

La integración andina: actores y política económica

Pablo R. Avilés Martín*

La integración, proceso exigido por las circunstancias económico-sociales en el mundo actual, confronta muchas dificultades en su interpretación conceptual y aplicación. En efecto, Pese a la 'popularización del término' y su progresiva práctica, es común encontrar diferencias notables en lo que a su significado se refiere, de allí que, en el presente estudio se procurará utilizar un criterio de unidad conceptual sobre el fenómeno integracionista y reseñar la historia de su aplicabilidad principalmente en los países andinos. Generalmente, en los contextos sico-sociales donde existen diferencias de tipo geográfico, territorial, de recursos naturales disponibles, población, conocimiento y tecnología aplicables, entre otras, existe la necesidad de relacionarse entre vecinos y con otras economías a fin de satisfacer las necesidades de la población.

La interacción y dinámica generada por las condiciones de desarrollo prevalecientes, unidas a la estructura del sistema económico internacional¹, hacen necesaria la integración y con ella la coordinación de políticas gubernamentales, de tipo bilateral y multilateral como parte del proceso que permita mejorar las condiciones y relaciones de los estados. Comúnmente, la integración ha sido analizada utilizando como referente teórico general la Interdependencia.

Asumiendo que la integración es una forma de interacción estatal, vale la pena referenciar los conceptos expuestos por Andrés Franco y Francisco Robles², para diferenciar la integración con otros fenómenos también de interacción como la concertación y la cooperación. La *concertación*, es entendida como

* Segundo secretario, desempeña funciones en la Embajada del Ecuador en Venezuela.

1 El sistema económico al que se hace referencia es aquel caracterizado por modelos capitalistas de producción, la consolidación del comercio y el aumento progresivo de los capitales financieros.

2 FRANCO, Andrés, ROBLES, Francisco, 'Integración: Un marco teórico', en Colombia Internacional N° 30 (abril-Junio 1995) Universidad de los Andes.

un proceso por medio del cual dos o más gobiernos se ponen de acuerdo para actuar de forma conjunta a nivel diplomático, teniendo como norte fines de naturaleza política; es un proceso que sirve para reafirmar, favorecer y defender modelos de integración ya existentes. Al hablar de *cooperación*, se incluyen todas las formas de acercamiento, colaboración, coordinación entre estados en el nivel económico y político, sin llegar a la conformación de un esquema formal de integración.

Tanto la *concertación* como la *cooperación* son formas de interacción estatal con una intensidad menor a la que exige la integración y que es definida por Juan Tokatlian como “*un proceso más amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucrados*”³. Es decir se trata de una forma más intensa e integral de acción entre estados.

La integración, de inicio es un concepto y fenómeno abstracto y en el tiempo se objetiviza en tres diferentes tipos: **a. integración de hecho: forma en la que** no incorpora

la firma ni constitución de tratados o documentos jurídicos que la sustenten. Está forma de integración resulta casi inexistente en nuestros días; **b. integración por tratado:** el documento del tratado genera un respaldo jurídico, es una de las formas de integración más utilizadas, ya sea de carácter bilateral o multilateral; y, **c. integración formal:** es la forma más profunda pero más compleja forma de integración, puesto que, además de crear un vínculo jurídico por medio de tratados, crea una institucionalidad común.

De otro lado existen dos *esquemas* de integración: **a. Cerrado-proteccionista:** integración de tipo regional cerrada para otros actores externos o diferentes a los que por identidad integra. **b. Abierta-aperturista:** no sólo es intra regional, incorpora también otros países y regiones ubicados fuera del contexto vecinal.

Los estudiosos de la integración han simplificado el contenido y alcance de este complejo proceso de interrelación estatal. La integración económica se inicia por la *Integración comercial*; se proyecta la integración de los factores de capital y trabajo, para finalmente llegar a la integración fiscal y cambiaria, tercera fase en la que se cede la soberanía como valor de identidad nacional al grupo asociado o integrado.

³ TOKATLIAN, Juan. “Componentes políticos de la integración” en ACOSTA, Juan. “Integración, desarrollo económico y competitividad”, Santa Fe de Bogotá, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo.

La especificación en fases y mecanismos de integración económica, obedece a que ésta es la más común de todas y presenta múltiples ejemplos en Europa, América y Asia fundamentalmente. Además de ésta, existe la *Integración Política*, que puede darse en dos niveles o grados: el primero y más complejo, implica la creación de instituciones de carácter supranacional y el segundo, se refiere a la integración de varios estados o naciones frente a diversos temas políticos. Ejemplo de ello es la política exterior común frente a un determinado esquema de integración o las posiciones de los países que conforman un bloque frente a determinados temas políticos, sin llegar por cierto a generar una institucionalidad como tal.

En cuanto a la *Integración Social*, el concepto es utilizado para hacer referencia únicamente a “*la integración de políticas sociales sin que necesariamente ésta tenga una connotación o significado de legitimación de la integración política o económica*”⁴. Pese a estar articuladas y a la necesidad de que se lleven a cabo de forma integral y progresiva, se puede decir que el proceso de integración social permite conservar cierto nivel de autonomía e independencia, al menos en lo que se refiere a la legitimidad antes referenciada.

Las primeras formas de integración recientes tuvieron lugar en Europa Occidental. En 1951 por ejemplo, se conformó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), cuyo propósito general fue la cooperación conjunta a fin de generar soluciones que cada país por sí solo ya no podía proporcionar en materia de producción de carbón y acero. Los países que adhirieron al Plan Shuman fueron Alemania, Bélgica, Holanda, Italia y Luxemburgo. Posteriormente, en el año 1958 y teniendo en cuenta los efectos positivos de la CECA se crea el Tratado de Roma para crear la Comunidad Económica Europea (CEE). Quienes no se adhirieron a esa comunidad pudieron hacerlo a la denominada Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Association) en 1959.

En América del Norte se experimentó la integración comercial mediante la conformación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, denominado NAFTA y que agrupa a Canadá – Estados Unidos y Méjico.

En 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena y se da inicio a un proceso de integración subregional con el propósito de fortalecer a la comunidad andina de naciones. El acuerdo de Cartagena es la primera materialización del deseo integrador

4 LOMBAERDE DE, Philippe. “*Integración Internacional: un marco conceptual y teórico*” en Colombia Internacional N° 33 (enero-marzo 1996) Universidad de los Andes. p. 16.

andino y se constituye en “*un proceso de cooperación intraregional encaminado a encontrar soluciones a los problemas comunes que afrontan las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.*”⁵...

La integración suramericana, giró principalmente en torno a dos iniciativas que pese a tener un curso paralelo e independiente no son excluyentes y por el contrario su convergencia daría un nivel de integración importante el subcontinente. La primera iniciativa gira en torno al tema comercial y consiste en lograr una Zona de Libre Comercio entre Comunidad Andina de Naciones - CAN y el MERCOSUR; la segunda se basa en la iniciativa de cooperación e integración física y de infraestructura que actualmente se materializa en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional - IIRSA. En materia económica, la realización de ajustes durante la década de los noventa en Suramérica se caracterizó por tener una naturaleza asimétrica, por lo cual se generaron diferentes condiciones en materia económica tanto para los andinos como para los países del sur en la medida en que la intensidad de las reformas fue diferente en cada país. De esa forma el desarrollo económico de los países resulta también heterogéneo. Pese a esas diferencias, los dos esquemas se fundan en el libre comercio y plantean una transición hacia la Unión

aduanera, lo cual significa un punto de encuentro para la integración en el espacio suramericano.

El final de la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa fue el período en el que los países andinos realizaron una serie de reformas de naturaleza aperturista que de cierta forma chocaban con el propósito inicial del Pacto Andino que había asumido un modelo de regionalismo cerrado caracterizado por la concepción “cepalina” de sustitución de importaciones y de desvinculación de la economía internacional a fin de proteger los mercados y sectores productivos de la subregión. El accionar de ese período se tradujo posteriormente en un estancamiento visible y un proceso de contradicciones profundas de la comunidad que se reorientaría en el año 1996 con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones bajo el Protocolo de Trujillo en diciembre de 2004.

LA INTEGRACIÓN ANDINA EN EL ESPACIO SURAMERICANO

La primera etapa de la integración andina, tuvo lugar durante la década de los setenta, con gran apoyo político por parte de todos los países miembros, en un entorno proteccionista donde los instrumentos implementados buscaban o tenían como fin la aplicación de un

5 SAMANIEGO, Marcelo. 'Mecanismos de Integración y Cooperación Internacional' AFESE - ILDIS.

Programa de Liberalización, cuyo propósito fundamental era eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias de los países socios. Adicionalmente se complementó el proceso con algunos programas sectoriales de Desarrollo Industrial. Pese al impulso inicial dado, en los últimos años de la década se presentaron los primeros protocolos modificatorios que tenían como fin postergar algunos de los compromisos establecidos en el Pacto Andino.

Al inicio de los ochentas se agudiza el estancamiento del esquema de integración, motivada por la crisis de la deuda externa que estalló en México en el año de 1982 y que posteriormente se expandiría por todo el continente sudamericano, reflejando dificultades económicas, sociales y políticas en los países, varios de los cuales optaron por el restablecimiento de barreras arancelarias o dispositivos unilaterales que obstaculizaban las relaciones comerciales y desconocían los acuerdos previos del Pacto Andino. Al verse afectado el comercio, el proceso entró en una fase de estancamiento general. El punto álgido de la crisis del Pacto ocurre en 1987, cuando en el Acuerdo de Quito se postergan los compromisos previos de integración “para una época que resulte más propicia para el desarrollo de los mismos”. En ese momento el interés nacional y la situación interna de los países era prioritario, quedando a un lado

el tema de la integración. La deuda externa generalizada en la subregión había generado sus efectos.

El estancamiento del Pacto afectó de forma abrupta al entorno económico y político internacional a finales de la misma década. Esos cambios principalmente económicos generaron condiciones totalmente diferentes a la dinámica que estaba asumiendo el proceso de integración subregional. Ante esa realidad y conscientes de los retos que se venían en el mundo después de la guerra fría, los propios presidentes andinos se comprometen a relanzar el proceso integracionista y asumen la conducción del mismo, muestra de ello fue la institucionalización, entre 1989 y 1992, de las reuniones semestrales del Consejo Presidencial Andino.

La idea del “Diseño Estratégico” que tuvo lugar en diciembre de 1989, fue fijar los límites de tiempo para avanzar en el cumplimiento de los compromisos y pasos señalados en el esquema de integración, esos límites, pretendían abarcar toda la década de los noventa; sin embargo, la celeridad en la conformación de otros procesos subregionales (Mercado Común Centro Americano MCCA y Mercado Común del Sur MERCOSUR) estimuló en los andinos el aceleramiento del proceso haciendo que los plazos fijados para toda la década de los noventa se anticiparan para el año de 1992

y 1993. (VI Reunión Presidencial de Cartagena-Acta de Barahona – Diciembre de 1991). Por desgracia, esta aceleración de los procesos, si bien tuvo una gran dosis de voluntad política no tuvo éxito, pues el número de acciones que se pretendían llevar a cabo en tan poco tiempo, resultaron incompatibles con la factibilidad técnica que permitiera su ejecución así como con las asimetrías que se presentaron frente a los compromisos establecidos.

Para el año de 1992, el aún llamado Grupo Andino era el primer esquema de integración que en América avanzaba hacia la constitución de una zona de libre comercio. En ese contexto, los países andinos fijan un Arancel Externo común con cuatro niveles arancelarios del 5, 10, 15 y 20% que a partir de 1995 entran en funcionamiento. Pese a la suspensión temporal de las obligaciones referentes al Programa de Liberalización presentada por el Perú y que debilitó temporalmente el espíritu integrador de la Comunidad, en 1993 entra en funcionamiento la Zona de Libre Comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

El año 1995, fue trascendental para la institucionalidad del Pacto Andino ya que durante el VII Consejo Presidencial se toma la decisión de reestructurar las instituciones y organismos del Acuerdo de Cartagena. De esa forma lo que se denominó Pacto

o Grupo Andino durante 26 años fue reemplazado con el nombre de *Comunidad Andina*, integrada por los cinco países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y por las instituciones que se agrupan en el llamado Sistema de Integración Andina (SAI). Los avances más importantes se objetivizan en los Protocolos Modificatorios establecidos en Trujillo en el año 1997 y en Sucre en 1998. Lo realmente importante de la reestructuración de la institucionalidad radica en el principio según el cual los países miembros delegan funciones al ámbito comunitario o supranacional, cediendo la soberanía nacional en base a los principios y regulaciones del derecho comunitario.

Durante el año 1997, se logra la firma de un acuerdo que permite la inserción gradual de Perú en la Zona de Libre Comercio en la que ya se encontraban comprometidos el resto de los países andinos (Decisión 414 de la Comunidad Andina). En el año 1998 se suscribe un Acuerdo Marco con el MERCOSUR a fin de crear una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina de Naciones – CAN y el Mercado Común del Sur. De igual forma es relevante la aprobación del Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios al interior de la CAN.

Pese a no haber establecido políticas comunes de obligatorio cumpli-

miento en materia macroeconómica, la CAN ha avanzado en la creación de compromisos comunes o metas fijadas en materias específicas como la inflación, pues ya en el año 1999 se asumen compromisos tendientes a alcanzar estabilidad económica al interior de los países miembros y para ello se acuerda alcanzar metas inflacionarias menores al 10%. Como avance, luego de la aprobación del Protocolo de Sucre en 1997 (Ver Anexo 2), el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y aprueba también los lineamientos en materia de Política Exterior Común.

El año 2000 se celebró la XII Cumbre del Consejo Presidencial Andino y se suscribe el Acta de Lima donde se establecen dos anexos orientados a la formulación de acciones tendientes a conformar el Mercado Común Andino estableciendo el programa de acción 2000-2001. El año 2002 serviría de marco para la creación del nuevo Arancel Común que cubre el 62% del universo arancelario y se fijan los términos de negociación para el 38% restante a través de la resolución de CAN N° 535.

En el año 2003 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores notifica ante la Organización Mundial del Comercio a la CAN como una Unión Aduanera; sin embargo al siguiente año, por medio de la decisión 580 de la CAN, se posterga hasta mayo del 2005 la entrada en vigencia del Arancel externo Común. Para hacer respetar el ordenamiento jurídico de la CAN, en el 2004 se adopta la decisión de la 598 sobre las 'Relaciones comerciales con terceros países'.

De otro lado, existe un factor complementario que ha generado efectos sobre la CAN. Se trata de una segunda tendencia de inserción de los países andinos en la economía mundial mediante los ya mencionados acuerdos bilaterales, multilaterales y con otros bloques firmados al margen del esquema andino. Según Socorro Ramírez, durante los años noventa proliferaron los acuerdos de tipo bilateral con otros miembros de grupos subregionales y en algunos casos con los mismos grupos⁶. Dentro de estos acuerdos, Ramírez destaca la creación de acuerdos denominados de primera generación; híbridos entre acuerdos de primera generación y acuerdos de segunda generación.⁷ Habla de proliferación

6 RAMÍREZ, Socorro. 'La Comunidad Andina en las Contradictorias Dinámicas Hemisféricas' en AHUMADA, Consuelo, CANCINO, Arturo (Editores). *Comunidad Andina y Mercosur en la Perspectiva del ALCA* Centro Editorial Javeriana, Bogotá, 2003. p. 57.

7 Al hablar de acuerdos de primera generación hace referencia a aquellos relacionados con la eliminación de restricciones al intercambio de bienes (barreras arancelarias y no arancelarias); al hablar de híbridos y de segunda generación se refiere a los llamados acuerdos GATT plus que se refieren a barreras resultantes de restricciones de instituciones y reglamentos económicos adoptados por los distintos gobiernos. (Ver Anexo3)

de otro tipo de asociaciones de naturaleza individual o colectiva de subgrupos de la región con países o agrupaciones extraregionales buscando acuerdos de alcance parcial.⁸

En síntesis, los hechos que tuvieron lugar al interior de la Comunidad Andina durante los últimos años han estado guiados principalmente hacia la consolidación de la Zona de Libre Comercio, la configuración de la Unión Aduanera y la planeación para conformar el Mercado Común Andino. En conclusión se puede afirmar que los países andinos, en su lucha por lograr su inserción en el nuevo modelo económico mundial, han ejercido una acción paralela que por un lado contempla a la CAN como esquema de integración regional y por otro ha intensificado las relaciones bilaterales, multilaterales y con otros bloques buscando consolidar otros espacios de integración y/o relación económica.

Ante este panorama, la Comunidad Andina⁹ debe afrontar principalmente cuatro retos en el proceso de inserción a la economía mundial. El primero, eliminar o al menos reducir el *alto grado de dependencia de las exportaciones de un reducido número de productos básicos sin mayor valor agregado. Se hace con ello imperioso* profundizar esfuerzos para encontrar nuevos nichos

de mercado y desarrollar líneas diversificadas de exportación que incorporen innovaciones tecnológicas. El segundo reto es lograr un mayor equilibrio en la balanza comercial de cada país miembro y de la CAN en su conjunto. El tercer reto consiste en aumentar el comercio intrasubregional, ya que en gran medida actualmente depende de las importaciones y exportaciones hacia Estados Unidos (ver Anexo 5). Finalmente, el cuarto reto y relacionado con el tercero, es diversificar los mercados para reducir la dependencia histórica de los países de la Comunidad Andina que se refleja en iniciativas como el ALCA que es reemplazada por su estancamiento y da lugar a los TLC bilaterales con Estados Unidos. En el año 2006 Venezuela oficializó su salida de la Comunidad Andina por considerar que sus objetivos han sido desdibujados a través de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio bilaterales con los Estados Unidos de América que finalmente concluyeron en la firma de dichos TLC entre el gobierno norteamericano con Perú y Colombia sin que hasta inicios del 2007 se hayan ratificado dichos instrumentos por parte de los parlamentos de esos países andinos que internamente recibieron fuerte resistencia.

8 op.cit. p 59.

9 MONCAYO, Edgard. 'Las Relaciones Externas de la Comunidad Andina'. Secretaria General de la Comunidad Andina. Lima 1999.

La Comunidad Andina y el MERCOSUR

En América del Sur existen actualmente dos principales esquemas de integración, la Comunidad Andina de Naciones – CAN y el MERCOSUR) que pese a su cercanía e identidad socio geográfica, no han logrado articularse para ampliar sus mercados y hacerse más sólidos en las negociaciones comerciales. La integración de México al NAFTA, generó un referente para el resto de países del continente. Se hizo evidente principalmente con la creación del G-3 (Colombia, México y Venezuela) posteriormente con la iniciativa del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas – ALCA, que se convirtió en la principal iniciativa en materia de integración económica para todo el continente americano, aunque su naturaleza eminentemente comercial, significaba una limitante para los propósitos de la Comunidad Andina y MERCOSUR que en sus principios contemplan la integración no sólo comercial sino también política y económica.

El estancamiento de las negociaciones del ALCA por la falta de acuerdos entre Brasil y Estados Unidos principalmente, provocó un doble efecto en las negociaciones co-

merciales del continente: 1. Por un lado la decisión de Estados Unidos de negociar de forma bilateral con los países que estuvieran dispuestos a hacerlo; y, 2. La iniciativa promovida por Brasil desde (1993) de crear una Zona de Libre Comercio Sudamericana. La iniciativa tenía como propósito proveer de mayor capacidad negociadora a la región en el ALCA y promover un esquema que contemplara la integración en aspectos no sólo comerciales sino también políticos, sociales y culturales. Esta iniciativa no ha logrado una clara materialización, mientras que la primera avanza de forma acelerada por medio de la negociación del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Perú, Ecuador y Colombia.

Según Andrés Serbin¹⁰, la integración económica de Suramérica, especialmente de la CAN y el MERCOSUR ha sido un fenómeno a contracorriente de los flujos de comercio e inversión que han caracterizado sus relaciones a lo largo de la historia y por la desconfianza recíproca y escasos contactos entre los países de la región así como el privilegio a las relaciones y flujos con los países del centro.¹¹

Hasta antes de diciembre de 2004 los acuerdos entre CAN y

¹⁰ Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de la Universidad de Belgrano, Argentina y presidente de la Coordinadora regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

¹¹ SERBIN, Andrés. *“El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”* en AHUMADA, Consuelo, CANCINO, Arturo (Editores). *Comunidad Andina y Mercosur en la Perspectiva del ALCA* Centro Editorial Javeriana, Bogotá, 2003. p. 23 Los principales temas son Acceso a Mercados, Servicios, Propiedad Intelectual, Solución de Controversias, Inversiones y Medidas Antidumping y Compensatorias.

MERCOSUR se habían basado en Acuerdos de Alcance Parcial, donde la principal herramienta de integración eran los Acuerdos de Preferencias Arancelarias, que tenían una naturaleza limitada en la medida en que sólo contemplan reducción de aranceles para determinadas listas de productos. Además, estas negociaciones no se realizaron de forma conjunta, sino que tuvieron lugar una vez con Brasil y otra con Uruguay, Paraguay y Argentina.¹²

De otro lado, MERCOSUR negocia de forma independiente con Bolivia y Chile por su cercanía geográfica. Posteriormente se realizan los acuerdos entre la CAN y Brasil. MERCOSUR pacta más tarde con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, suscribiendo el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica con el Gobierno de la República Argentina en junio del año 2000.

Hasta diciembre de 2003, la iniciativa por integrar la CAN, el MERCOSUR y Chile en una zona de libre comercio era sólo eso, una iniciativa que gozaba del apoyo de los cancilleres de los gobiernos de los países miembros de ambos organismos pero que no lograba ninguna concreción. Simplemente resalta la importancia de los dos esquemas de integración en el escenario suramericano.

Durante la segunda reunión de presidentes de América del Sur llevada a cabo en junio de 2002 se acordó impulsar el mecanismo de diálogo político existente al más alto nivel, incorporando los temas económicos y de naturaleza comercial a fin de fortalecer las relaciones entre la CAN y el MERCOSUR. Las negociaciones arrojaron como principal fruto la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica para la conformación de una Zona de Libre Comercio entre las dos subregiones, en diciembre del 2003.

Uno de los aspectos más importantes en la configuración de un espacio sudamericano, fue la creación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco - Perú, durante la Reunión de Presidentes de América del Sur. La decisión de construir la Comunidad tuvo el apoyo de los presidentes de los 5 países andinos, los 4 de MERCOSUR más Chile, Guyana y Belice.

La creación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones tiene tres ejes fundamentales de acción: **1. Cooperación política, social y cultural**, **2. Integración económica comercial y financiera** y **3. Desarrollo de la Infraestructura física, de telecomunicaciones y energía.**

¹² El 28 de marzo de 1999 Brasil anuncia su interés de negociar con la Comunidad Andina, el 12 de abril del mismo año la CAN notifica al resto de países de MERCOSUR la decisión de negociar con Brasil por un lado y con el resto de países del MERCOSUR por otro.

De esos tres componentes, el tercero ya está en marcha, la Iniciativa IIRSA es su materialización y es uno de los componentes en los que más se ha avanzado. Los retos en adelante son la puesta en marcha del Mercado Común de la CAN y el MERCOSUR para integrar comercialmente el continente y que requiere una vez más, de una amplia y sostenida voluntad política. De igual forma la cohesión y acciones unificadas de cada uno de los dos esquemas de integración es importante para generar mayor unidad y consenso en el proceso.

El 16 de junio de 2006 en Buenos Aires, los Cancilleres de los países miembros MERCOSUR suscribieron el protocolo de adhesión de Venezuela al bloque el mismo que fue ratificado por los Presidentes de los países Miembros del MERCOSUR durante el encuentro que sostuvieron en Caracas el 4 y 5 de julio de 2006. Con el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, ésta debe adoptar el acervo normativo vigente en forma gradual, a más tardar en cuatro años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del instrumento. Por su parte el Jefe de Estado venezolano cuando su país pasó a formar parte del MERCOSUR como miembro pleno del bloque comercial, señaló que este importante paso histórico significó un logro fundamental para su gestión de gobierno, puesto que

han venido trabajando en esto desde hace siete años y medio cuando apenas empezó a interesarse en esta posibilidad. Enfatizando además reforzar la Comunidad Suramericana de Naciones en donde todos los países caminen hacia un nuevo modelo de integración.

La importancia de la Comunidad Sudamericana de Naciones está guiada por su potencial y lo que en conjunto representan: “un PIB de 973 613 millones de dólares, con lo cual se constituye en la quinta potencia mundial, tiene una población de 361 millones de habitantes, la cuarta a nivel mundial, ocupa una superficie superior a los 17 millones de km²., sus exportaciones ascienden a 181 856 millones de dólares, posee el 27% del agua dulce del mundo, dispone de ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, dos océanos, es la región que más alimentos produce y exporta en el mundo, dispone de hidrocarburos para 100 años, el 95 por ciento de sus habitantes tiene una sola religión, sus habitantes hablan dos lenguas mutuamente inteligibles, tiene una historia común y valores compartidos”.¹³

Nuevos temas en el escenario actual de la CAN

El Protocolo de Trujillo antes ya mencionado que se firmó en 1996 y dio origen a la Comunidad Andina

de Naciones -CAN- y el año siguiente por medio del Protocolo de Quito se aprobó un nuevo diseño programático en la Comunidad que tenía como propósito reorientar la integración regional a fin de que esta sea concordante con el orden económico internacional ahora vigente. La Comunidad Andina ha llamado a este proceso la *nueva generación de políticas*.

Esta nueva concepción incorpora temas que van desde la integración económica hasta la integración física pasando por lo social, la transformación productiva y el desarrollo sostenible. Sin embargo, la aparición de nuevos temas y el 'relanzamiento' de la Comunidad no ocultan la escasa implementación de acuerdos previos y temas clásicos en materia de integración económica pues aún son retos válidos para la Comunidad como es el caso de la constitución del mercado común.

Actualmente se han identificado temas principalmente sociales, alrededor de los cuales se debe trabajar a fin de fortalecer la integración y que aún no han sido trabajados con profundidad. Los principales son: la compatibilización del gasto social y el equilibrio fiscal; la capacitación laboral; la identificación de las mejores experiencias en el campo de la salud, educación y pensiones y el

fortalecimiento de las redes de protección social.¹⁴

En torno a la agenda social se destacan los siguientes lineamientos identificados en la Cumbre Presidencial y plasmados en el Acta Presidencial de Lima:

- Desarrollo de la coordinación interinstitucional y subregional indispensables para asegurar el carácter integral del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) y el alcance comunitario de sus proyectos;
- Concluir en el más breve plazo las coordinaciones técnicas que posibiliten la formulación de las propuestas de Reglamentos de los Instrumentos Andinos de Migración Laboral y de Seguridad Social.
- Con el apoyo de la Universidad Andina Simón Bolívar, el Convenio Andrés Bello y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), poner en ejecución a la brevedad posible la Decisión 594 para introducir contenidos de integración en los planes y programas de estudio de la educación básica en los países miembros y continuar el estudio para el reconocimiento a nivel subregional de los grados otorgados por la Universidad Simón Bolívar.
- Promover con los organismos nacionales competentes, la iniciación de negociaciones conjuntas con el objeto de reducir precios y mejorar

14 MONCAYO, Edgard. 'Hacia una renovación de los contenidos de la integración andina' en CARDENAS, Miguel Eduardo. *El futuro de la integración andina*, FESCOL y CEREC, Bogotá, 2004. p. 116.

el acceso a los medicamentos, particularmente de los antimaláricos.¹⁵

De otro lado, el Secretario de la Comunidad Andina, considera que existe una serie de ventajas comparativas en el contexto internacional que podría mejorar la inserción internacional de la Comunidad. Entre los temas identificados por el Secretario de la CAN para el nuevo diseño estratégico, se encuentra la conformación de una alianza energética andina, teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta, entre ellos, cuatro veces más reservas de petróleo que los Estados Unidos de América y ocho veces más que el MERCOSUR así como un 74% de las reservas de gas de América del Sur y el 75% de la producción carbonífera del continente.

El aspecto energético es uno de los que más ha avanzado. En el 2002 se aprobó el marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad. En el 2003 se crea el Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina y se inicia la interconexión eléctrica del Ecuador y Colombia.

Un nuevo frente de trabajo constituye la creación de una alian-

za andina para proteger los recursos percederos como el agua dulce, de la cual el continente posee el 20% de la existente en el planeta y el 25% de la biodiversidad, de modo que, estos factores deben servir para fortalecer la posición de la subregión en las negociaciones internacionales a fin de preservar dichos recursos y hacer de ellos un motor en su política de preservación. Otro nuevo tema identificado es la inclusión de la población en la sociedad de la información para no quedar rezagados de dicho adelanto tecnológico y lograr una reducción de la llamada brecha digital respecto a los países desarrollados.¹⁶

Durante la XVI Reunión del Consejo Presidencial realizada en Lima el 18 de julio de 2005, fue posible encontrar los temas identificados como prioritarios para la Comunidad durante los próximos años. La importancia de esta reunión radica en que el Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano del Sistema Andino de integración y su función principal es dar dirección a la integración andina. En efecto, se definieron las líneas de acción prioritarias para la Comunidad entorno a cuatro ejes que hacen parte del nuevo diseño estratégico: **1. Política Exterior Común, Cooperación Política Y Agenda Social, 2. Integración Comercial,**

¹⁵ Acta Presidencial de Lima 'Democracia, Desarrollo y Cohesión Social' XVI Consejo Presidencial Andino. Lima Julio 18 de 2005.

¹⁶ WAGNER, Allan. '35 años de integración Andina: Logros y Desafíos de un nuevo diseño estratégico'. En CARDENAS, Miguel Eduardo. "El futuro de la integración andina", FESCOL y CEREC, Bogotá, 2004. p. 23-24.

3. *Desarrollo y Competitividad;* y
4. *Asuntos Institucionales.*

En torno al tema de la Política Exterior Común, la responsabilidad recae en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, cuya labor fundamental es realizar las gestiones diplomáticas conducentes a la negociación de un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, que incluya una zona de libre comercio, teniendo en cuenta que el próximo año se realizará la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. De igual forma y reconociendo los nuevos escenarios para las relaciones internacionales, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores tiene la misión de examinar y definir los instrumentos por medio de los cuales profundizar las relaciones con México, Rusia, China, la India y Japón e iniciarlas con Corea del Sur y Ucrania.

Dentro de los temas de cooperación política, la agenda de los próximos años ha de girar en torno a temas como la implementación de las directrices de la Declaración de San Francisco de Quito a fin de establecer y desarrollar la Zona de Paz Andina. Otro tema que ha merecido la atención y se constituye en reto, es el tratamiento del problema de las drogas que en la región y que tiene una doble connotación: por un

lado se trata de prevenir el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y delitos conexos y por otro prevenir el consumo de drogas de diferentes tipos en la región. Para la primera, se busca generar políticas de desarrollo alternativo y para la segunda se pretende impulsar acciones tendientes a mitigar el problema creciente del consumo de drogas, a la vez que, diseñar herramientas que permitan la medición de los esfuerzos llevados a cabo por los países andinos en esta lucha.

En relación con la Integración Comercial, los lineamientos para el corto plazo giraban entorno a adoptar una política arancelaria común de la Comunidad Andina para diciembre de 2005. De igual forma se pretende establecer un Fondo Especial Subregional que permita el mejoramiento productivo y competitivo de Bolivia y Ecuador a fin que estos dos países participen de manera profunda en los procesos de integración de la Comunidad. Por último, teniendo en cuenta el modelo de Regionalismo Abierto y de Política Exterior Común vigentes, se pretende examinar los instrumentos adecuados para profundizar y entablar nuevas relaciones con terceros países.

En torno al tema de desarrollo y competitividad, es posible evidenciar la prioridad dada a varios sectores productivos entre ellos el agrícola, para el cual hay dos posiciones o

lineamientos fundamentales; el primero es poner en ejecución un programa de cooperación entre las entidades nacionales de sanidad animal y vegetal que facilite el comercio intrasubregional de productos del sector agropecuario; el segundo tiene un carácter de naturaleza política en la medida en que se pretende instruir a los países miembros para coordinar acciones en las negociaciones de la Ronda Doha, teniendo como propósito alcanzar la eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarrollados para favorecer las condiciones de competencia y acceso de los productos agrícolas andinos a esos mercados.

Otro sector prioritario es el de medio ambiente y desarrollo sostenible. Su prioridad se orienta en definir una estrategia andina sobre cambio climático, que permita ejercer una posición conjunta en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Finalmente, y como tema fundamental en el contexto de globalización, aparece el sector de las comunicaciones y de acceso a la información. En este sector se busca la coordinación de los gobiernos y organizaciones relacionadas con el tema, para diseñar una posición común para la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información que tendrá lugar en Túnez en noviembre de 2005. Este sector es fundamental a fin de reducir la bre-

cha digital que tienen actualmente los países andinos.

En relación con los Asuntos Institucionales, los lineamientos presidenciales buscan que, de forma coordinada, el Consejo, la Comisión, la Secretaría General y el Tribunal Andino de Justicia, perfeccionen y fortalezcan el sistema andino para la solución de controversias y se realice una difusión del derecho y procedimientos comunitarios con el fin de afianzar la metodología en la prevención del incumplimiento de compromisos de los países andinos.

Como se puede observar, los lineamientos de la Comunidad para los próximos años contemplan básicamente dos dimensiones: la primera, busca perfeccionar y trabajar sobre algunos de los temas clásicos de integración que aún no han sido resueltos o que presentan estancamiento y en algunos casos retrocesos; y la segunda, busca incorporar nuevos temas para facilitar la inserción de la comunidad en el contexto global teniendo como prioridad el beneficio directo para la población de los países miembros de la Comunidad.

La integración energética en el ámbito subregional andino, recibió un entusiasta apoyo de los países miembros incluyendo a Venezuela durante la Cumbre de la CAN celebrada en Lima, el 18 y 19 de julio de 2005. Allí, el Presidente venezolano

presentó a sus homólogos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú una ambiciosa estrategia de alianza sudamericana con el Caribe, para explorar, explotar y distribuir las riquezas gasíferas y petroleras de la región y de este modo aprovechar las enormes reservas de gas e hidrocarburos existentes en la subregión andina. Así, el acuerdo alcanzado en esta materia por los cinco países es integrarse en torno a Petroandina, asociación empresarial propuesta también por el Presidente Chávez. Petroandina se ha definido como una propuesta de asociación estratégica de las empresas petroleras de los cinco países y que participaría de la articulación de tres grandes espacios geopolíticos y geoeconómicos en Sudamérica y el Caribe. Estos tres espacios serían: el Caribe insular servido por Petrocaribe para vender desde Venezuela a los países del Caribe insular (menos Haití, Trinidad y Tobago y Barbados) petróleo más barato; Petrosur, conformada por Brasil y Argentina, donde existe permanente preocupación por la falta de reservas hidrocarbúricas, como plan alternativo, los gobiernos del MERCOSUR (Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay) más Chile propusieron la creación de un "anillo energético" tomando como base el gas peruano del campo selvático de "camisea"; y, la denominada Petroandina para los países miembros de la CAN.

La idea de esta integración energética en Sudamérica es aprovechar de manera más eficiente los recursos de gas del Perú y Bolivia y los de hidrocarburos principalmente de Venezuela.

Estas propuestas, algunas en marcha, otras próximas a concretarse, se unen a otros proyectos de integración, amparados en la ya descrita Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA), organismo sobre el cual Brasil tiene la paternidad. La IIRSA busca crear ejes energéticos y viales que permitan una mayor comunicación e integración económica regional. En este marco el 23 de junio de 2005 se puso en marcha el proceso de construcción de una carretera interoceánica de 2.600 kilómetros que permitirá a Brasil tener acceso al Pacífico por tres puertos peruanos¹⁷ en el año 2007.

En el marco de la Alternativa Bolivariana de las Américas ALBA promovida por Venezuela e integrada por Cuba, Bolivia y Nicaragua se han suscrito varios convenios de cooperación energética entre los que a raíz de la posesión presidencial del Presidente Daniel Ortega en Nicaragua, en enero de 2007, ese país centroamericano y Venezuela suscribieron un convenio de cooperación energética según el cual, Nicaragua será beneficiario del primer carga-

17 Periódico "El Nuevo Siglo", *Sudamérica tras la autosuficiencia energética*, página 6B, edición de 23 de julio de 2005.

mento de combustible venezolano que llegará al puerto de Corinto al noroeste de Managua para recibir recibirá 50.000 barriles de diesel, 10.000 de gasolina, 5.952 de gas licuado y 200.000 cilindros con sus cocinas industriales para ser distribuidos a la población de ese país centroamericano que espera importar desde Venezuela en el 2007, 4 millones de barriles de derivados de petróleo pudiendo aumentar a 10 millones de barriles que constituyen la demanda total de consumo en Nicaragua.

Asimismo se puede señalar el inicio de las operaciones de canje de petróleo por diesel entre Ecuador y Venezuela, dentro de un acuerdo de cooperación energética que se ha concretado en el 2007 con la llegada al puerto de Balao en la provincia de Esmeraldas, del buque tanquero "Manuela Sacnz" con el primero de tres embarques de combustible con 220.000 barriles de diesel que le permitirá al Ecuador ahorrar unos 60 millones de dólares. Con esta negociación el Gobierno ecuatoriano está decidido a minimizar el costo de las importaciones de derivados que ha venido haciendo y que en el 2006 superó los 1.700 millones de dólares. Asimismo se ha destacado el segundo paso de la política energética del Gobierno del Presidente Rafael Correa para iniciar negociaciones con ocho petroleras latinoamericanas entre las cuales está PDVSA para la

construcción en Manta de una refinería con una capacidad de al menos 300.000 barriles diarios de forma de garantizar suficiente producción para el consumo interno.

De allí que Venezuela a través de su empresa estatal petrolera está demostrando la gran capacidad de producción que posee y que constituye un gran aliado sudamericano para superar el déficit energético de varios países de la región, especialmente con Petrocaribe y Cuba. Hoy PDVSA tiene asociaciones estratégicas y negocios en: Argentina con ENARSA y adquirió la mitad accionaría de la petrolera del Cono Sur; en Paraguay, que consume 25 mil barriles diarios de crudos se le vende combustibles y estudian la situación de la pequeña refinería "Villa Elisa" para ver las posibilidades de modernizar y expandir su producción; en Brasil avanza la sociedad para construir a partes iguales la refinería de "Pernambuco", con capacidad para procesar 200.000 barriles diarios de crudos pesados; en Jamaica harán una expansión de la refinería de Kingston para elevar su capacidad de procesamiento de 36.000 a 50.000 barriles diarios y utilizarán crudos medianos 22° api; en Cuba, la refinería de "Cienfuegos" estará activa en el tercer trimestre de 2007, con una inversión realizada de 83 millones de dólares para procesar 63.000 barriles diarios de gasolina y diesel para el consumo doméstico.

Dentro de la cooperación energética sudamericana que impulsa Venezuela, en los mandatos emanados de la Declaración Presidencial de Cochabamba de enero de 2007 y de la Comisión de Altos Funcionarios de la Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN-, reunida en Río de Janeiro, el 25 y 26 de enero de 2007 se crearon grupos de trabajo en distintas áreas de integración entre los que se encuentra el Grupo de Trabajo de Energía (GTE) que busca establecer los posibles mecanismos, planes de acción e implementación de políticas de integración energética regional que sean incluidos en la Declaración Presidencial de la Primera Cumbre Energética de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones que se realizará en la Isla de Margarita, Venezuela el 17 de abril de 2007.

Por otra parte, en el espacio de la CAN la Corporación Andina de Fomento -CAF- ha promovido una Agenda Integral para el Desarrollo que busca el crecimiento sostenido de calidad bajo eslabones de estabilidad, eficiencia y equidad que produzcan balances macroeconómicos favorables, inversión en todas las formas de capital, aumento de la productividad e inclusión social para lograr una transformación productiva de los países miembros y accionistas de la Corporación Andina de Fomento.

Durante la XXXVIII Reunión de la Asamblea Ordinaria de Accionistas de la Corporación Andina de Fomento (CAF) que se realizó en Caracas, el 7 de marzo de 2007 para conocer, entre otros puntos de la agenda, el "Informe Anual de Gestión 2006 de la CAF", se hizo una evaluación del entorno económico y social de la región comparándolo con el alto crecimiento de la economía mundial durante el año 2006, señalando además que a pesar de las asimetrías existentes la región experimenta uno de los mejores periodos de crecimiento en las últimas décadas en la que hubo un promedio de crecimiento del 5.1% del PIB, indicando que el sector exportador ha sido el elemento dinámico impulsador para lograr esa tasa de crecimiento en los países de la región, con una creciente recuperación de la inversión y el retorno de los flujos de capital. Se presentaron entonces cifras macroeconómicas, que indican que la inflación anual de los países de la región se mantiene bajo control y el sector externo genera superávit, no obstante, la región crece menos que otras regiones en desarrollo como el sudeste asiático. Asimismo se hizo énfasis en el insuficiente avance en las condiciones sociales en donde el índice de pobreza total alcanza el 38,5% y el desempleo urbano se ubica en el 8,7% con persistentes debilidades estructurales en cuanto a la continua concentración de exportaciones, el bajo ahorro e inversión

promedio 2005-2006 con el 39,9%, la baja competitividad y la inequitativa distribución del ingreso.

El Consejo Andino de Cancilleres, reunido en Río de Janeiro, Brasil, en enero de 2007 con ocasión de la Cumbre del MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones eligió como Secretario General de la CAN al ecuatoriano Freddy Elhers Zurita, cuya candidatura propuesta e impulsada por el Ecuador tiene como fin “la integración andina que a criterio del Ecuador debe centrarse en la lucha contra la pobreza y el bienestar de los pueblos; el desarrollo sostenible y sus tres pilares, el desarrollo económico, el desarrollo social y la preservación del medio ambiente, como los ejes claves que deben guiar un renovado y más fortalecido proceso andino”¹⁸.

ELEMENTOS DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO PARA LA INTEGRACIÓN ANDINA

- La Globalización

Los sucesos políticos ocurridos en el mundo a finales de la década de los ochenta marcarían un cambio radical en las dinámicas económicas de los años noventa. El desmoronamiento del bloque soviético, la caída del muro de Berlín, la irrupción económica de las nuevas potencias asiáticas así como la profundiza-

ción y aceleración de los flujos de comercio de bienes y servicios financieros, el desarrollo informático y de las comunicaciones determinarían lo que comúnmente llamamos globalización. Pese a lo amplio, relativo y difuso que puede llegar a ser el término, en el presente estudio se hablará sólo de la globalización económica, como la estrategia empresarial con visión internacional que se ha impuesto en el mundo y al tratar del nuevo orden económico internacional, se hará referencia breve al momento histórico en el cual, se identifican con claridad los mercados de los factores productivos y se institucionalizan y norman los procedimientos que han de seguir los agentes económicos para interactuar bajo condiciones de libre competencia y sin la participación del Estado-Gobierno en el mercado global. La Unión Europea y su símbolo monetario el Euro, surgen en el mundo occidental con la firme decisión de competir en la economía mundial con Estados Unidos de América con el universal dólar americano, el Canadá, Japón (con el Yen) y los países de la Cuenca del Pacífico y China. En este nuevo orden económico hay que mencionar la presencia vigorosa del Grupo de los Ocho, como otro de los elementos que regulan en pro de sus intereses el cúmulo de relaciones económicas y políticas actuales en el contexto internacional.

En el caso de los países andinos tal vez se pueden identificar dos tendencias para lograr su inserción en el mercado global: en primer lugar la reestructuración del esquema conocido como grupo andino que se ha modificado con la salida en el 2006 de Venezuela y la posible reincorporación de Chile y luego la proliferación de acuerdos de tipo bilateral, multilateral y con otros bloques firmados por los países al margen del esquema andino de integración.

- Los Tratados de Libre Comercio

La integración comercial constituye una de las fases de integración económica y dentro de la primera, se establecen las llamadas áreas de preferencias. En esta primera etapa de negociación se encuentran actualmente los países andinos con Estados Unidos y Europa. La materialización de ese 'nivel de integración' es el Sistema General de Preferencias (SGP) con la Unión Europea y el Tratado Andino de Preferencias Comerciales (Andean Trade Preferences Act) – ATPA, tratado unilateral que Estados Unidos otorgó a Colombia y a los andinos como contribución por la lucha contra el narcotráfico. Posteriormente se lo reemplazó por el Andean Trade Preferentes Drug Eradication Act (ATPDEA) en el 2002 que permite el libre acceso a 6000 partidas de productos colombianos en el mercado estadounidense.

EL ATPDEA que expiró en diciembre de 2006 y fue renovado o prorrogado en algunos países del área andina, presenta una serie de características propias; en primer lugar, es una preferencia de tipo unilateral, es decir en materia comercial solo se benefician los países andinos; por ser un acuerdo de alcance parcial las preferencias que este otorgan no son permanentes, y por último, solo reciben beneficios una lista determinada de productos de todo el universo arancelario. Esos mecanismos comerciales de alcance parcial son los que se pretenden reemplazar con el TLC en la medida en que abarca un mayor grado de profundidad en el proceso de integración.

Las negociaciones del TLC se realizaron de forma conjunta entre 4 países; sin embargo, los tratados que se firmaron solamente con Perú y Colombia tienen naturaleza bilateral, es decir, pueden llegar a contemplar aspectos puntuales diferentes según el país. Se realizaron diez (10) rondas de negociaciones en diferentes ciudades de los países involucrados, en las que se trataron temas como Acceso a mercados, agricultura, servicios, inversión, subsidios, 'antidumping' y derechos compensatorios, políticas de competencia, derechos de propiedad intelectual, solución de controversias y compras del sector público. Las negociaciones del TLC iniciaron en la ciudad de Cartagena en Colombia en donde

se definió la estructura de las rondas siguientes así como los procedimientos para la preparación y revisión de textos así como el programa tentativo de trabajo y otros aspectos de tipo organizativo y administrativo relacionados con el proceso. La décima Ronda tuvo lugar en Guayaquil-Ecuador del 6 al 10 de junio del 2005. Todas las mesas de negociación se reunieron excepto la del tema agrícola y se decidió hacer reuniones de tipo bilateral entre Estados Unidos y cada uno de los países andinos (Colombia, Perú y Ecuador) debido a la importancia del tema y porque el mismo es el más controvertido y difícil en la negociación, así como el de la protección que se le dará a los medicamentos.¹⁹

El tema de la negociación del Tratado de Libre Comercio ha generado diferentes reacciones a favor y en contra del mismo, para muchos y luego del fracaso del ALCA, el TLC constituye, a corto plazo, la mejor forma para que los productos de los países negociadores andinos tengan acceso a uno de los mercados más grandes del mundo, los Estados Unidos; sin embargo, otros consideran que las economías andinas no poseen aún la capacidad y preparación para llegar a un acuerdo de dicha magnitud que implica apertura incon-

dicional del mercado nacional para el ingreso de bienes y servicios provenientes de los Estados Unidos. Sin importar la posición frente al TLC, lo que queda claro es que la negociación por separado de dos (Colombia y Perú) de los cuatro miembros de la Comunidad Andina evidenció ciertas contradicciones en el proceso de integración que han llevado los países andinos. Lo anterior es debido a la falta de acuerdos y posiciones únicas de la Comunidad Andina de Naciones.

- La CAN y los Estados Unidos de América

Históricamente la zona directa de influencia de los Estados Unidos ha sido Centroamérica, Suramérica y algunas islas del Caribe. Durante la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta, la política norteamericana tenía como eje prioritario la contención del comunismo y la región latinoamericana fue de interés primordial en su política exterior. Luego de la caída del muro de Berlín y en el contexto de la posguerra fría, los intereses norteamericanos dieron un giro y su prioridad cambió.²⁰ Temas como la lucha contra el terrorismo y la democratización de los países se convirtieron en prioridades de la política exterior norteamericana, consecuentemente se redujo el grado

¹⁹ Programa de Apoyo a las Negociaciones Comerciales PANC de la Comunidad Andina. www.comunidadandina.org/paco/tlc.htm.

²⁰ Miguel Rodríguez en su libro *'Relaciones entre la Comunidad Andina y Estados Unidos, Temas para las Discusiones'* y *'Relaciones entre la Comunidad Andina y Estados Unidos' Resumen de las discusiones*, afirma que si bien el fin de la Guerra Fría ha modificado la política exterior de Estados Unidos no son claras aún las nuevas prioridades de la misma.

de importancia dado originalmente a la región latinoamericana aunque sigue siendo apreciable el interés sobre los países andinos porque por un lado es posible intensificar a través de ellos, los vínculos económicos y además promover la democracia e incorporar otros temas de su agenda social y política como la lucha contra el terrorismo, la defensa de los derechos humanos y, principalmente, la lucha contra el narcotráfico y el narcoterrorismo en referencia al problema que mantiene Colombia con grupos armados ilegales.

Hay que recordar que durante la década del noventa y luego del “Consenso de Washington”, América Latina inicia un proceso económico aperturista guiado por modelos de desarrollo orientados hacia el mercado y basados en los principios del regionalismo abierto, lo cual acerca a los Estados Unidos en la medida en que se habla de una agenda compartida de la cual se podrían obtener beneficios recíprocos. Bajo ese presupuesto, surgen una serie de iniciativas que luego de la Cumbre de las Américas de 1994 nace la Asociación de Libre Comercio de las Américas – ALCA, que se estancaría posteriormente debido a la imposibilidad de llegar a acuerdos en temas como patentes, sector agrícola, subsidios y compras del sector público, principalmente entre Brasil y Estados Unidos.

Ante el estancamiento del ALCA, Estados Unidos optó por las negociaciones de tipo bilateral para la firma del Tratado de Libre Comercio – TLC, con el inminente peligro de fragmentar a la comunidad de naciones andina. Las negociaciones en proceso muestran la incapacidad de mantener la unidad de la CAN para llegar a acuerdos como Comunidad o de negociar como bloque ante Estados Unidos u otros países.

Pese a lo expresado, vale la pena reconocer que existen esfuerzos comunitarios para llegar a establecer acuerdos con la Unión Europea o el MERCOSUR. Además, la posición adoptada por la Comunidad Andina frente a la negociación del TLC con tres de sus miembros y Estados Unidos, ha sido de respaldo y apoyo a dichos procesos. En este aspecto, se ha creado el *Programa de Apoyo a las Negociaciones Comerciales (PANC)* a través del cual se busca: “*propiciar una visión integral de las agendas de negociación de los países andinos en los distintos escenarios en marcha: OMC, ALCA, MERCOSUR, el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y próximamente, con la Unión Europea.*” Sobre este tema, el Secretario General de la Comunidad Andina manifestó que el PANC busca generar una visión estratégica que sirva de apoyo a los miembros: “*Esa visión estratégica integrada es fundamental para identificar cuales son los objetivos y la complementa-*

riedad de las negociaciones en cada ámbito y, por consiguiente, el nivel y profundidad de los compromisos a asumir en cada una de ellos”.²¹

Básicamente el papel que cumple el Programa de Apoyo a las Negociaciones Comerciales busca realizar distintos tipos de estudio con el fin

de observar, diagnosticar y evaluar los aspectos más sensibles de cada país en la negociación y también qué ventajas tiene a la hora de negociar.

Las actividades concluidas del PANC en relación con las negociaciones del TLC con Estados Unidos se resumen de la siguiente manera:

TLC CON ESTADOS UNIDOS	
ESTUDIOS COMERCIALES	FINALIDAD
<i>Medidas no Arancelarias</i>	Identificar las posibles restricciones derivadas de requisitos contenidos en el arancel de EEUU.
<i>Sensibilidades del comercio andino. Comercio CAN-EEUU</i>	Identificar las dinámicas, la composición sectorial y la potencialidad comercial existente de las Comunidad Andina en los Estados Unidos.
<i>Normativa andina vs Disciplinas del TLC</i>	Evaluar, desde la experiencia de otros acuerdos firmados y en negociación por Estados Unidos, sus posibles implicaciones en la normativa andina.
ESTUDIOS DE IMPACTO DEL TLC	FINALIDAD
<i>Tema agrícola</i>	Efectuar análisis en 4 temas de negociación: Ayuda alimentaria, indicadores MEP, Ayudas Internas, Salvaguardias.
<i>Normas de Origen</i>	Pretende anticipar los escenarios que se le darán al tratamiento del tema en la mesa de acceso
<i>Impacto Colombia-Venezuela</i>	El grupo de impacto Colombia-Venezuela, evalúa las implicaciones del TLC para sus relaciones comerciales bilaterales.

21 Palabras de Allan Wagner, Secretario General de la Comunidad Andina, durante el seminario organizado por la Secretaría General de la Comunidad Andina, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, en la sede del organismo andino en Lima. 13 dic. 2004 en www.comunidadandina.org

En conclusión, el Programa de Apoyo a las Negociaciones Comerciales es una interesante y valiosa materialización del papel de la Comunidad Andina en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Este programa representa un claro apoyo de la Comunidad a los países miembros y ha mostrado el interés de asumir una posición activa en el proceso. La realización de estudios relacionados con el impacto de las negociaciones en diversas áreas²², así como el apoyo técnico brindado en las rondas de negociación que contaron con la presencia de funcionarios de la Secretaría General expertos en diferentes temas en negociación, a solicitud de los países miembros, reflejan la voluntad asumida por la CAN para fortalecer las capacidades de los países miembros en sus negociaciones comerciales forzando un mayor grado de competitividad y desarrollo.

Pese a la pérdida de espacio en materia de producción y comercio mundial, Estados Unidos sigue siendo la principal potencia económica mundial. Además la cercanía con los países de la Comunidad Andina hacen de Estados Unidos el principal actor en la búsqueda de alianzas económicas. Es necesario reconocer que las relaciones entre Estados Unidos y los Andinos han generado una profunda dependencia y sentido de

dominación nada estimulantes. Sin embargo y bajo un nuevo esquema de relaciones, no se puede desconocer la importancia que tiene Estados Unidos como mercado.

En el nivel comercial, tras los procesos de apertura de los países suramericanos, el comercio con Estados Unidos se duplicó (la CAN exporta un 45% de su producción a Estados Unidos e importa el 37% del total consumido).

En el tema de inversiones, ha habido un aumento en el flujo de las mismas hacia la Comunidad Andina; sin embargo, la proporción de dichos flujos es menor si se compara con el aumento de las mismas en Brasil, Argentina y México.

En materia de controversias, los retos se plantean en torno a temas como el narcotráfico, la corrupción y los derechos humanos, problemas que de no ser superados pueden entorpecer las relaciones de la Comunidad no sólo con EEUU sino también con el resto del mundo.

De otro lado, existen factores que igualmente han generado conflictos en las relaciones de la Comunidad con Estados Unidos; temas como el conflicto Estados Unidos - Venezuela han limitado los avances en las negociaciones como Comuni-

²² Los principales temas son Acceso a Mercados, Servicios, Propiedad Intelectual, Solución de Controversias, Inversiones y Medidas Antidumping y Compensatorias.

dad andina. Paralelamente, el particular propósito de cada país por disponer de una porción del mercado americano, ha despertado un marcado interés por las negociaciones bilaterales que ha planteado Estados Unidos y que afectan la naturaleza y cohesión de la Comunidad. Este ejemplo, refleja la dificultad de la Comunidad para emitir y asumir posiciones de naturaleza comunitaria frente a temas que podrían generar grandes ventajas para la región como lo son los temas ambientales, los asuntos laborales, la estabilidad financiera, entre otros, que sumados al tema comercial, deberían ser prioritarios en las relaciones de la Comunidad con los Estados Unidos.

- La CAN y la Unión Europea

La Unión Europea es actualmente el esquema de integración que más ha avanzado. En materia económica ya pasó por todas las fases y actualmente se encuentra en proceso de ratificar la construcción de una constitución comunitaria.

Las relaciones de Europa con la Comunidad Andina sufrieron un declive luego del desmoronamiento de la URSS mientras aumentaron las relaciones con Europa del Este. Actualmente, la Unión Europea basa sus relaciones exteriores guiada por una dinámica de círculos concéntricos donde en el centro se encuentra la Unión y los círculos que se des-

prenden son en orden de cercanía las prioridades. De esa forma, antes que América Latina se encuentran regiones como Europa del Este, África y Asia. Otro factor que ha debilitado las relaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea es la percepción que tiene la misma acerca de la Comunidad, la cual es vista como un agregado de países y subregiones y no como un bloque comercial lo cual ha restado el interés de Europa en la misma. Pese a ello, América Latina, y con ella la Comunidad Andina, representa para la Unión Europea la posibilidad de reforzar y ampliar su presencia en la región, lo cual le permitiría aumentar su poder en un ambiente de continua competencia como el que se vive bajo el contexto actual de globalización.

Actualmente la Comunidad Andina goza del llamado Sistema General de Preferencias (SGP) que como ya se ha visto, es un mecanismo de alcance parcial que ocupa los niveles de profundidad menos avanzados en materia de integración. Ese sistema de preferencias obedece al trato que se le ha dado a las relaciones comerciales y su cercanía con temas como el del narcotráfico para el cual se le da un enfoque diferente al llevado a cabo por Estados Unidos.

Europa representa para la Comunidad Andina gran importancia al ser su tercer socio comercial. Sin embargo, existen profundas asime-

trías económicas y políticas. Ese fenómeno se evidencia en la existencia de una balanza comercial negativa para los andinos y existe gran asimetría en el intercambio de mercancías ya que Europa exporta manufacturas mientras que la Comunidad Andina exporta productos básicos principalmente. Además, los productos andinos con muy poco valor agregado, no tienen un adecuado nivel de importancia para Europa. Pese a ello, el mercado Europeo sigue significando un espacio importante para los Andinos y podría tener más importancia a la hora de reducir la dependencia que se tiene en materia económica con Estados Unidos teniendo en cuenta que casi la totalidad de los productos industriales y una lista de bienes agrícolas y pesqueros ingresan al mercado europeo exentos de aranceles mediante el régimen de preferencias, lo cual ha generado un aumento de las exportaciones y crecimiento económico en la región.

Actualmente las relaciones en materia económica se basan en el régimen de preferencias comerciales andinas, que vencía a fines de 2004, pero que se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005. Los esfuerzos por profundizar las relaciones entre los dos bloques son de suma importancia para la Comunidad en la medida en que la Unión Europea es el mayor proveedor de ayuda oficial (56%) para el desarrollo de la región.

Como retos principales para las relaciones de la CAN y la UE se plantea la diversificación de espacios y temas de relacionamiento. De igual forma, la Comunidad no debe rezagarse del MERCOSUR y por el contrario debe aprovechar la experiencia de los del sur y aumentar la voluntad de la unión sudamericana que seguramente sería ideal para profundizar las relaciones con Europa.

Actualmente, las relaciones de la Comunidad Andina y la Unión Europea giran entorno a tres ejes: El Sistema General de Preferencias, la Creación de un Acuerdo Marco de Cooperación y el Diálogo Especializado en materia de lucha antidrogas.

El Sistema General de Preferencias incluido el Régimen Droga, fue sometido a un proceso de revisión y adecuación dando como resultado un nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para el período 2006 al 2015, cuyo reglamento entrará en vigencia a partir del 1 de julio del 2005. Para los países andinos regirá el denominado SGP plus, que es un régimen especial de preferencias adicionales a las otorgadas en el SPG general aplicable a los países que ratificaron los convenios internacionales en el campo de los derechos humanos y laborales, medio ambiente y gobernabilidad (Lucha contra el tráfico de drogas y lucha contra la corrupción). *El acuerdo marco de*

cooperación, fue modificado y en la actualidad contempla un diálogo estructurado en diversos frentes y amplía la cooperación a nuevos ámbitos de vital importancia para la subregión andina, como la paz y la seguridad, la gobernabilidad democrática, la participación de la sociedad civil, la agenda social, el medio ambiente y las migraciones.²³

Conforme al espíritu de entendimiento demostrado por los cuatro países de la Comunidad Andina de Naciones y la disposición favorable de la Presidencia, el Consejo y la Comisión de la Unión Europea, durante la IV Cumbre de América Latina y del Caribe – Unión Europea (ALC-UE) celebrada en Viena, Austria, el 12 y 13 de mayo de 2006 a la cual asistieron 46 Jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones con el objetivo de sentar las bases para el fortalecimiento de la alianza estratégica birregional, a través de 12 áreas prioritarias de cooperación, entre las que están la lucha antidrogas, migración internacional, acuerdos de asociación que incluyan también, acuerdos de libre comercio para asegurar las condiciones de acceso al mercado europeo de productos de exportación de bloque subregional andino y crear también condiciones propicias para la inversión extranjera en la región.

El avance de las relaciones CAN-Unión Europea depende en gran medida de la cohesión y unidad que los Andinos logren tener entre sí. Además hay un factor importante que ha generado ciertas contradicciones en materia de cooperación y tienen que ver con la lucha antidrogas.

El 12 de junio de 2006, en Quito, se llevó a cabo el Consejo Ampliado de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN previo al Consejo Presidencial Andino que se llevó a cabo en la capital ecuatoriana el 13 de ese mismo mes y año en el cual se abordaron las bases para la negociación del Acuerdo de Asociación Comunidad Andina-Unión Europea.

De allí que a través del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe SELA se ha realizado un seguimiento de las relaciones económicas y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe incluyendo los países de la CAN en donde se ha hecho énfasis en la necesidad de generar un nuevo discurso entre América Latina y la Unión Europea que tenga en cuenta como pilares de esa negociación al comercio, la integración y el desarrollo y la cuestión social pero tomando en cuenta las fortalezas de cada mercado y enmarcado dentro de un método explícito de inserción mucho más claro de diálogo preparatorio en los procesos de toma de

decisiones que muchas veces debilita la posición latinoamericana tal como se ha evidenciado tras la evaluación de la IV Cumbre de Viena a través de una innovadora metodología que se advierte en el documento de trabajo elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, titulado: de Viena a Lima: Seguimiento de las relaciones económicas y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (SP/Di No.7-06) que será una guía para la V Cumbre ALC-UE que se llevará a cabo en Lima, Perú en el 2008.

- La CAN y los países asiáticos

Las relaciones de la Comunidad con terceros, están guiadas por la política exterior común (PEC), la cual se inscribe en el principio de regionalismo abierto. De tal forma se han intensificado los contactos con otras regiones y esquemas es prioritaria en las relaciones de la Comunidad Andina con los países que componen la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático ASEAN (Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), los cuatro tigres asiáticos (Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán), China y Japón, región que ha presentado el mayor crecimiento desde los años setenta hasta la última década del siglo XX.

En cuanto al APEC, el propósito principal se basa en alcanzar un

mercado libre y abierto para el 2010 (para las economías industrializadas que lo componen) y en el 2020 (para las economías en desarrollo. Perú es ahora el único miembro de los andinos que participa en dicho foro de cooperación, Ecuador y Colombia actualmente realizan trámites y gestionan su ingreso. El papel de Perú debe ser determinante como intermediario de los intereses andinos en ese esquema. Por el lado de la ASEAN, las áreas de mayor potencialidad para lograr cooperación entre los esquemas son el comercio, la inversión y la ciencia y tecnología. Si bien la región asiática es una de las más distantes para los andinos, es de vital importancia en la medida en que representa un inmenso tamaño de mercados potenciales. Actualmente, las relaciones de los países andinos con los asiáticos pasan por una fase de consulta donde se han establecido mecanismos tendientes al mayor y mutuo conocimiento de las regiones.

Finalmente, la integración que debe privilegiar la Comunidad Andina no significa la simple ampliación de las corrientes tradicionales que actualmente se ven reflejadas en la firma de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. Implica buscar transformaciones dinámicas y no apresuradas sino más bien progresivas y diversificadas que permitan una inserción de naturaleza planeada en el nuevo económico internacional.

Frente a la globalización, una de las prioridades para la Comunidad Andina podría ser la profundización de sus relaciones económicas y comerciales en los escenarios más importantes del sistema económico mundial representados en los grandes bloques comerciales. Los más influyentes en la actualidad son los Estados Unidos, la Unión Europea y los países asiáticos, principalmente China continental, Japón, Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán, el APEC y ASEAN.