

DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN ANDINA^(*)

Alan Fairlie Reinoso^()**

La Comunidad Andina tiene una experiencia de más de 30 años de integración, que se inicia con el Acuerdo de Cartagena de 1969. En este momento constituye lo que se ha denominado una “unión aduanera imperfecta” y tiene como meta el Mercado Común Andino para el año 2005. Esto supone implementar un nuevo arancel externo común que comprometa a todos los países andinos, completar la liberalización de los servicios, avanzar decididamente en la coordinación de políticas económicas, la movilidad de personas y capitales, y el impulso de una política exterior común. De otro lado, supone desarrollar la agenda social que fortalezca el sistema andino de integración e incorpore decididamente al sector empresarial, laboral y sociedad civil en general, en este proceso.

¿Vale la pena realizar el esfuerzo? ¿Tiene futuro la CAN en el contexto de los múltiples foros comerciales?

EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ANDINA Y FACTORES EXTERNOS

Muchas de las bondades o dificultades del proceso de integración andino se han atribuido casi exclusivamente a las características, marco institucional del mismo y/o a la estrategia de desarrollo en torno a la cual se articuló dicho esfuerzo. Pero, no siempre se enfatiza suficientemente el impacto que han tenido factores exógenos, para frenar o retrasar los esfuerzos desarrollados. En particular, los que se derivan del contexto internacional.

En los años ´80, durante la denominada “década perdida”, los principales indicadores macroeconómicos y sociales fueron negativos, asociados a la crisis de la deuda externa y al racionamiento de créditos en los mercados internacionales. Las políticas de ajuste que se implementaron en la región llevaron a una reducción del nivel de actividad y de las importaciones, incluidas las intrarregionales. En ese contexto de aguda crisis, los acuerdos de integración también sufrieron un grave deterioro, ya que los países aplicaron medidas unilaterales que no discriminaron sobre la condición de socios o no de acuerdos subregionales.

En los años ´90 se produjo una recuperación de las economías latinoamericanas, así como el comercio intrarregional y la inversión extranjera hacia la región. Algunos atribuyeron este comportamiento a las bondades del proceso de liberalización y apertura, al conjunto de medidas recomendadas por el Consenso de Washington y al fortalecimiento de los lazos regionales.

No obstante, con las crisis Rusa, Brasileña y Asiática se generaron shocks externos en la segunda mitad de los años ´90. Las economías nuevamente mostraron indicadores negativos y el comercio intrarregional tuvo caídas anuales promedio del orden del 30% en 1999. Es cierto también que se produjo una recuperación en los siguientes dos años, mucho más rápida y vigorosa que la que sucedió a la crisis de los años ochenta.

^(*) Este artículo es una versión revisada del trabajo con el mismo título publicado en: Lopez, V. y J. Di Masi “Del TLC al MERCOSUR” Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2002.

^(**) El autor es profesor e investigador PUCP y es miembro de la Red Latinoamericana de Comercio LATN.

Sin embargo, en el 2002 se registró una nueva caída ahora más bien, producto de la disminución del PBI de algunos países socios (Venezuela por ejemplo).

Cuadro N°1

| Evolución del Comercio Intracomunitario (tasa de evolución anual) | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PAIS | 1991 | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Bolivia | 37.3% | 11.2% | -8.3% | 6.0% | 18.1% | 5.7% |
| Colombia | 108.8% | 74.5% | -23.3% | 32.3% | 26.8% | -15.5% |
| Ecuador | 8.0% | -6.9% | -17.6% | 48.8% | 14.8% | 9.8% |
| Perú | 18.7% | 30.6% | -25.9% | 28.6% | 17.1% | -4.9% |
| Venezuela | -3.1% | 32.0% | -37.5% | 30.0% | -20.2% | -1.8% |
| Comunidad Andina | 35.2% | 40.1% | -27.2% | 31.2% | 9.5% | -6.7% |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Es muy difícil determinar cuál fue el impacto específico de las políticas macroeconómicas, las aperturas unilaterales, o los instrumentos de integración que se aplicaron en los distintos periodos. Pero, parece claro que no se debe excluir el rol fundamental que tienen los shocks externos, (sean positivos o negativos), sobre nuestras economías y los procesos de integración. Es más, la volatilidad y vulnerabilidad parecen haberse acentuado. Ya no sólo tenemos shocks externos comerciales y de términos de intercambio, sino también de índole financiero. En un contexto de "efecto contagio" que no existía en el pasado, y donde más que riesgo país lo que ahora predomina es un riesgo región (véase por ejemplo lo sucedido en los dos últimos años en el MERCOSUR, donde la crisis Argentina afectó significativamente a sus socios comerciales como es el caso de Uruguay¹).

A continuación se presentan algunos indicadores recientes sobre el comportamiento macroeconómico y de inversión.

Aspectos Macroeconómicos

El PBI de la Comunidad Andina al 2000 era de alrededor de US\$ 270,000 mill. y, dentro de los países andinos, Colombia y Venezuela constituían las economías más grandes, representando aproximadamente 70% del mismo. Siguen Perú que representa el 20%, Bolivia y Ecuador que significan alrededor del 10%.

Durante los últimos tres años el crecimiento económico de los andinos ha sido sistemático, a excepción de Venezuela que registró en el último año una caída de 7% del producto.

Cuadro N° 2 Tasa de crecimiento del PBI de los países andinos

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002/p |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Bolivia | 1.6 | 4.3 | 4.7 | 4.7 | 4.4 | 5.0 | 5.0 | 0.4 | 2.4 | 1.2 | 2.6 |
| Colombia | 4.4 | 5.7 | 5.1 | 5.2 | 2.1 | 3.4 | 0.6 | -4.2 | 2.7 | 1.4 | 1.6 |
| Ecuador | 3.6 | 2.0 | 4.3 | 2.3 | 2.0 | 3.4 | 0.4 | -7.3 | 2.3 | 5.6 | 3.3 |
| Perú | -0.4 | 4.8 | 12.8 | 8.6 | 2.5 | 6.7 | -0.5 | 0.9 | 3.1 | 0.2 | 5.2 |
| Venezuela | 6.1 | 0.3 | -2.3 | 4.0 | -0.2 | 6.4 | 0.2 | -6.1 | 3.2 | 2.8 | -7.0 |

¹ Para una ampliación del tema ver: Informe MERCOSUR Periodo 2001-2002, BID -INTAL, Año 7 No. 8, 2003.

Fuente: elaboración propia en base al estudio del CAN "Resultados 2002 principales indicadores económicos en los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile".

Es decir que ha habido una rápida reversión del impacto negativo de la crisis asiática pero la recuperación del comercio intrarregional se ha detenido en el 2002. En esta oportunidad no por la crisis internacional, sino por los resultados negativos de la coyuntura interna venezolana. Esto a su vez, ha tenido repercusión significativa en el comercio con sus socios andinos, tal como señalamos más adelante.

Con relación a la inflación, vemos que en este periodo los países andinos han mostrado índices de precios bajos, a excepción de Ecuador y Venezuela. Estos se vieron obligados a tomar medidas extremas: un proceso de dolarización de su economía en el primer caso y un sistema de control de tipo de cambio en el segundo caso.

Cuadro N° 3 Inflación

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 p/ |
|-----------|------|------|------|------|---------|
| Bolivia | 4.4 | 3.1 | 3.4 | 0.9 | 2.5 |
| Colombia | 16.7 | 9.2 | 8.8 | 7.7 | 7.0 |
| Ecuador | 43.4 | 60.7 | 91.0 | 22.4 | 9.4 |
| Perú | 6.0 | 3.7 | 3.7 | -0.1 | 1.5 |
| Venezuela | 29.9 | 20.0 | 13.4 | 12.3 | 31.2 |

Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Así, se ha logrado consolidar una estabilidad de precios a excepción de Venezuela y Ecuador. Esta inestabilidad macroeconómica y las políticas utilizadas para combatirla, están afectando otras dimensiones de la integración andina.

Comercio e Inversión

Durante los noventa, los flujos de comercio de los países de la CAN con el mundo se han duplicado. No obstante, el comercio intrarregional en el proceso de integración ha registrado mayor dinamismo que el mundial, pasando las exportaciones intrarregionales de 1796 US\$ mills, a 5,277 US\$ mills entre 1991 y el 2002, con una tasa de crecimiento promedio anual de 12.6%. Esto evidencia la relativa rápida recuperación frente a la crisis externa. Sin embargo, en el 2002, se ha registrado una contracción del comercio intrarregional (6.7%)

Gráfico N° 1



Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Esto está asociado principalmente por la caída en las exportaciones mundiales e intrarregionales de Venezuela y Colombia. En ambos casos esta caída se debió a la situación de crisis política y económica en la que se encuentra Venezuela, ya que para Colombia sus principales socios comerciales los constituyen Estados Unidos y la CAN (dentro de este último Venezuela es el más importante). Así, en el 2002, sus exportaciones hacia la CAN se redujeron 15.5%, por la reducción en 35.4% de las exportaciones a Venezuela.

Cuadro N° 4 Exportaciones de los países andinos

| | 1991 | | 1995 | | 1999 | | 2001 | | 2002 | |
|-----------|------------|---------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | Exp Mundo | Exp CAN | Exp Mundo | Exp CAN | Exp Mundo | Exp CAN | Exp Mundo | Exp CAN | Exp Mundo | Exp CAN |
| Bolivia | 850,751 | 82,322 | 1,137,610 | 217,921 | 1,401,884 | 293,015 | 1,351,339 | 366,962 | 1,361,996 | 387,749 |
| Colombia | 7,244,282 | 778,409 | 9,758,706 | 1,936,901 | 11,549,269 | 1,633,731 | 12,287,029 | 2,740,682 | 11,886,396 | 2,315,692 |
| Ecuador | 2,851,356 | 203,662 | 4,361,326 | 359,035 | 4,207,492 | 445,276 | 4,423,708 | 760,419 | 5,029,763 | 834,686 |
| Perú | 3,275,258 | 253,945 | 5,441,382 | 405,036 | 5,972,752 | 347,152 | 6,907,813 | 522,868 | 7,564,886 | 497,112 |
| Venezuela | 15,190,254 | 478,327 | 17,204,249 | 1,882,161 | 20,076,405 | 1,220,300 | 25,867,749 | 1,265,075 | 25,255,480 | 1,242,680 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Gráfico N° 2



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

La Balanza Comercial de la Comunidad Andina como bloque respecto al Mundo ha sido durante los 10 últimos años positiva. Bolivia y Venezuela registran sistemáticamente saldos positivos con sus socios CAN, lo mismo que Colombia entre 1998-2001 con un saldo favorable creciente (1341 mills en 2001). Perú, en cambio mantiene un sistemático déficit en su balanza comercial CAN debido fundamentalmente a su dependencia importadora de combustibles.

Cuadro N° 5: Balanza Comercial de los países andinos intra CAN y de la CAN con el Mundo

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------|-------|------|-------|------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|
| Bolivia | 51 | 43 | 93 | 102 | 119 | 85 | 144 | 136 | 142 | 188 |
| Colombia | 320 | -153 | -432 | 92 | -9 | -118 | 230 | 196 | 549 | 1,341 |
| Ecuador | 18 | 113 | -109 | -347 | -224 | -282 | -425 | -132 | -197 | -409 |
| Perú | -321 | -253 | -336 | -785 | -1,016 | -1,049 | -706 | -633 | -952 | -624 |
| Intra -CAN | 117 | 222 | 149 | -79 | -214 | -279 | 202 | -158 | -310 | -241 |
| CAN-MUNDO | 1,216 | 339 | 3,521 | -421 | 8,474 | 3,695 | -6,814 | 7,785 | 17,669 | 5,395 |

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

En el caso de la inversión extranjera hacia la Comunidad Andina, se puede observar que en la década de los ochenta, presentó un comportamiento similar al del comercio intrarregional, siendo en promedio de US\$ 536.8 mills. Mientras que en la década del noventa, el promedio fue de US\$ 6,575 millones. Es decir, durante ese periodo se registró un crecimiento de 11 veces el flujo inicial.

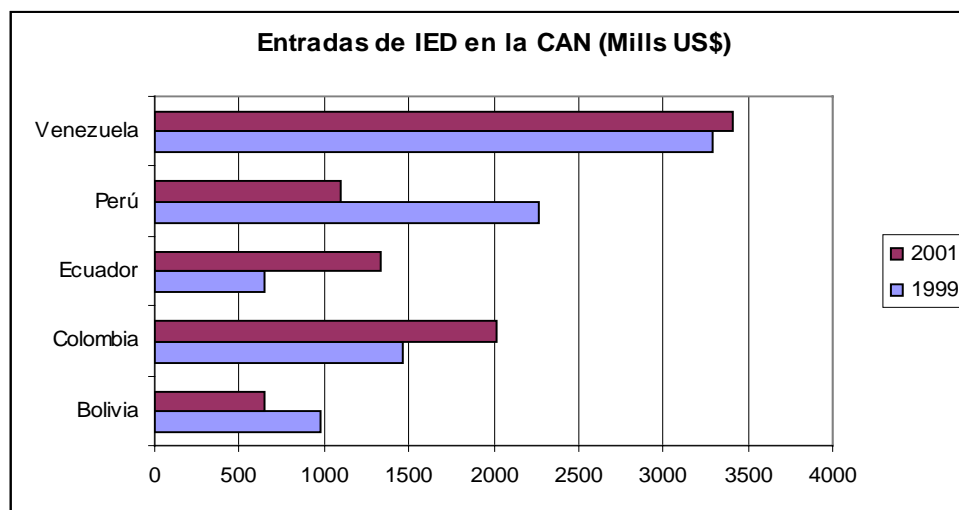
Como señala el Informe Andino², si se toma en cuenta el tamaño de las economías andinas se observa que los flujos promedios de inversión a la CAN han estado por encima del promedio de los flujos de inversión hacia otros países de Latinoamérica, representando alrededor del 3% del PBI. Asimismo, si se evalúa lo sucedido con cada país miembro de la Comunidad Andina, se encuentra que en la década del noventa, el país andino que fue receptor de los mayores flujos de IED fue Venezuela con unos

² INTAL Informe Andino 2000 BID-INTAL, Año 1, No. 1, 2002.

ingresos promedio por ese rubro de US\$ 2422.6 mills, seguido por Colombia con US\$ 1618.1 millones y por Perú con US\$ 1533 mills.

No es evidente entonces la asociación entre políticas de mayor liberalización (y apertura y tratamiento más amigable con la inversión extranjera), y mayores flujos de IED. Perú, por ejemplo, tuvo una de las políticas más agresivas favorables a la IED y no fue el mayor beneficiario de la misma.

Gráfico N° 3



Fuente: elaboración propia en base al World Investment Report, 2002.

La cuestión central aquí es construir en los procesos de integración mecanismos que sean contracíclicos o que permitan una respuesta coordinada a shocks externos negativos, algo que hasta el momento no se ha conseguido. No debemos diseñar las estrategias priorizando flujos de capital externos u otras variables sobre las que no tenemos control. Más aún cuando los pronósticos sobre la evolución de la economía mundial en general, y norteamericana en particular, no son precisamente las más halagüeñas.

Apertura, Reformas y “Nuevo Regionalismo”

La proliferación de acuerdos regionales en los noventa, y el relativo éxito de los antiguos y nuevos procesos de integración han sido visualizados por el BID como “nuevo regionalismo”. El saldo positivo estaría asociado al contexto adecuado que en los noventa brindaron las políticas de liberalización y apertura multilateral, así como la convergencia de la legislación nacional con la normativa de la OMC.

En cambio, en décadas pasadas donde se impulsó la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la intervención estatal y el proteccionismo en América Latina y los acuerdos regionales fracasaron o tuvieron avances muy limitados.³⁴

³ BID “Más Allá de las Fronteras” Washington, 2002.

⁴ CEPAL “Globalización y Desarrollo” Naciones Unidas, 2002.

CEPAL por su parte compara la performance de las décadas de implementación de la ISI con los más recientes de liberalización y apertura, mostrando como los indicadores macroeconómicos (crecimiento por ejemplo) no corroboran la superioridad neta de la última estrategia. Los indicadores de empleo, sector externo, inversión, tampoco son precisamente los mejores en los noventa.

Autores como Rodrik⁵ han relativizado las bondades de la estrategia de liberalización comercial sobre el crecimiento. En algunos casos, el crecimiento exportador en bienes de mayor valor agregado o asociado a inversiones intensivas en conocimiento y capital humano, han tenido éxito. Pero hay otros casos donde los resultados han sido negativos, a pesar de una política de apertura.

Autores como Stiglitz, han sido más radicales en la crítica a las políticas del Consenso de Washington y sus efectos sobre los países en desarrollo, particularmente respecto al efecto negativo del libre flujo de capitales, el tema de privatizaciones y corrupción, entre otros.⁶

Mas allá de la polémica, indudablemente las estrategias de desarrollo han sido claves en la performance de los acuerdos de integración regional y factores externos como la disponibilidad o no de financiamiento internacional, también han contribuido de manera decisiva. Pero el tema de fondo es si los acuerdos regionales harán irreversibles o no los procesos de liberalización y apertura implementados en los noventa. Si los resultados fueron óptimos, este enfoque sería bienvenido y tendría en la consolidación del ALCA, un punto máximo.

Sin embargo, si los resultados evaluados caso por caso, exigen rectificaciones (sin volver al pasado), no sería conveniente una “camisa de fuerza” que impida necesarios ajustes. Los acuerdos de integración regional deberían ser funcionales a estrategias de desarrollo que cada país considere adecuada para mejorar el nivel de vida de su población y no un freno a la “reforma de las reformas”.⁷

LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO COMÚN ANDINO

A pesar de que el comercio entre los países andinos ha ido creciendo significativamente, los ratios de comercio intrarregional andino son aún bastante modestos, inclusive si se hace una comparación con otros procesos subregionales de integración como el Mercosur. (Gráfico N°5)

Si bien es cierto que el comercio intrarregional andino se explica por productos de mayor valor agregado y de comercio intraindustrial, su comportamiento ha sido volátil en las últimas décadas.

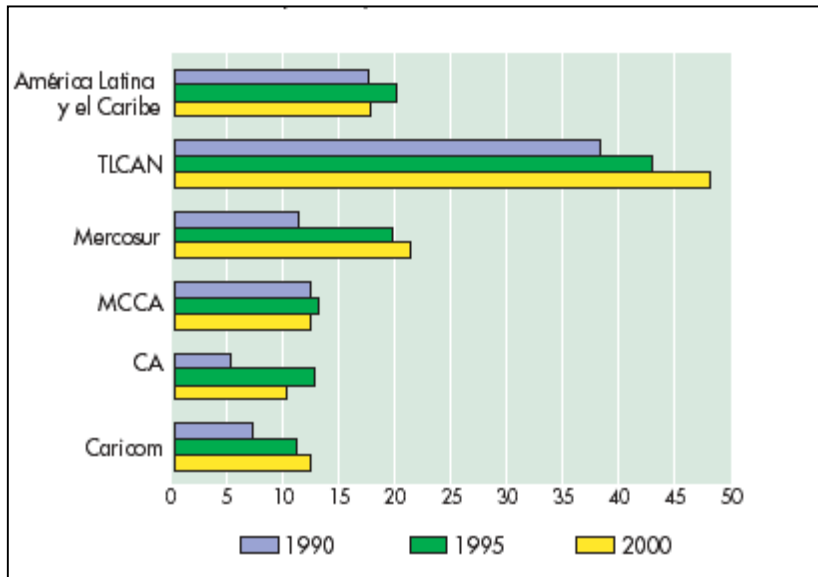
La especialización y ventajas comparativas de los flujos de comercio intra-andino se da en los productos industriales y/o de mayor valor agregado. Mientras que la especialización en los mercados globales se da, mayormente en la exportación de materias primas.

⁵Rodrik, Dani "Trade Policy Reform as Institutional reforms" Paper prepared for a Handbook on Developing countries and the Next Round of WTO Negotiations, 2000.

⁶ Stiglitz, Joseph "Globalization and its discontents" W.W. Norton and Company, 2002.

⁷ French-Davis, Ricardo "Macroeconomía, Comercio y Finanzas para reformar las reformas en América Latina" Santiago de Chile, McGraw-Hill, 1999.

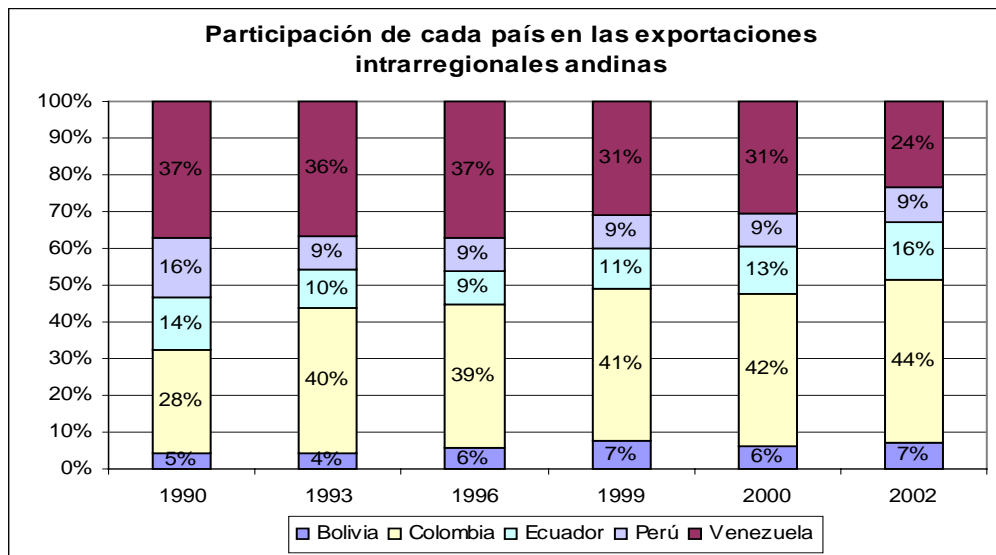
Gráfico N° 4



Fuente: BID "Más allá de las fronteras" , 2002.

Esto lleva a los opositores de la integración a sostener que no se puede sacrificar la política comercial de un país y el resto de políticas, para mantener un determinado flujo de comercio que es casi marginal para los países andinos. Pero, son los países más comprometidos con la integración, (los que suscriben el arancel externo común, la franja andina de precios agropecuarios, el convenio automotor), los que tienen una mayor participación en el comercio intrarregional y resultados positivos en sus balanzas comerciales bilaterales. (Gráfico N° 5)

Gráfico N° 5



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la Secretaría General de la CAN.

Por ejemplo, en la actualidad, las exportaciones peruanas hacia el mercado andino son menores al 10% del total, mientras que las de Colombia a dicho mercado constituyen alrededor del 30% de sus exportaciones totales.

Asimismo, aunque el arancel peruano posee ahora 4 niveles (4, 7, 12, 20)⁸ tuvo durante la mayor parte de la década del noventa un virtual arancel general de 15% donde se concentraban la mayoría absoluta de partidas arancelarias. En cambio, el arancel colombiano posee 5 niveles (0, 5, 10, 15, 20 y 35%); contando este último y el de Venezuela con una estructura muy similar en más de 90% a la del AEC andino del periodo.

Mientras que Colombia ha tenido una participación activa durante todo el proceso de integración, el Perú tuvo un comportamiento errático y a mediados de los noventa surgió el debate sobre el AEC lo que trajo consigo su retiro temporal del acuerdo en 1997.

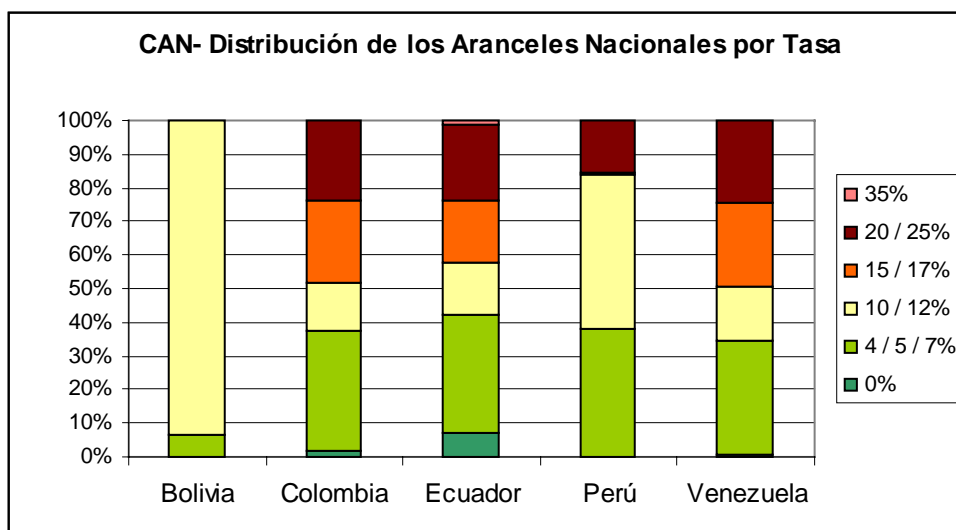
Los conflictos regionales han recrudecido en los últimos años, y lo que es más grave es que existiendo un mecanismo de solución de controversias como el Tribunal Andino, no se están cumpliendo sus fallos y directivas. Esto afecta duramente la credibilidad del proceso, ya que como hemos señalado los ratios de comercio internacional no implican que los otros andinos sean recíprocamente socios principales a nivel global. Con mayores flujos de comercio internacional, sin una solución para estos entrampamientos e incumplimientos, se afectaría la viabilidad de una profundización de la integración comercial.

Un problema relacionado es el de la política comercial, específicamente la arancelaria. La estructura arancelaria subregional tiene gran correlación con las nacionales de Colombia y Venezuela y existen todavía perforaciones que pueden cubrir el 50% de las partidas arancelarias por las excepciones de Ecuador y Bolivia, la franja andina de precios agrícolas y el acuerdo automotor. Países como Perú son afectados por esta situación disminuyendo su competitividad, lo que genera un déficit comercial con sus socios andinos (aún cuando su componente principal sea importación de combustibles)

Se discutieron propuestas que deberían haber llevado al establecimiento de un nuevo arancel externo común para mediados del 2002, con menor dispersión y de cumplimiento obligatorio para todos los miembros. Esto suponía también una sensible reducción de las excepciones que actualmente están vigentes. Estos temas comerciales constituyen pre-requisitos fundamentales, para, por lo menos, completar la unión aduanera.

⁸ Considerando las sobre tasas se convertirían en 7 niveles.

Gráfico N° 6



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Luego de marchas y contramarchas se ha logrado un acuerdo para el 62% de las partidas arancelarias, pero las diferencias subsistentes para el resto, no ha permitido hacer ofertas conjuntas en el proceso de negociación ALCA.

Si bien hay un problema con las partidas sensibles que tiene cada país y se busca dilatar su liberalización a los plazos máximos, las diferencias considerando las protecciones efectivas, no son significativas. En un análisis de protección efectiva que considera el arancel externo común fijado en octubre del 2002 para el 62% de las partidas y simulando dos escenarios probables para el 38% restante (la posición colombiana y la posición peruana) hallamos que las diferencias no serían de más de 3.5% promedio.⁹

Pero la meta es sumamente ambiciosa: Mercado Común para el 2005. En realidad se está planteando la simultaneidad en la implementación de las etapas de los acuerdos de integración, que históricamente se han conseguido de manera secuencial en el caso de la Unión Europea. La profundización de los procesos de integración normalmente se ha realizado cumpliendo metas intermedias, que a su vez permitían nuevos avances y mayor profundidad en el proceso. La Unión Europea sólo ha llegado al Euro y a la Europa de los ciudadanos, luego de un largo camino.

En la Comunidad Andina existen similares grados de desarrollo y no se tienen las profundas asimetrías presentes en MERCOSUR y el ALCA. Sin embargo, no se han logrado beneficios notorios para todos los países participantes de la CAN, a pesar que se dieron políticas específicas para los denominados países de menor desarrollo relativo como Bolivia y Ecuador. Variables como el crecimiento económico, el empleo, la distribución del ingreso, la reducción de la pobreza, son además excluidas normalmente del análisis de costos y beneficios de integración, señalándose en general que el resolver esos problemas es tarea de las políticas domésticas. No obstante, en la agenda del 2003 de la CAN se ha priorizado la agenda social, y se ha señalado que el tema comercial dejará de tener la primera prioridad.

⁹ Fairlie, Torres, Cuadra “Apertura Comercial y Protección efectiva en el Perú” Mimeo, 2003.

El panorama se complica cuando se constatan los conflictos comerciales y los incumplimientos de las resoluciones del Tribunal Andino. Instrumentos como la franja andina de precios y el programa automotor, que sólo incluyen algunos países andinos, constituyendo una heterogeneidad que puede haber estado llevando a un avance disímil y a dos velocidades entre los miembros de la CAN.

Si se toman en cuenta los organismos financieros de la Comunidad Andina, (particularmente la Corporación Andina de Fomento), se pueden mostrar resultados muy positivos. La CAF es una institución que ha crecido incorporando a países no socios, y que brinda recursos financieros a los países andinos en un monto similar al que otorgan los organismos multilaterales juntos. Además jugó un rol invaluable en los años ochenta cuando se produjo una sustancial elevación de la tasa de interés internacional y el racionamiento del crédito internacional. También existen otros organismos andinos sectoriales como el caso de la salud, educación, tecnología, consejos consultivos laboral y empresarial, Parlamento Andino, etc. Sin embargo, no tuvieron los mismos resultados que los que se obtuvieron con la CAF.

¿Podrá esta performance cambiar cualitativamente de aquí al 2005? Es algo sumamente complicado. No sólo se ha postergado la liberalización de los servicios, sino también algunas políticas sectoriales aprobadas en las cumbres presidenciales andinas. Una salida fue buscar profundizar la integración política, en particular la posición de Venezuela en el periodo que le tocó asumir la presidencia andina, que lamentablemente no tuvo el éxito esperado.

El presidente venezolano cuestiona públicamente el modelo neoliberal y señala que éste no puede constituirse en el eje de integración andina. Asimismo, ha manifestado sus resistencias y observaciones críticas al ALCA, lo que dificulta la coordinación andina en ese foro. Hace algunos años el Perú virtualmente se retiró de la Comunidad Andina argumentando incompatibilidad de su política unilateral con los enfoques y ritmos de liberalización que se daban en el proceso andino. Así pues, no necesariamente priorizar el aspecto político o la voluntad política de los actores revierte automáticamente los entrapamientos en las marchas de los acuerdos.

Esto es algo que deberíamos tomar en cuenta con el impulso que en el 2003 la Secretaría General ha decidido dar en el plano político y de la agenda social, cuando existen problemas que exigen respuesta en plazos perentorios en la vasta agenda comercial que largamente trasciende el tema arancelario.

Esto, no hace más que graficar la complejidad de avanzar simultáneamente en la obtención de las diferentes metas que supone la construcción de un mercado común, en plazo tan corto.

BALANCE

La experiencia histórica latinoamericana muestra como afecta el entorno macroeconómico al comercio intrarregional y los procesos de integración. La estabilidad es una pre-condición para profundizar la integración. Aquí hay un problema en la CAN ya que la recesión venezolana, por ejemplo, afectó sustancialmente las exportaciones colombianas y ecuatorianas. Asimismo, los procesos de dolarización en Ecuador y de control de cambios en Venezuela generarán no solo desequilibrios comerciales sino variaciones de competitividad relativa, desviación de comercio, e inversiones; y surgimiento de conflictos comerciales que debilitan la integración.

Esto es lo que sucedió en MERCOSUR por el problema de la Convertibilidad Argentina y la devaluación brasilera en 1999, proceso cuya normalización ha tomado tiempo y recursos, y recién se está logrando.¹⁰

Por lo tanto, es previsible que se limite el ritmo y profundidad de la integración, no solo por las dificultades en el tema de coordinación de políticas (por la variable del tipo de cambio) sino también por su impacto en los flujos de comercio intrarregional, por barreras proteccionistas asociadas a conflictos comerciales que han arreciado en los últimos meses.

Las dificultades para conseguir completar un arancel externo común de cumplimiento para todos los miembros, y las ofertas coordinadas solo parcialmente en las negociaciones del ALCA, son una muestra del impacto de los problemas anteriormente mencionados.

La Secretaría General de la Comunidad Andina, ha relativizado el asunto declarando que la integración no se puede limitar a un arancel. Además, se ha señalado que el tema comercial no debe tener absoluta prioridad y más bien se deben profundizar aspectos de la agenda social y política del proceso¹¹

Efectivamente, la integración es mucho más que un arancel. Pero, profundizar la integración requiere consolidar el comercio intracomunitario, lo que supone aplicar políticas macroeconómicas y comerciales funcionales a tales objetivos. Las crisis económicas, las respuestas de políticas aplicadas por los miembros, deberían tratar de manera diferencial a sus socios andinos, tratando de consolidar lo avanzado y limitando volatilidad y turbulencias que se han presentado.

Será muy difícil avanzar hacia el Mercado Común, sin un tratamiento adecuado de esta problemática. Más aún cuando se está en plenas negociaciones de OMC y ALCA. Un retraso o fracaso de esos procesos, debe encontrar a la Comunidad Andina preparada para fortalecer el proceso de integración como uno de los instrumentos que contribuyen al desarrollo de nuestros países.

DIFERENTES FOROS, COALICIONES DIFERENTES

Los países andinos enfrentan complejas y simultáneas negociaciones comerciales internacionales. Los países y los acuerdos de integración deben conciliar su normativa con la de la OMC.

La vocería única en ALCA, y la coordinación de negociaciones de la OMC, forman parte de la política exterior común andina. Sin embargo, la implementación de esta política puede ser de difícil cumplimiento. En efecto, los intereses nacionales de los países andinos no necesariamente los ponen del mismo lado de la mesa de negociaciones en los foros extrarregionales. Sea por la diferente composición y prioridad de su comercio, como por criterios geoestratégicos o políticos.

Por ejemplo, en el caso de las negociaciones agrícolas, Colombia es miembro del grupo CAIRNS mientras que Perú es un importador neto de alimentos. Las políticas y los objetivos de negociación no coinciden en el marco de la OMC. Ese puede ser uno de los factores que explique las escasas iniciativas conjuntas que se hayan presentado a nivel andino, en lo que fue la frustrada "Ronda del Milenio" de Seattle.

¹⁰ Informe MERCOSUR. Op cit.

¹¹ Secretaria General de la Comunidad Andina, Informativo Andino (s/f).

Asimismo, las dificultades enfrentadas en la elaboración de posiciones conjuntas para la próxima ronda ministerial en Cancún.

Una situación similar puede darse en ALCA en esta última fase de negociaciones, cuando se tenga que eliminar los corchetes de los borradores de los acuerdos. Aunque, es cierto que hasta el momento a pesar de las dificultades básicamente se ha cumplido con la vocería única acordada por los andinos.

Otra dimensión del mismo problema se refiere a la profundidad de los diferentes procesos de integración en marcha. El objetivo de ALCA es crear una Zona de Libre Comercio Hemisférica, que aunque constituye un acuerdo de segunda generación al incorporar los temas de la agenda OMC, es un grado de integración menor a las uniones aduaneras existentes y a los mercados comunes potenciales, de alcance subregional. Sin embargo, la agenda ALCA incluye no solo la de la OMC, sino que trata de incorporar explícitamente aspectos bastante polémicos como el laboral y el ambiental, y determinados enfoques negociadores (listas negativas por ejemplo) que tuvieron en NAFTA sus primeros ensayos y que ahora se buscaría proyectar a nivel hemisférico.

Aquí existen graves problemas, como es el caso de los servicios. MERCOSUR postula una metodología de listas positivas, con coberturas, modalidades y tiempos de negociación que contrastan claramente con aquellas propuestas por EE.UU. La arquitectura resultante que permita conciliar los enfoques en pugna, no parece muy fácil de conseguir.

A pesar que los países andinos han tenido una posición única, en los últimos meses se ha apreciado algunos cambios de enfoque y posición en el caso que analizamos, ahora que se está entrando a la fase decisiva de la negociación ALCA. Además, a pesar de existir grandes posibilidades de concretar una zona de libre comercio en Sudamérica, existen puntos de conflicto importantes para una negociación conjunta, como se evidencia en el ejemplo que hemos presentado sobre servicios.

Posiciones convergentes y diferentes grados y/o profundidad de la integración en los diversos foros, constituyen importantes desafíos para los países andinos. El proceso de integración hemisférico que se busca conseguir en ALCA, tendrá que ser un acuerdo OMC- Plus. El mismo reto tiene la Zona de Libre Comercio de Sudamérica, que tendrá que ser más profunda en sus alcances, de lo que considere el potencial ALCA. Es decir, tendrá que ser una acuerdo ALCA- Plus. El desafío para la Comunidad Andina deberá ser alcanzar un grado de integración mayor al que se tenga en una Zona de Libre Comercio Sudamericana, si es que se pretende darle viabilidad a la propuesta de mercado común andino.

En teoría, estarían dadas las condiciones para que tales objetivos se cumplan teniendo el 2005 como plazo. Es decir, no es imprescindible que se alcance un mercado común andino en el 2005, pero sí es indispensable que los acuerdos de integración sean mucho más profundos que los que negocien sus miembros en OMC, ALCA y la Zona de Libre Comercio de Sudamérica.

Existen sin embargo algunos signos preocupantes, como son las posiciones existentes en algunos países andinos para privilegiar un acercamiento bilateral con EE.UU., al estilo propiciado por Chile. O las declaraciones de algunas autoridades que señalan que el proceso de integración andino se agotaría, una vez que el proceso ALCA se haya concretado. Este es un tema central de debate, en el que no existe aún el consenso que se requiere para construir los diferentes grados de integración señalados.

Sí se logra establecer la arquitectura propuesta consolidando la integración andina como aquel proceso de “integración profunda”, la construcción de procesos como ALCA serán complementarios. Si por el contrario, los compromisos y avances llevan a niveles similares de integración, se tendrá que optar por una alternativa y probablemente no todos elijan la CAN.

BALANCE

Cada país andino tiene su propio “spaghetti bowl” de acuerdos comerciales con diversos tratamientos al tema arancelario, normas técnicas, estándares, servicios, inversiones, política de competencia, mecanismos de solución de controversias. El retraso de los socios andinos en completar el AEC y en el avance de coordinación de políticas en general, complica el panorama.

¿Cuál es la resultante de los compromisos en esa trama de acuerdos? ¿Cómo establecer mecanismos adecuados para priorizar los puntos de consenso a pesar de estar en posiciones diferentes en otros foros de negociación?.

Esto requiere un tratamiento urgente, considerando los plazos perentorios de las negociaciones. Tanto en ALCA, OMC y a nivel sudamericano entre CAN-MERCOSUR, desarrollar el spaghetti bowl, no es una tarea sencilla.

El BID plantea por ejemplo 3 escenarios en el ALCA, para el tratamiento del problema anteriormente señalado. Uno, que supone la coexistencia de normativa de acuerdos subregionales y del ALCA donde los agentes económicos optan por uno. El segundo, que implicaría que el ALCA reemplaza los acuerdos preexistentes. El tercero, que el ALCA no incluye normativa en temas que se han definido en acuerdos subregionales previamente.¹²

El segundo escenario no parece conveniente para la CAN y sería muy riesgoso e imprevisible en sus consecuencias. Para cualquiera de los otros dos escenarios, es clave la consolidación y avance de la integración andina. Descuidar el tema comercial justo en esta coyuntura, puede crear un daño irreversible al proceso.

Superando la turbulencia actual, se debe no solo profundizar la integración andina sino la zona de libre comercio con el MERCOSUR. Esta coalición, podría plantear conjuntamente posiciones que nos acerquen al tercer escenario que menciona el BID.

¿PROYECTOS EN CONFLICTO?

Existen pues diversas propuestas y proyectos de los países andinos, que no necesariamente son convergentes con la profundización de su proceso de integración, aunque se autoproclaman como estrategias de regionalismo abierto.

Colombia por ejemplo ha planteado la necesidad de reforzar el G-3, buscando consolidar la presencia e influencia que tienen estos países en Centroamérica y el Caribe. Algunos sectores de este país han propuesto una relación privilegiada con los Estados Unidos, a partir de los vínculos establecidos con el Plan Colombia lo que llevaría a una estrategia distinta a la que se ha venido trabajando hasta el momento en el ALCA. Lo mismo ocurre en el Perú, de una forma muy activa en los últimos meses.

¹² BID, Op. cit.

De otro lado, están las iniciativas de Bolivia y Venezuela para fortalecer los vínculos con MERCOSUR. Para Bolivia los flujos de comercio con ese bloque son fundamentales, lo que le llevó a gestionar su status de asociado, a partir del cual pretende convertirse en un país bisagra en la relación CAN-MERCOSUR.

Recientemente, Venezuela ha planteado unilateralmente su decisión de asociarse al MERCOSUR, si se mantiene la demora en las negociaciones de los países andinos en su conjunto. Ha desarrollado obras de infraestructura y está forjando una alianza estratégica inicialmente en torno al tema energético, con el Brasil.

El Perú también ha desarrollado importantes avances en una alianza con este país que no solo busca construir corredores bioceánicos para la proyección al Pacífico, sino que es un acuerdo de mayor alcance histórico.

Ecuador ha dolarizado su economía, lo que posiblemente haya tenido impactos positivos para la estabilización de corto plazo. Pero, pierde instrumentos de política económica como el tipo de cambio, que a la vez debería ser una de las variables claves para la coordinación en el área andina. Esta meta se ve limitada seriamente con la decisión ecuatoriana, y restringe su capacidad negociadora en la construcción del área de libre comercio hemisférica.

Con la recuperación de la democracia en Perú, se ha retomado la participación activa en el proceso de integración andino y existen señales del gobierno que permitirían la adopción de los diferentes mecanismos aprobados.

Sin embargo, existen otras posiciones que buscan priorizar el proceso ALCA, a través de una relación especial con EE.UU, al interior de más de un país andino. Venezuela tiene una posición antagónica ya que recusa el modelo neoliberal, no firmó la Declaración de Quebec, cuestiona la Cláusula Democrática, y postula que el ALCA tendría un impacto negativo para los países andinos.

EE.UU. ha concedido el ATPDEA, como una medida unilateral de acceso a su mercado para los países andinos (a excepción de Venezuela), y la incorporación de la cadena productiva textil y confecciones. Los Estados Unidos señalan la necesidad de importación de insumos de su país y aspectos no económicos como normas laborales, medio ambiente, propiedad intelectual y estrategias de lucha contra el narcotráfico. El tema de fondo, es si se busca o no una relación de socios comerciales con EE.UU.

Si la respuesta es afirmativa, la estrategia debería ser unitaria, manteniendo la vocería única en ALCA, siguiendo las directivas aprobadas en las instancias correspondientes. Se tendría que desnarcotizar las relaciones con Estados Unidos, poniendo en segundo lugar el tema de la cooperación. ¿Que pasará con estas preferencias arancelarias andinas al término de las negociaciones del ALCA?. Este es un tema que hay que decidir, buscando establecer y comparar los costos y beneficios que suponen los distintos escenarios para la construcción del ALCA.

Algunos países quieren ganar por puesta de mano una consolidación de estos beneficios , a través de un acuerdo bilateral con EE.UU. país que no ha mostrado hasta el momento mayor entusiasmo frente a esa alternativa.

Iniciativas que busquen un acercamiento unilateral con EE.UU o con países del norte, debilita la capacidad negociadora y los márgenes de maniobra de la Comunidad Andina. En cambio, los acercamientos a Brasil y MERCOSUR (aún aunque fuesen unilaterales), fortalecen la consolidación de una Zona de Libre Comercio

Sudamericana, que no sólo define mejores escenarios de negociación con EE.UU., sino que también crea las condiciones para el establecimiento de corredores bioceánicos que proyecten a nuestros países a la región Asia-Pacífico. Concretar las iniciativas de la Cumbre Presidencial de Brasilia, en particular los programas de construcción y desarrollo de infraestructura, constituye un imperativo para la formación del espacio sudamericano.

Balance

Paralelamente se están dando procesos que fortalecen y debilitan la integración andina y sudamericana. De un lado, la alianza estratégica del Perú con Brasil y el impulso de este país de un conjunto de acuerdos bilaterales que entre otros objetivos logre implementar el proyecto IIRSA, acordado por la cumbre presidencial sudamericana de Brasilia del 2000.

De otro lado, y con resultados que puedan ser contraproducentes, se están lanzando iniciativas unilaterales (especialmente de Perú y Colombia) para buscar un acuerdo de libre comercio con EE.UU. si es posible antes del 2005.

La idea en estos últimos tratados es consolidar el ATPDEA, asegurando el acceso al mercado norteamericano, aún en la eventualidad de un retraso y/o estancamiento de las negociaciones del ALCA.

Un problema es que en esa eventualidad Estados Unidos exigirá reciprocidad en el plano comercial, cuyas consecuencias deban ser evaluadas tomando en cuenta diversos escenarios. La reciente crisis en el campo mexicano derivado del cumplimiento de los acuerdos agrícolas de NAFTA, deberían constituir una señal de alerta.

Otro problema es que el ATPDEA ha estado asociado a condicionalidades en temas no económicos como el caso de flexibilizar el trato a empresas norteamericanas en procesos judiciales, apoyo al Plan Colombia y su política antidrogas y hasta asuntos de eventuales instalaciones de bases militares norteamericanas en la región, que podrían escalar conflictos en marcha en el área andina.

En todo caso, los países andinos podrían negociar conjuntamente un acuerdo con Estados Unidos, como el proceso que está dándose con la Unión Europea. Al mismo tiempo, consolidar el establecimiento, de una zona de libre comercio con el MERCOSUR. Los plazos de la estrategia de negociación, son tales que permiten una acumulación de fuerzas previas a un eventual acuerdo con la principal potencia del planeta.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación de los agentes económicos y sociales es clave para el proceso de integración. En la Comunidad Andina existen Consejos Consultivos Empresarial y Laboral. En el primer caso, se han producido diversos encuentros de negocios. En el segundo caso se han tenido varias iniciativas entre ellas la formulación de la Carta Social Andina.

Sin embargo, aún no se ha producido el protagonismo que se requiere para que los acuerdos y las propuestas que se generen en las diferentes instancias de la CAN, formen parte de la agenda y la vida cotidiana de la población andina.

El desafío se presenta a dos niveles. De un lado, el dialogo al interior de cada país y los canales de participación que se establezcan. De otro lado, los mecanismos institucionales existentes o que sean necesarios crearse a nivel del acuerdo regional. Esta es una tarea impostergable, no sólo para legitimar y fortalecer el proceso de integración, sino para evitar crecientes beligerancias potenciales.

Por ejemplo, los temas laborales y de medio ambiente son bastante conflictivos, y han articulado protestas de sindicatos y ONGs a escala planetaria. Aquí existen múltiples corrientes y enfoques, que incluyen las posiciones antiglobalización (anti OMC, anti ALCA, anti FMI/ Banco Mundial) que todavía no se han convertido en posiciones contrarias a los acuerdos regionales. Es fundamental establecer los canales de participación, la transparencia en la información y los procedimientos, creando mecanismos de dialogo y propuesta que puedan ser intermediadas por los representantes de la sociedad civil.

Existen iniciativas andinas que contribuyen a ese objetivo, como la eliminación de las visas y el reconocimiento del documento de identificación nacional para circular libremente, el proyecto de elección directa de parlamentarios andinos, por ejemplo. Pero sin duda se requiere potenciar sustancialmente instrumentos relacionados.

También es cierto que existe un alarmante desconocimiento en la población de los mecanismos y del avance del proceso andino, y de la agenda internacional asociada. Eso también constituye un reto para organismos gremiales, ONGs, y universidades de la región que deben desplegar una intensa campaña de información, coordinación y elaboración de propuestas.

Por tanto, se trata de establecer mecanismos en los diversos planos: acciones de consulta, organismos de representación de los sectores sociales y políticos, normativa a nivel andino que efectivamente se cumpla en todos los países. Es decir, se trata de combinar el diseño y la implementación de políticas promovidas desde los esquemas de integración, con la dinámica social que genera el avance mismo del proceso de integración andino.

Sólo en esa medida, se darán las condiciones para establecer un dialogo fluido que fortalezca la integración andina a partir de la acción de los agentes económicos y sociales de nuestros países. Afortunadamente, la Comunidad Andina ha puesto la Agenda Social como uno de los puntos centrales de las últimas cumbres presidenciales, lo que constituye un buen punto de partida.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En este artículo se han tratado de indicar algunos desafíos pendientes para consolidar la integración andina, desde la perspectiva de un partidario de dicho proceso. Se busca una reflexión crítica que permita identificar problemas, contribuyendo a la discusión y solución de los mismos.

Transcurridos más de 30 años de la integración andina, a pesar de sus limitaciones, tenemos una realidad que supera ampliamente el aspecto comercial y económico, que es histórica, estratégica, cultural y social. Es lo que tenemos, y desde allí debemos construir de manera coordinada y unitaria, poniendo por delante los intereses comunes. La diferencia con otras iniciativas como el ALCA, es que en este caso se trata de un proyecto y los procesos subregionales de realidades imperfectas

El problema es que se ha tendido a subestimar el rol de los mecanismos de integración, cuando las variables económicas y sociales de los países muestran un

comportamiento positivo. Al mismo tiempo, se ha sobreestimado el papel de los mismos factores, cuando los indicadores han sido negativos. Es indispensable considerar el impacto de los shocks externos sean estos de signo positivo o negativo, ya que son muy importantes para economías pequeñas y vulnerables como las andinas.

Es muy difícil llegar a la meta de un mercado común para el 2005, ya que se deben afrontar complejos objetivos de manera simultánea, en un plazo corto. Pero, es perfectamente factible que para esa fecha podamos tener un proceso de integración más profundo, que el que se construya en la Zona de Libre Comercio de Sudamérica y ALCA. La consolidación de la unidad sudamericana también es bastante viable, para lo cual se deben cumplir los acuerdos de la Cumbre Sudamericana desarrollada en Brasilia.

Se deben crear los mecanismos financieros que permitan conciliar liberalización y perfeccionamiento e integración de los mercados, con mecanismos redistributivos en el área andina. Eso supone una elevada dosis de voluntad política y de creatividad, para generar ese tipo de mecanismos en países de escasos recursos e ingresos relativos a nivel internacional.

Los países tienen intereses nacionales diversos, y su defensa y proyección se manifiestan tanto en las mesas de negociación de los foros internacionales, como en el impulso de diferentes iniciativas o acuerdos subregionales, que pueden constituir vías alternativas a la integración andina. Sin embargo, los factores comunes en los diferentes planos son mayores, y estos deberían ser priorizados, no así las diferencias. A mayor profundidad del proceso de integración andino, mayor complementariedad con otros esquemas regionales o extrarregionales.

La única garantía de éxito permanente para la integración andina es la paulatina incorporación de los agentes económicos y sociales en el proceso. Existe en la Comunidad Andina una institucionalidad bastante desarrollada, debemos perfeccionar su funcionamiento, participar en los mecanismos existentes, y acatar las decisiones comunitarias.

En la denominada sociedad del conocimiento, se requiere extraordinarios esfuerzos para desarrollar el "capital humano", indispensable para que la brecha tecnológica, digital, de ingresos y niveles de vida de la población no se acentúen. Enfrentar estas tareas y los desafíos de la globalización, presentan un mejor escenario desde la unidad andina.

El problema es que los resultados de las negociaciones pendientes en los distintos foros no solo definirán la suerte de la integración andina, sino de cada país individual. Esta mucho en juego y queda muy poco tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- BID “Más Allá de las Fronteras” Washington, 2002.
- CAN “Resultados 2002 principales indicadores económicos en los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile”.
- CEPAL “Globalización y Desarrollo” Naciones Unidas, 2002.
- Estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina, 2003.
- Fairlie, Torres, Cuadra “Apertura Comercial y Protección efectiva en el Perú” Mimeo, 2003.
- French-Davis, Ricardo “Macroeconomía, Comercio y Finanzas para reformar las reformas en América Latina” Santiago de Chile, McGraw-Hill, 1999.
- Secretaria General de la Comunidad Andina, Informativo Andino (s/f).
- BID–INTAL Informe MERCOSUR. Periodo 2001-2002 Año 7 No. 8, 2003.
- INTAL Informe Andino 2001 BID-INTAL, Año 1 No. 1, 2002.
- Rodrik, Dani "Trade Policy Reform as Institutional reforms" Paper prepared for a Handbook on Developing countries and the Next Round of WTO Negotiations, 2000.
- Stiglitz, Joseph “Globalization and its discontents” W.W. Norton and Company, 2002.
- UNCTAD World Investment Report, Naciones Unidas, 2002.