



BRIEF N2

MONITOR OF REGIONAL INTEGRATION

Comunidad Andina: La Encrucijada de la Integración

Alan Fairlie R.

Junio 2005

1. Dificultades económicas y tensiones políticas en el proceso andino

La Comunidad Andina se encuentra en una situación complicada, con lentos avances en el comercio intrarregional luego de superarse la inestabilidad macroeconómica (primero en Ecuador y después en Venezuela), pero con temas no resueltos como el del AEC que limitan su avance en ese plano.

El entrampamiento en las negociaciones del AEC y los conflictos comerciales con incumplimientos de fallos del Tribunal Andino, tiene a la base las distintas políticas económicas y comerciales que los socios vienen implementando, así como los diferentes enfoques geopolíticos que regímenes diversos tienen frente a sus socios regionales y extrarregionales.

[En el campo de las políticas económicas](#), Venezuela aplicó un régimen de controles que incluía el cambiario, durante la crisis que atravesó antes de la bonanza reciente de los precios del petróleo. Ecuador tiene la economía dolarizada, lo que implica la renuncia expresa al tipo de cambio como instrumento de política. Y otros países como Perú, tienen un tipo de cambio flexible con un Banco Central que ejecuta una política monetaria de meta inflación.

Esto no sólo ha dificultado avanzar en la profundización del proceso de integración, sino también en la propia coordinación de políticas económicas (sobretodo cambiarias). El comercio de mayor valor agregado y comercio intraindustrial que caracterizan los flujos interregionales son un activo que inclusive pueden jugar el rol de plataforma de exportación, pero para algunos socios (como el caso de Perú) representan aún porcentajes muy pequeños de su comercio global.

Claramente, Colombia es el principal socio comercial andino -si se excluyen combustibles- y el que tiene mayores flujos de comercio intrarregional, a partir de una estrecha relación bilateral con Venezuela (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1

Países	Exportaciones Intracomunitarias			Exportaciones Extracomunitarias		
	(Millones de dólares)					
	Ene-Dic 2003	Ene-Dic 2004 1/	Variación Ene-Dic 2004/2003	Ene-Dic 2003	Ene-Dic 2004 1/	Variación Ene-Dic 2004/2003
Comunidad Andina	4,900.1	7,765.6	58.5%	50,053.5	66,408.8	32.7%
Bolivia	422.0	477.8	13.2%	1,211.0	1,690.6	39.6%
Colombia	1,839.7	3,162.7	71.9%	11,107.2	13,272.4	19.5%
Ecuador	1,012.3	854.1	-15.6%	4,860.7	6,325.8	30.1%
Perú	537.4	802.3	49.3%	8,011.5	11,562.5	44.3%
Venezuela	1,088.7	2,468.7	126.8%	24,863.1	33,557.4	35.0%
Petroleros	207.8	1,091.3	425.1%	20,459.2	28,054.1	37.1%
No tradicionales	880.9	1,377.4	56.4%	4,403.9	5,503.2	25.0%

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina

También hay una diferencia en la profundidad de la implementación de las políticas del Consenso de Washington en los 90s: Perú y Bolivia unilateralmente desmantelaron todos sus mecanismos de protección no arancelaria y promoción sectorial y de exportaciones, pero los otros países en mayor o menor grado los mantienen, a pesar del proceso de liberalización que también impulsaron en sus economías.

Esto ha llevado a que la política exterior común -en cuanto a su componente comercial- sea vulnerable, a pesar de posiciones conjuntas significativas que se han conseguido en las negociaciones del ALCA y en las primeras rondas del TLC con EEUU (lo que se está debilitando por la negociación bilateral de las principales mesas que propicia EEUU).

Perú y Bolivia han liberalizado profundamente el sector servicios y tienen un régimen más liberal en el tratamiento a la inversión extranjera, así como normas sanitarias y fitosanitarias flexibles. Estos países no presentan mayor sensibilidad en estos sectores en sus negociaciones comerciales internacionales, a diferencia de Venezuela, Colombia y Ecuador. La consecuencia es una creciente dificultad en articular posiciones conjuntas, sobre todo en la última fase de los procesos. Al final, se opta por salidas bilaterales.

Si bien hay una normativa comunitaria sustantiva como en el caso de Propiedad Intelectual, Servicios, etc. no se ha avanzado suficientemente en la armonización de estándares y normas en el campo Sanitario y Fitosanitario, Compras Gubernamentales, etc. También se cuenta con un marco institucional relativamente más desarrollado que otros acuerdos regionales como el Mercosur. Existe un componente supranacional como el Tribunal Andino, y se cuenta con órganos comunitarios en educación, salud y los consejos consultivos laboral y empresarial.

Sin embargo, hay una suerte de desequilibrio entre el mayor grado de avance institucional y el todavía insuficiente grado de comercio intrarregional para el conjunto de los socios (para el caso de Colombia principalmente, la situación es distinta). Esto no se ha compensado hasta el momento, con un avance sustantivo en los aspectos no comerciales de la integración.

En este esquema es importante también la distribución de los beneficios de la integración, que parecen haber favorecido fundamentalmente a países como Colombia, y en menor grado o con percepciones de pérdida por parte de países como Perú. De modo tal que una profundización de instrumentos como el AEC, que han respondido fundamentalmente a la estructura productiva de Colombia y Venezuela y en menor grado Ecuador, genera temores de mayores pérdidas por parte de los otros socios.

La Secretaría General de la CAN es muy consciente de todas estas dificultades por lo que elaboró un nuevo diseño estratégico, aprobado en la Cumbre Presidencial de Cuenca, 12 de Julio 2004. Allí se rescataba el carácter multidimensional de la integración, señalándose que era mucho más que un proceso de integración comercial

y por supuesto que el tema del AEC. Se planteó inclusive que era posible alcanzar la meta de un mercado común, sin completar la definición de un AEC.

Parece plausible darle prioridad a otros elementos claves de la integración, como son infraestructura, energía, integración fronteriza, variables político-institucionales (democracia, derechos humanos, entre otros.) Pero, también parece cierto que debe resolverse de alguna manera el tema pendiente comercial, y específicamente del AEC. En efecto, en mayo pasado Venezuela, con respaldo de Colombia y Bolivia, se negó a prorrogar la vigencia del AEC una vez más. Este había logrado una aprobación del 62% de las partidas y faltaba definir el resto, lo que no se consiguió armonizar para las negociaciones del TLC con EEUU. Ahora, se está planteando un sistema de bandas que permita superar el problema.

A las dificultades en el campo económico y comercial, se suman graves crisis políticas, que han llevado al cambio sucesivo de Presidentes en más de un país andino, y cuestionan la propia gobernabilidad de los mismos. Especialmente los casos de Ecuador y Bolivia, donde el marco institucional de la Comunidad Andina fue puesto a prueba, y no necesariamente pudo establecer los canales de diálogo o de salida que eran y son indispensables.

Tampoco pudo hacerlo en un caso grave pero menos extremo, como fue la crisis política Colombo-Venezolana a raíz del incidente de un dirigente guerrillero colombiano detenido/entregado, en territorio venezolano. Allí hubo participación protagónica de los presidentes de Brasil y Cuba, adicionalmente a los esfuerzos andinos.

Colombia tiene buenos indicadores y la popularidad presidencial es considerable, pero se han generado conflictos por las reformas que se están impulsando para asegurar el cambio constitucional que permite la reelección del Presidente Uribe. Asimismo, hay posiciones encontradas respecto a la implementación del Plan Colombia y la política antiterrorista que se ejecuta.

En Perú, los indicadores macroeconómicos están muy bien en los últimos años, pero los niveles de aprobación presidencial son de los más bajos de la región y se han generado protestas de diferentes sectores productivos y laborales, sobretodo en las

regiones. No se está ante un inminente escenario boliviano donde hay elementos sumamente complejos que coexisten en la crisis, pero el equilibrio es precario.

Venezuela luego de sucesivas elecciones y referéndums, ha tenido una consolidación del régimen del Presidente Chávez, aunque con cuestionamientos más o menos velados de sus vecinos sobre las implicancias constitucionales de los cambios producidos en el país. A ello se suma una abierta y creciente beligerancia con los EEUU.

Mientras Venezuela cuestiona abiertamente las políticas del Consenso de Washington, se opone al ALCA y al TLC con EEUU, los vecinos como Colombia y Perú básicamente implementan –con matices- un continuismo de las políticas económicas de los 90s, y mantienen posiciones de virtual alineamiento o muy cercanas a las diversas políticas que EEUU tiene en la región y a nivel global.

2. Las agendas interna y externa en un escenario de tensiones

Estas diferencias entre los andinos, también se manifiestan en las prioridades de la integración sudamericana en sus respectivas agendas. Venezuela ha buscado y está implementando una alianza estratégica con Brasil y un acercamiento con Argentina y el Mercosur, en base a no sólo obras de infraestructura y proyectos en el sector energético. También en búsqueda de la creación de espacios y contrapesos mayores en la perspectiva de un mundo multipolar.

Venezuela presenta una propuesta de integración bolivariana (ALBA), que se contrapone a los acuerdos meramente comerciales o a los auspiciados en los tratados de libre comercio bilaterales impulsados por EEUU. En esa perspectiva, la Comunidad Sudamericana de Naciones tiene para ellos una gran prioridad, y se plantea como alternativa a otras zonas de libre comercio con EEUU o a nivel hemisférico en el ALCA.

Simultáneamente, Colombia y Perú, en menor grado Ecuador (con la futura adhesión de Bolivia) negocian un TLC con EEUU. Al mismo tiempo, han suscrito la Declaración del Cuzco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, han propiciado la convergencia de la Comunidad Andina y el Mercosur, están convencidos de la

necesidad de la implementación de infraestructura a través del IIRSA, la integración energética, fronteriza, en el espacio sudamericano.

Para estos países, serían perfectamente compatibles ambos procesos: el TLC con EEUU y la Comunidad Sudamericana de Naciones, desde una perspectiva de regionalismo abierto. Al mismo tiempo, Venezuela y Colombia han reactivado el G-3 con México, y Bolivia tiene como socios comerciales muy importantes a los miembros del Mercosur, a pesar que a la CAN exporta sus productos de mayor valor agregado (especialmente al Perú). Esto contrasta notablemente con el escaso peso relativo que el comercio con Mercosur tiene para Colombia, Perú, por ejemplo.

La gran interrogante es si todos estos procesos son convergentes, y sí permitirán no sólo la eventual profundización de la Comunidad Andina ([y](#) de la Comunidad Sudamericana de Naciones) o si está en riesgo la propia viabilidad futura del acuerdo subregional. Ambas percepciones coexisten entre líderes del sector público, privado y sociedad civil en los países andinos.

En cuanto al tema de la integración regional, hay quienes ven el proceso andino con optimismo y hay otros que piensan que ha fracasado. [Para los optimistas, la integración es](#) algo valioso en la medida que ha permitido un mayor mercado, una mejor posición negociadora en el ámbito internacional, y un importante comercio intracomunitario. Al respecto, cabe resaltar la importancia que este tiene para Colombia (especialmente con Venezuela), que es más significativo en relación a lo logrado por los otros países de la región. También, se resalta la participación que tienen los productos con mayor valor agregado dentro del comercio intracomunitario andino, y el avance en el plano institucional.

Entre los principales problemas mencionados se tienen: 1) los esfuerzos de integración han estado centralizados, mientras que la globalización se enfrenta con una integración hacia adentro (regionalización transfronteriza); 2) la CAN ha tenido una reducida capacidad de integración, se evidencia la necesidad de una política andina que brinde un espacio en el campo cultural y en políticas pro-indígenas; 3) la inestabilidad política y económica de los andinos (crisis en Venezuela y Bolivia, Ecuador dolarizado); 4) el espacio para la CAN se reduce en lo comercial y en los conflictos políticos presentados, donde la CAN participó pero sin el protagonismo

correspondiente; 5) los sectores empresariales miran la integración con desconfianza; y 6) problema de narcotráfico y consecuencias regionales del Plan Colombia.

La CAN tiene enormes potencialidades, pero prima el discurso más que la práctica. El reto para los andinos es crear y avanzar en una meta de integración con criterios comunes, no sólo en temas comerciales, sino también en temas políticos, sociales y culturales (como ayuda social y seguridad). Además, es importante tener en cuenta los problemas peculiares de la región (drogas, migraciones y terrorismo) a la hora de establecer una estrategia de integración.

Por otro lado, en lo que se refiere al proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la mayoría lo percibe como algo prioritario para los andinos y concuerda en que la convergencia del Mercosur y la CAN, con el liderazgo regional de Brasil, debería ser el espacio de despliegue del proceso. Sin embargo, existen muchos factores que limitan su avance, que para algunos podrán ser superados en el largo plazo. Aunque, otros tienen una visión mucho más escéptica sobre el futuro de la Comunidad Sudamericana.

Pero, en general se acepta que si bien el proceso aún es algo retórico y la convergencia entre los actores será lenta, se cuenta con las bases de la ALADI, y con las negociaciones entre la CAN, MERCOSUR y Chile. Asimismo, los andinos ya tienen un acuerdo de ZLC con MERCOSUR, y se piensa que en 10 años la ZLC sudamericana podría estar consolidada. El IIRSA, será clave para mejorar la comunicación entre vecinos. Los acuerdos comerciales crean un fuerte espacio para el dialogo político y la Cumbre Política puede dar buenos resultados. El rol de las Secretarías será muy importante (para coordinar y presentar temas de prioridad común), así como el apoyo de la ALADI y el Pacto Amazónico.

La convergencia de Mercosur y de la CAN, tendrá además, un peso político en las relaciones con el resto del mundo. El problema es que Brasil tendría una agenda propia, que debería ser asumida por los países de Sudamérica como parte de los costos y beneficios que trae la integración.

La Comunidad Sudamericana de Naciones, jugaría un papel fundamental a nivel multilateral. Sin embargo, para desarrollar posiciones como bloque, a ese nivel, es

necesario definir primero posiciones intra-bloque, una agenda intra-comunitaria de cooperación política en temas de interés, como: drogas, corrupción, migraciones, derechos humanos, medio ambiente, etc. El problema es que no hay un liderazgo que guíe a los sudamericanos a mantener posiciones comunes en todos estos temas. Peor aún, se puede observar que algunos líderes están lejos del proceso de integración.

Un tema que tendrá un gran impacto sobre el futuro de la integración andina es el TLC que actualmente están negociando tres países andinos con EEUU y las relaciones con Europa.

En efecto, las condicionalidades con EEUU y Europa son diferentes. Mientras EEUU exigen la solución de los contenciosos judiciales y tributarios pendientes de sus empresas, o la implementación de cierta normativa laboral en los países andinos, Europa exige cláusula democrática, derechos humanos y la consolidación del proceso de integración andino como prerequisito para negociar.

Mientras el TLC con EEUU puede generar conflictos con sus acuerdos OMC-plus con la normativa comunitaria, o avanzando más allá de lo que se ha definido en el acuerdo regional (caso de Propiedad Intelectual y Compras Gubernamentales, por ejemplo), Europa exige la definición de un AEC y la consolidación institucional de la CAN y la armonización e implementación de normas comunitarias.

Mientras EEUU evalúa unilateralmente y exige el cumplimiento de las condiciones establecidas, Europa también plantea condicionalidades en el SGP-plus pero establece un sistema de valoración conjunta con la CAN para la evaluación e implementación del proceso.

Un TLC con EEUU podría ser un catalizador para profundizar la integración andina como algunos señalan -incluida la Secretaría General de la CAN- dado que entre otros factores se ha creado un seguro institucional (a diferencia de CAFTA) en el que se establece (Decisión 598, 11 de Julio del 2004) que los socios andinos continuarán rigiéndose por la normativa comunitaria y que cualquier ventaja que se conceda a EEUU tendrá que hacerse extensiva a los otros socios, aún cuando no participen de las negociaciones de este TLC.

Otro escenario menos optimista es que no sea posible profundizar la integración andina más allá de lo acordado con EEUU, y que la integración sub-regional se vuelva cada vez menos relevante para sus socios creando serias dificultades para su viabilidad por lo menos en el plano económico-comercial. Con las dificultades señaladas en el plano político-institucional, tampoco este terreno se presenta muy promisorio.

Aún en este último escenario, queda la posibilidad de que el proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones sea viable, más allá de la profundización o no de cada espacio subregional que lo conforma. A pesar de la coexistencia de diferentes posiciones y enfoques como el de Venezuela de un lado, y Colombia-Perú de otro, la Comunidad Sudamericana por diferentes motivos se convierte en un escenario de confluencia, más allá de las diferencias.

[En ese contexto](#), Europa también puede jugar un rol significativo, no sólo si completa el acuerdo Asociación con Mercosur y lo continua con la CAN, sino también en cuanto al respaldo político que podría darle al naciente proyecto de Comunidad Sudamericana. Las coincidencias en foros multilaterales son posibles con estos países en temas como Medioambiente, Drogas, Control de armamentos, y podrían generar un escenario interesante para las dos partes.

3. Los retos de la integración andina

En [síntesis](#), el futuro de la CAN es sumamente complejo. En primer lugar, por las crisis políticas y la fragilidad institucional que genera serios riesgos de gobernabilidad, que deben ser superados. Lo ideal es que los mecanismos institucionales de la CAN funcionen, y no haya injerencia de otros organismos, y países externos a la región.

En segundo lugar, debe superarse el entrampamiento comercial con soluciones intermedias al AEC, y administrando mejor los conflictos en el marco de la coexistencia de diferentes políticas comerciales y económicas. En tercer lugar, se debe tener la capacidad de avanzar en los aspectos no económicos de la integración andina, para lo cual parece haber voluntad política de los países.

En cuarto lugar, se deben morigerar las diferencias, para una adecuada implementación de la política externa común de la CAN, donde la beligerancia de Venezuela –que asume en breve la Presidencia- no arrastre el conjunto del acuerdo regional. Tampoco que los otros andinos ataquen el proyecto que tiene soberanamente ese país, y las iniciativas que impulse desde la presidencia andina. Esto es perfectamente factible, y será clave el rol que juegue la Secretaría General.

En quinto lugar, depende del desenlace de las negociaciones de un TLC con EEUU, el Acuerdo de Asociación con Europa, y el destino de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Lo más probable es que el acuerdo con Europa fortalecerá la integración andina a pesar de las dificultades y juicios críticos sobre la valoración conjunta, lo que no será el caso del TLC con EEUU (según lo que se perfila por lo avanzado hasta el momento en las negociaciones).

En sexto lugar, la Comunidad Sudamericana de Naciones puede ser un espacio de confluencia, a pesar de las posiciones contradictorias. También un foro político, que contribuya a la estabilidad institucional. Facilita además la articulación espacial y proyección a la región Asia-Pacífico, y crea el espacio para el desarrollo de coincidencias con socios extrarregionales como los europeos, en foros multilaterales.