por los enjuiciamientos economicistas que sólo ven en el Pacto Andino un mecanismo para producir dinero. Si el Pacto Andino no produce el dinero que se espera entonces ese Pacto es un fracaso y se debe eliminar o al menos se debe rediseñar para obtener los beneficios económicos que se desean obtener. Poco importa que al rediseñarse el proyecto se abandonen las metas políticas y culturales que son esenciales a la subregión.

El Pacto Andino es una programación económica que debe producir resultados tangibles. Los críticos del proceso tienen razón cuando los resultados económicos no se compadecen con la programación hecha. Pero los críticos pretenden enjuiciar el programa de integración sin tener en cuenta el contexto internacional y la posición adoptada por los países miembros. Hasta el año de 1981 el comercio interzonal andino alcanzó la cifra de 1.303 millones de dólares lo que representó un incremento del 10o/o con relación al año de 1980 que alcanzó la cifra de 1.185 millones. Estas cifras del comercio interzonal demuestran no sólo el éxito económico que venía obteniendo el Pacto Andino, sino el éxito político que significaba el rompimiento del aislacionismo comercial que separaba a nuestros

países y que los unía más fuertemente a los países industrializados. El comercio interzonal, al momento de firmarse el Acuerdo de Cartagena, no llegaba a los 100 millones de dólares. No obstante estos éxitos, el impacto de la crisis internacional y de la deuda externa han hecho que el comercio interzonal descienda en más del 50o/o. Pero no sólo fue la crisis económica internacional y los problemas de la deuda externa los que motivaron ese descenso drástico del comercio y la vuelta al aislacionismo. Fue también la actitud de los gobiernos de los países miembros quienes, en vez de analizar la crisis conjunta y solidariamente, acudieron a soluciones unilaterales que han sumido a la subregión en la peor crisis del presente siglo. Muy fácil resulta inculpar a los organismos de la integración de ineficaces cuando fueron los mismos países miembros los que privaron a los organismos de los medios para enfrentar la crisis. Y los que violando el ordenamiento comunitario andino regresaron a la política tradicional y cierre de mercados, de represalias económicas y de proteccionismo comercial que han llevado al Pacto Andino a la parálisis en que se encuentra.

El derecho comunitario andino necesita de gran difusión porque ese derecho implica un cambio cultural para poder entender las nuevas categorías jurídicas de la integración. Difundir ese nuevo derecho es tarea de todos. En esta tarea tienen responsabilidad principal los organismos comunitarios, las facultades de derecho y los medios de comunicación social. Difundir es orientar a la opinión pública de la subregión sobre un proceso que exige mucho consenso y mucho convencimiento de las clases dirigentes y de nuestros pueblos de que la integración es una herramienta muy importante para alcanzar el cambio que todos anhelamos. El fracaso de la integración es el fracaso más grande que puedan sufrir nuestros pueblos. Sólo la historia podrá decir mañana que los dirigentes que hoy tuvieron la responsabilidad de promover y afianzar los lazos de solidaridad de nuestros países no estuvieron a la altura de las circunstancias y dejaron pasar una gran oportunidad histórica de sentar las bases de nuestra independencia económica y cultural.