

# LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Alejandro Gutiérrez\*

## R E S U M E N

*El artículo tiene tres objetivos desarrollados en varios capítulos. En primer lugar se analiza la evolución de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) durante la década de los noventa. En segundo término, el artículo describe y analiza las tendencias de los flujos de comercio e inversiones intrarregionales. Por último, se realiza una discusión sobre los logros alcanzados y las perspectivas de este acuerdo de integración. Una conclusión importante del artículo es que el crecimiento en el intercambio intrarregional no ha producido desviación neta de comercio. Se concluye también que a pesar de los avances obtenidos es necesario introducir nuevas políticas y eliminar obstáculos que impiden que este esfuerzo de integración profundice el regionalismo abierto y avance como un bloque cohesionado.*

**Palabras claves:** Comunidad Andina, comercio, inversiones, regionalismo abierto.

## The Andean Community: Balance and Perspectives

**ABSTRACT:** *This article has three main objectives. First, to analyse the Andean Community's evolution during the nineties. Second, to analyse the recent trends of intraregional trade and investments flows. Third, to discuss about the balance of the Andean community achievements and its future. An important conclusion is that Andean integration has had important achievements during the nineties, and there is not evidence that the increase in intraregional trade flows have promoted net trade deviation. Markets oriented reforms introduced at the end of the eighties and at the beginning of the nineties were important forces to allow intraregional trade liberalisation. However, it is necessary to eliminate factors impeding this integration effort continues to get advances in the direction of further open regionalism.*

**Key Words:** Andean Community, commerce, investments, open regionalism.

### INTRODUCCIÓN

**E**n mayo de 1999 se cumplieron tres décadas del Acuerdo de Cartagena, mejor conocido como Pacto Andino, pero cuya denominación oficial desde 1996 es Comunidad Andina (CAN). La historia de este esfuerzo de integración económica ha estado marcada por los fracasos, las disidencias y los éxitos, éstos últimos más notorios en la década de los noventa.

La hipótesis que gravita a lo largo de este artículo es aquella que afirma que la integración económica constituye para América Latina, y especialmente para los países de la CAN, una alternativa válida para insertarse en la economía global, minimizando los costos políticos y sociales que ello implica. En el caso de la CAN, el progreso logrado en la inte-

gración económica en la década de los noventa, demuestra que esta experiencia, aún con sus imperfecciones, le ha permitido a los países socios (especialmente a Colombia y a Venezuela) hacer menos traumático el tránsito hacia un modelo de crecimiento en el cual el "desarrollo hacia afuera" se consolida como el nuevo paradigma. En este contexto el artículo tiene como objetivos los siguientes:

1. Hacer una breve revisión histórica de la evolución del esfuerzo de integración andina desde 1989.
2. Analizar lo sucedido con los flujos de comercio e inversión.
3. Discutir sobre el balance de la CAN y sus perspectivas para los años próximos.

### LA NUEVA INTEGRACIÓN ANDINA

En diciembre de 1989 se celebró la reunión en Puerto Ayora-Galápa-

gos (Ecuador). Allí se definió claramente la nueva estrategia de integración. La reunión de Galápagos tomó como punto de partida un diagnóstico de la situación del entorno internacional, de las economías de los países miembros y de la marcha de la CAN. Se consideraba que la crisis económica por la que atravesaban los países andinos en la década de los ochenta, así como la falta de eficiencia económica interna y los bajos niveles de competitividad representaban dos preocupaciones centrales del momento. Se aceptaba que si bien era cierto que factores de orden exógeno habían incidido en el desencadenamiento de la crisis, no menos cierto era que los errores en el diseño y ejecución de las políticas internas eran componentes muy importante de la grave situación de la subregión. Por otro lado, la declaración planteaba que en el entorno in-

ternacional se habían producido modificaciones importantes, entre las cuales se destacaban: la tendencia a la conformación de bloques económicos y de poder entre los países más desarrollados, los cambios tecnológicos, el rediseño industrial, las tendencias modernizantes de las economías socialistas, la apertura de las economías y la necesidad de mejorar los niveles de competitividad. En síntesis, los cambios en el entorno internacional planteaban nuevos desafíos en todos los frentes.

A partir de esta reunión, la estrategia integracionista andina cambió radicalmente. Y como bien lo afirma Garay S. (1994: 116):

*...la estrategia no es ya de integración hacia adentro como la que guió el modelo integracionista en el marco del Acuerdo de Cartagena durante sus casi veintidós primeros años de existencia, sino una de integración e inserción hacia afuera con la economía internacional. Se busca implantar una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y monetaria, y en la liberación de la competencia... Claramente, se produce un cambio drástico en el énfasis otorgado al decisivo papel que han de desempeñar la acción de las fuerzas del mercado y la iniciativa individual de los agentes económico bajo una creciente desregulación de la competencia y de una progresiva apertura al exterior.*

Los eventos que siguen a la Declaración de Galápagos, tratan de hacer efectiva la nueva estrategia de la integración andina. Entre los más importantes pueden mencionarse: institucionalización de las reuniones presidenciales (Machu Pichu, Perú, 1990); el Fondo Andino de Reservas se transformó en Fondo Latinoamericano de Reservas (La Paz, 1991); aprobación del Acta de Barahona en la cual se plantea el programa de liberación intrarregional y la eliminación de subsidios (Cartagena, 1991); suspensión temporal por parte de Perú de sus obligaciones de liberación del comercio (1992); entra en pleno funcionamiento la zona de libre comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela (1993); Decisión 370 por medio de la cual se establece que el 1 de febrero de 1995 entrará en vigen-

cia el arancel externo común andino; modificación del Acuerdo de Cartagena que promueve reformas institucionales (Trujillo, Perú, 1996), posteriormente en Cochabamba-Bolivia ese mismo año se suscribe el protocolo modificatorio del Acuerdo de Cartagena; 30 de julio de 1997 se logra acuerdo para la incorporación gradual de Perú a la zona andina de libre comercio (Decisión 414); 1 de agosto de 1997 entra en funcionamiento la Secretaría General de la CAN, órgano ejecutivo del Sistema Andino de Integración; 16 de abril de 1998 se firma un acuerdo marco para la creación de la zona de libre comercio entre la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a partir del año 2000; 11 de junio de 1998 se aprueba el marco general de principios y normas para la liberación del comercio de servicios en la CAN; agosto de 1998 se suscribe el acuerdo de paz entre Perú y Ecuador y se restablecen los flujos de comercio entre ambos países; en febrero de 1999 los Ministros de relaciones exteriores se fijan las bases de la política exterior común; 12 de abril de 1999 la CAN acuerda abrir dos procesos de negociación del acuerdo de preferencias arancelarias con el MERCOSUR (Brasil por un lado y

con Argentina, Paraguay y Uruguay por separado).

## LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EN LA CAN

### El Comercio Intrarregional

Los procesos de liberación unilateral del comercio que habían emprendido los países miembros del acuerdo al igual que otros de América Latina, y la posterior conformación de la zona de libre comercio desde 1993, junto con las reformas económicas introducidas, han sido sin duda alguna, los principales factores explicativos del importante crecimiento del comercio intrarregional en la década de los noventa. La liberación unilateral creó las condiciones para que se produjera una integración de facto, que luego comenzó a formalizarse en el seno de la CAN. En general, como se puede observar en el cuadro II, todos los países de la CAN presentan en la actualidad una estructura arancelaria y una política comercial que se caracteriza por:

- a) Niveles de protección arancelaria sensiblemente menores que aquellos que existían antes de la instrumentación de los procesos

Cuadro I  
Valor e Importancia Relativa de las Exportaciones Intrarregionales con Relación al Total

(Porcentajes y Millones de Dólares)

Periodos/años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	CAN
1970-74	14,5 (4,4)	76,6 (7,2)	36,2 (9,0)	27,9 (3,0)	58,8 (3,9)	241 (3,9)
1975-79	20,9 (3,0)	274,2 (12,9)	149,2 (12,0)	131,7 (7,1)	165,1 (1,7)	760 (4,9)
1980-82	40,4 (4,2)	418,7 (8,2)	139,5 (7,1)	244,2 (7,1)	335,9 (2,6)	1203 (5,0)
1983-87	23,0 (3,2)	255,4 (5,2)	149,5 (6,7)	189,9 (7,8)	275,7 (3,1)	916 (5,0)
1988	27,5 (4,6)	358 (7,1)	177,1 (8,1)	188,6 (7,1)	220,7 (2,2)	989 (4,8)
1989	40,0 (6,1)	309,3 (5,4)	183,0 (7,8)	196,2 (5,7)	300,1 (2,3)	1034 (4,1)
1990	60,0 (6,5)	372,8 (5,5)	188,5 (6,9)	214,1 (6,5)	493,7 (2,7)	1348 (4,3)
1991	82,3 (9,6)	778,4 (10,7)	203,7 (7,1)	269,4 (8,0)	478,8 (3,1)	1836 (6,1)
1992	99,6 (13,0)	1014,4 (14,3)	178,1 (5,8)	269,6 (7,7)	665,8 (4,7)	2250 (7,8)
1993	120,0 (16,0)	1138,6 (16,0)	290 (9,5)	269,0 (8,0)	1045,0 (6,8)	2868 (9,6)
1994	196,0 (18,8)	1109,8 (13,2)	386 (10,0)	310,0 (7,1)	1426,0 (8,5)	3435 (10,0)
1995	218,0 (19,2)	1937,0 (19,8)	359,0 (8,2)	405,0 (7,4)	1799,0 (9,6)	4718 (12,4)
1996	270,0 (20,4)	1839,0 (17,4)	428,0 (8,7)	418,0 (7,2)	1750,0 (7,6)	4705,0 (10,3)
1997	251,0 (19,8)	2115,0 (18,4)	636,0 (12,1)	515,0 (7,6)	2111,0 (9,2)	5628,0 (11,8)
1998	241 (21,8)	2130 (19,7)	540 (13,0)	468 (8,3)	1953 (11,5)	5333 (13,8)

Nota: Los valores entre paréntesis representan la participación porcentual de las exportaciones de cada país hacia la CAN. La información de los últimos tres años está sujeta a revisión.

Fuente: Ocampo y Esguerra (1994), con base en información de JUNAC. Secretaría General de la CAN, información obtenida de su página web: [www.comunidadandina.org/](http://www.comunidadandina.org/).

Cuadro II  
Aranceles y Reforma Comercial en la CAN

País	Arancel promedio* (%)		Rango de aranceles (%)		Cobertura de restric. Cuantitativas (%)	
	Antes de reforma	Actual (1996)	Antes de Reforma	Actual (1996)	Antes de reforma	Actual (1996)
Bolivia	35 (1985)	9,7	0-100	5-10	ND	0
Colombia	61 (1984)	11,4	0-220	0-20(**)	99	0
Ecuador	53 (1989)	11,2	0-290	0-20(***)	100	0
Perú	66 (1990)	16,3	0-120	15-25(***)	100	0
Venezuela	37 (1989)	11,8	0-135	0-20(***)	40	0

(\*) es un promedio no ponderado. (\*\*) Aplica un arancel máximo de 40 % al sector automotor. (\*\*\*) Aplica un arancel máximo de 25 % a los sectores agrícola y de alimentos procesados (excepto grasas), Textiles, calzado, maquinaria y equipos eléctricos. (\*\*\*\*) Aplica un arancel máximo de 35 % al sector automotor.

Fuente: Lustig y Primo Braga (1994). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Datos socioeconómicos y de comercio (información disponible en la Internet)

**Nota:** La información se tomó tal y como aparece en la página web del BID. Debe señalarse que aunque los países aparecen sin restricciones cuantitativas para las importaciones, en la práctica se han introducido algunos mecanismos temporales que restringen las importaciones, entre ellos: las licencias no automáticas para importar, el mecanismo de "visto bueno" previo, uso de normas fitosanitarias, uso inadecuado de cláusulas de salvaguarda, restricciones derivadas de controles del tipo de cambio y otros.

de reforma de la política comercial.

b) Estructuras arancelarias mucho más simples (menos tramos). En el caso de la CAN se ha evolucionado de manera tal que, una vez aprobado el arancel externo común (AEC) se tienen sólo cuatro tramos entre el 5 y el 20 %. Esto a su vez ha hecho que la dispersión (desviación standard) con respecto a los promedios arancelarios sea mucho menor.

c) Las restricciones cuantitativas (prohibiciones, regímenes de licencias y de cuotas y otras barreras no arancelarias) han sido totalmente eliminadas. Sin embargo, debido a que las normas de la CAN así lo permiten, los países miembros en determinado momento pueden hacer uso de la cláusula de salvaguarda que les permite adoptar temporalmente

restricciones cuantitativas. En algunos casos se observa también que se utilizan las restricciones fitosanitarias o trabas burocráticas como formas de proteccionismo. Estas prácticas restrictivas del libre comercio intrarregional, aunque menos frecuentes que en el pasado, todavía persisten, generando problemas que deben resolverse ante las instancias correspondientes (la Secretaría General de la CAN).

Los cuadros I y III muestran como el renacimiento de la integración andina se ha traducido en un importante crecimiento de los flujos de comercio intrarregional. De una manera muy resumida se puede analizar la evolución reciente del comercio intrarregional:

a) En primer lugar, luego de la fuerte disminución del comercio intrarregional que se produjo en

los años ochenta, puede afirmarse que entre 1989 y 1998, las exportaciones intrarregionales aumentaron desde 1.034 a 5.333 millones de dólares. Es decir, en el período analizado, las exportaciones al interior del bloque realizadas por sus países miembros se multiplicaron por un factor de 5,2. Esto representó una tasa de crecimiento promedio interanual de 20,0%. Dicha cifra es superior al crecimiento del total de exportaciones de la CAN durante el mismo lapso. Como consecuencia de las tendencias anteriores, la importancia relativa de las exportaciones intrarregionales creció desde el 4,1% en 1989 al 13,8% en 1998. Este resultado es un claro indicador del mayor nivel de interdependencia comercial que se ha dado entre los países de la CAN. Sin embargo, debe señalarse que a pesar de los progresos del indicador antes mencionado, el mismo continúa siendo muy bajo, sobre todo si se le compara con otros esquemas de integración latinoamericana y en el hemisferio occidental. En el caso del MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para 1998, se estimaba que las exportaciones intrarregionales con respecto a las totales representaban 24,8%, 19,4% y 48,5% respectivamente (BID, 1998a).

Debe destacarse que algunas investigaciones muestran que el mayor intercambio intrarregional no ha producido desviación de comercio. Los resultados encontrados por Gutiérrez (1998) parecen confirmar, que por lo menos a un nivel general y para el período analizado, no se puede concluir que ha habido desviación de comercio, dado el efecto indeterminado que se encontró para la CAN como un todo. Sin embargo, debe destacarse que de acuerdo con la metodología aplicada, con la sola excepción de Ecuador, país que también presentó un efecto indeterminado, todos los demás paí-

Cuadro III  
Comunidad Andina:  
Tasas de crecimiento promedio anual de las exportaciones intrarregionales y totales por países (%)

País	1970-1982		1982-1989		1989-1998	
	Intra	Totales	Intra	Totales	Intra	Totales
Bolivia	17,5	12,2	5,6	-1,3	22,1	4,8
Colombia	19,8	12,7	-5,3	9,2	23,9	6,6
Ecuador	27,0	22,9	2,6	0,7	12,8	6,4
Perú	23,1	8,8	-2,7	2,7	10,1	5,3
Venezuela	23,1	14,6	-1,8	-0,1	23,1	3,0

Fuente: Cálculos propios con base en información. JUNAC, Secretaría de la CAN y del BID

ses de la CAN obtuvieron resultados altamente positivos de creación bruta y creación neta de comercio (en el sentido vineriano). Esto significa que para el período 1990-1994, el análisis global indicaba que la mayor integración económica andina habría generado ganancias netas de bienestar económico (en términos de eficiencia productiva y de mayor consumo) para aquellos países que mostraron resultados con creación neta de comercio.

- b) Debe señalarse también, que el crecimiento del comercio intrarregional ha sido posible en medio de circunstancias muy difíciles en lo económico y en lo político para los países de la subregión. Venezuela se encuentra inmersa en una recesión económica desde 1993, de la cual apenas emergió transitoriamente en 1997, cuando la economía creció en 5,1%. Además, este país presentó problemas de inestabilidad política en 1992 y 1993. Perú y Ecuador pasaron por el trauma de un enfrentamiento armado en 1995, y la situación política y económica de Colombia y Ecuador se ha tornado inestable en los últimos tres años. Haber avanzado en medio de tales dificultades puede interpretarse como una señal de que actualmente existen menores posibilidades para retroceder en las políticas de liberación comercial. Esta afirmación es particularmente válida para el caso de Venezuela y Colombia. A pesar de los intentos por retroceder en las reformas económicas con orientación de mercado, Venezuela en todo momento mantuvo como política el cumplimiento de los compromisos asumidos en el contexto de la CAN. Lo mismo ha sucedido con Colombia en el pasado reciente.
- c) El dinamismo de las exportaciones intrarregionales no ha sido igual para todos los países, aunque todos ellos presentaron tasas de crecimiento positivas. En orden de importancia, los países que durante el lapso 1989-1998

### **Un elemento digno de rescatar, es que el mercado intrarregional se ha convertido en un receptor cada vez más importante de exportaciones no tradicionales y de manufacturas para los países miembros del acuerdo.**

presentaron mayores tasas medias de crecimiento interanual de las exportaciones intrarregionales fueron: Colombia (23,9%); Venezuela (23,1%) y Bolivia (22,1%). Ecuador y Perú con tasas de 12,8% y 10,1% fueron los que tuvieron un menor dinamismo. Dichas cifras confirman el rol de líderes de la integración subregional que juegan Colombia y Venezuela. De acuerdo con los datos del cuadro I, se estimaba que en 1998 Colombia y Venezuela representaban el 76,6% de las exportaciones intrarregionales. Más aun, el comercio recíproco entre ambos países se estima en un 45% del comercio intrarregional total. También existe un importante intercambio comercial entre Colombia y Ecuador y entre Ecuador y Perú. Debido a ello se concluye que la mayor parte del comercio intraandino se realiza entre países fronterizos (BID, 1997).

- d) El mercado subregional ha crecido en importancia relativa como destino de las exportaciones de cada país. Entre 1989 y 1998 se puede observar en el cuadro I que las exportaciones de Bolivia dirigidas al área de la CAN aumentaron su importancia relativa de 6,1% a 21,8%; Colombia de 5,4 a 19,7%; Ecuador de 7,8 a 13,0; Ve-

nezuela de 2,3 a 11,5%. El menor progreso se observó en Perú, país que durante el período 1989-1998 fue el que más obstáculos y menos compromiso mostró con el proceso de integración en la subregión andina. Además, deben tenerse en cuenta los inconvenientes surgidos por el conflicto armado entre Perú y Ecuador en 1995, así como el retiro temporal de Perú (desde 1992) del acuerdo de integración. Para Perú en 1998, la participación relativa de las exportaciones dirigidas al área de la CAN fue de apenas 8,3%. Venezuela, que en el pasado destinaba una porción insignificante de sus exportaciones a la CAN (entre el 2 y el 3%), ha incrementado de manera notoria sus exportaciones hacia el área al igual que Colombia. Esta nueva realidad es fundamentalmente producto del fuerte crecimiento del comercio bilateral entre ambos países.

- e) Un elemento digno de rescatar, es que el mercado intrarregional se ha convertido en un receptor cada vez más importante de exportaciones no tradicionales y de manufacturas para los países miembros del acuerdo. Mientras en 1990 sólo el 65% de las exportaciones no tradicionales se dirigían al área de la CAN, para 1998 este porcentaje había crecido a 78,1%. Igualmente, mientras en 1990 el 81% del comercio intrarregional lo representaban las manufacturas, en 1998 este indicador se había elevado al 89,1%. La tendencia anterior refuerza la importancia estratégica de la integración regional en el contexto de un mundo globalizado como mecanismo viable para diversificar las exportaciones, estimular un mayor valor agregado de las mismas, y servir de aprendizaje y plataforma para incursionar en otros mercados.

#### **Los Flujos de Inversión**

Los cambios positivos no sólo se han producido en materia de comercio. El desmantelamiento de las restricciones a la inversión extranjera en

el área, paralelamente a la introducción de reformas económicas y al inicio de programas de privatización, se ha traducido en un importante incremento del flujo de capitales extranjeros hacia la subregión. Así, la inversión extranjera directa en la CAN que apenas fue de 1.186 millones de dólares en 1990, para 1997 se estimaba en 14.136 millones de dólares (cuadro IV). Entre los países que han logrado captar más capitales se encuentran Colombia y Perú. Venezuela, después de los intentos de golpe de Estado en 1992, de la paralización de su programa de privatización y ante los intentos de retroceder en el programa de reformas económicas iniciado en 1989, no ha sido capaz de aprovechar todo su potencial para atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, en 1997 experimentó un interesante aumento debido a la apertura del sector petrolero, el reinicio de los programas de privatización y la voluntad de continuar con sus reformas económicas con orientación de mercado. Bolivia y Ecuador (en menor grado), aunque con montos relativamente pequeños han mostrado desde 1992 una tendencia creciente en la captación de inversión extranjera (véase cuadro IV). A pesar del crecimiento de la inversión extranjera, las tendencias reflejan que aquellos países que han tenido en los últimos años políticas económicas más estables y de orientación de mercado, así como aquellos que han mostrado una firme decisión de privatizar son los que tienden a captar la mayor parte de la inversión extranjera. Para 1997, Colombia, Venezuela y Perú lograron captar el 91,6% de la inversión extranjera en la subregión. Francés y Palacios (1995), al referirse a este aspecto concluyen que los flujos de inversión directa a los países andinos, parecieran responder más a las reformas económicas que dichos países adelantan que al atractivo de invertir en un país miembro de un acuerdo de integración.

La información estadística disponible permite concluir que, paralelamente al crecimiento de la mayor interdependencia comercial en la subregión, se han incrementado los

**El desmantelamiento de las restricciones a la inversión extranjera en el área, paralelamente a la introducción de reformas económicas y al inicio de programas de privatización, se ha traducido en un importante incremento del flujo de capitales extranjeros hacia la subregión.**

flujos de inversión intrarregional, aunque con marcada inestabilidad. Las estadísticas de la CAN muestran que la inversión intracomunitaria alcanzó su máximo valor en 1995 con

un monto de 199 millones de dólares para luego disminuir hasta apenas 4,6 millones de dólares en 1997, debido a los retiros de inversión que se produjeron en Colombia. En general, puede afirmarse que los flujos de inversión intracomunitaria tienden a ser positivos en todos los años, siendo Colombia, Ecuador y Venezuela los mayores receptores de inversión proveniente de la CAN. Dicho resultado se corresponde con los del intercambio comercial intrarregional, liderado por esos países (véase cuadro V). A diferencia de lo que sucede con la inversión extrarregional, no queda la menor duda que el crecimiento de los flujos de inversión intraandina si responden en mayor grado al aumento de la interdependencia comercial que se ha dado en los últimos años en la subregión. Además, debe recordarse que ahora los capitales provenientes del área de la CAN reciben tratamiento de capitales nacionales en los países receptores.

Cuadro IV  
Inversión Extranjera Directa en la CAN  
(Millones de Dólares)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia	66,9	95,7	122,1	123,6	130,2	374,3	474,1	608,2
Colombia	500,5	456,9	728,7	959,8	1.652,2	2.226,8	3.275,8	5.982,1
Ecuador	126,2	160,1	177,9	469,2	530,8	469,9	469,4	576,9
Perú	41,0	32,9	178,0	670,0	3.084	2.083	3.242	2.030
Venezuela	451,0	1.916,0	629,0	378,0	813,0	996,0	2.224	4.939
Total CAN	1.185,6	2.661,6	1.835,7	2.600,6	6.210,2	6.150	9.685,3	14.136,2

Fuente: Secretaría de la CAN (1998, base de datos en Internet). Nota: Las cifras de 1997 son preliminares.

Cuadro V  
Inversión Intra - Comunidad Andina 1990-1997  
(Miles de Dólares)

Año	CAN	Bolivia	Colombia <sup>(1)</sup>	Ecuador	Perú <sup>(2)</sup>	Venezuela <sup>(3)</sup>
1990	-2.125	1.633	3.000	618	-3.990	-3.386
1991	-4.812	-59	-1.000	798	-4.551	0
1992	42.550	1.024	37.400	576	2.550	1.000
1993	104.099	18.287	68.400	4.444	8.790	4.178
1994	57.522	18.000	27.400	7.505	1.980	2.637
1995	199.011	1.025	160.500	9.161	20.250	8.075
1996	83.390	15.200	46.900	9.635	7.200	4.455
1997	4.610	20.400	-35.600	9.700	370	9.740

Fuente: Secretaría de la Comunidad Andina (1998). (1) No incluye inversión en petróleo ni de portafolio. (2) A partir de los datos del stock de inversiones. (3) Incluye minería, hidrocarburos y conexos.

### BALANCE, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

En el lapso comprendido entre 1990 y 1998 la integración andina ha avanzado mucho más que durante las dos décadas que transcurrieron desde su creación hasta 1989. Al igual que en otros procesos de integración en América Latina, los progresos en la integración andina parecieran estar estimulados por la mundialización de la economía y la adopción de reformas que obligó al abandono de las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones (desarrollo hacia dentro). Las reformas de las políticas comerciales instrumentadas por los países miembros de la CAN, el fortalecimiento de la democracia y la necesidad de insertarse en la globalización, utilizando los acuerdos de comercio preferencial como una vía menos traumática y más fácil de vender políticamente, parecieran ser las principales fuerzas que mueven al nuevo regionalismo. No queda la menor duda, al menos en el caso de América Latina en general y de la CAN en particular, que los avances en la liberación unilateral del comercio realizada en el marco de los programas de ajuste estructural desde finales de la década de los ochenta, le dio un fuerte impulso a esta segunda ola de regionalismo.

Es en ese contexto que se da el renacimiento de la integración andina. Los resultados obtenidos en la década de los noventa, en medio de graves dificultades, no pueden desconocerse. Se ha logrado conformar una imperfecta unión aduanera entre Colombia, Ecuador y Venezuela, así como una zona de libre comercio que incluye también a Bolivia. Los flujos de inversiones y de comercio intrarregional (básicamente de manufacturas y exportaciones no tradicionales) se han incrementado sustancialmente. Y aunque todavía la importancia relativa de las exportaciones intrarregionales con relación a las totales sea inferior a la de otros acuerdos de integración, no queda la menor duda que ahora Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, están más conscientes de los costos de retroceder en el proceso de consolidación

**Los resultados obtenidos en la década de los noventa, en medio de graves dificultades, no pueden desconocerse. Se ha logrado conformar una imperfecta unión aduanera entre Colombia, Ecuador y Venezuela, así como una zona de libre comercio que incluye también a Bolivia.**

de la integración subregional.

En este renacer de la integración andina, Colombia y Venezuela han desempeñado el rol de líderes. Ambos países han visto crecer de manera sostenida el comercio y los flujos de inversión bilateral, a la par que las empresas han conformado alianzas estratégicas y convenios para distribuir productos en ambos países (Gutiérrez, 1998).

Entre los logros visibles deben mencionarse los esfuerzos por lograr una mayor armonización de políticas en el área agrícola, en el tratamiento a la inversión extranjera y en el régimen de propiedad intelectual. No menos importante ha sido la consolidación del Fondo Latinoamericano de Reservas y del brazo financiero de la integración: la Corporación Andina de Fomento.

Como aspectos positivos también deben mencionarse las decisiones que han permitido liberar los servicios de transporte. Estos se han liberado en sus diferentes modalidades y de esta manera se ha facilitado el flujo de mercancías y viajeros con una mayor eficiencia. Según Maldonado Lira (1996) el número de empresas de transporte terrestre autorizadas para operar en los países andinos pasó de 10 en 1987 a más de 100 en 1994. Igualmente, la política de cielos abiertos ha permitido que los vuelos semanales en el área andina aumenten de una

frecuencia de 128 vuelos en 1991 a más de 1200 en 1996. También se ha observado un incremento sustancial en el tráfico de llamadas telefónicas y de turismo intrarregional. Ciertamente, la CAN es una experiencia de integración que guarda en su seno muchos problemas, pero los avances realizados en los últimos años no pueden ser desconocidos. Mucho menos si se toma en consideración que los mismos han sido logrados en medio de circunstancias políticas difíciles (dos intentos de golpes de estado en Venezuela en 1992, retiro del Perú del acuerdo en 1992, guerra entre Perú y Ecuador en 1995, destitución del Presidente Bucaram en Ecuador en 1997, agudización de la violencia guerrillera en las zonas fronterizas con Colombia, inestabilidad económica y crisis en algunos países miembros, etc.). La voluntad por mantener la vigencia del acuerdo de integración, aún en circunstancias difíciles, es un reflejo de que ha habido un cambio cualitativo en la importancia que se le da a la integración andina tanto en los círculos políticos como en los económicos. Por lo que pudiera concluirse que ahora hay mayor conciencia sobre los costos que implica retroceder en el proceso integrador.

Los aspectos positivos no pueden servir para desconocer los problemas y trabas que impiden un progreso más rápido e intenso de la integración andina. Entre estos vale la pena mencionar:

1. Las dificultades para instrumentar plenamente el AEC, lo cual dificulta las relaciones comerciales con Perú y Bolivia (países que no aplican el AEC). Algunos analistas han planteado que ante esta situación, difícil de superar, la CAN debería abandonar el objetivo de consolidar una unión aduanera y plantearse la meta más realista de consolidar un acuerdo de libre comercio. Esto le permitiría a cada país mantener una política comercial y una estructura arancelaria diferente frente a terceros países (Rodríguez Mendoza, 1997). Sin embargo, las de-

cisiones tomadas por las más altas instancias de decisión de la CAN no se han planteado esta posibilidad. La realidad es que la existencia de imperfecciones en la unión aduanera le restan cohesión e imagen de grupo consolidado a la CAN.

2. Las dificultades para armonizar la política agrícola, derivadas de los diferentes niveles a los cuales se consolidaron los contingentes arancelarios ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). La consecuencia es que el arancel total que se cobra por las importaciones agrícolas puede ser diferente en cada país y ello dificulta la aplicación del arancel externo común y el funcionamiento del sistema andino de franjas de precios. Igualmente se crean condiciones para que se produzcan "triangulaciones" que generan desconfianza entre los socios y hacen más difícil el perfeccionamiento de la unión aduanera.

3. Mucho más importantes parecieran ser los problemas que se derivan de la imposibilidad de lograr una plena estabilidad macroeconómica y la tendencia a mantener tipos de cambio sobrevaluados. Las crisis económicas y las fluctuaciones bruscas del tipo de cambio constituyen el caldo de cultivo para desviar el interés por el avance de la integración e introducir medidas proteccionistas de carácter paraarancelario (retardo en la entrega de permisos fito y zoonosanitarios, trabas administrativas, utilización inadecuada de cláusulas de salvaguarda, restricciones cambiarias, etc.) que terminan por obstaculizar el flujo del comercio intrarregional y generar incertidumbre entre los agentes económicos. Es por ello que el logro de la estabilidad económica y el abatimiento de la inflación en países como Venezuela, Ecuador y Colombia deben tener carácter prioritario, pues sin esto es bastante difícil consolidar la integración subregional y avan-

**Los países miembros de la CAN deben hacer un esfuerzo por mejorar y modernizar sus sistemas aduanales, eliminar la corrupción en las alcabalas, agilizar los procedimientos administrativos, mejorar las vías de comunicación y erradicar la violencia de la guerrilla en las áreas fronterizas**

zar hacia la conformación de un área de libre comercio en Suramérica. En este orden de ideas, los esfuerzos por una mayor coordinación de la política macroeconómica entre los países miembros de la CAN son deseables.

4. La inestabilidad macroeconómica y la necesidad de instrumentar fuertes programas de estabilización en Colombia, Ecuador y Venezuela en 1999 se han convertido en un obstáculo para el avance de la integración, con fuertes efectos negativos para los flujos de comercio. La difícil situación económica de éstos países se convierte en argumento para introducir prácticas proteccionistas que impiden el fortalecimiento de la integración y, que obligan a pensar que el futuro de la integración andina requiere de una renovación del compromiso al más alto nivel político.
5. Los países miembros de la CAN deben hacer un esfuerzo por mejorar y modernizar sus sistemas aduanales, eliminar la corrupción en las alcabalas, agilizar los procedimientos administrativos, mejorar las vías de comunicación y erradicar la violencia de la guerrilla en las áreas fronterizas (particularmente de Colombia con Ve-

nezuela y de Colombia con Ecuador). Se deben superar mediante esfuerzos coordinados las deficiencias en materia de vías de comunicación e infraestructura. Estos son factores que elevan los costos de transacción e introducen ineficiencias que afectan negativamente a la integración andina, a la par que evitan la creación de comercio con sus consecuentes efectos negativos en términos de bienestar económico.

6. Es necesario coordinar acciones entre los miembros de la CAN para mejorar la situación social, sobre todo en las áreas fronterizas de Venezuela, Colombia y Ecuador, que son los países que más se han beneficiado del crecimiento del comercio intrarregional. La CAN está en la obligación de transferir a la población parte importante de las ganancias derivadas de una mayor integración. El desarrollo económico y social de las áreas fronterizas servirá para legitimar el proceso y mejorar la equidad entre los pobladores. El decrecimiento de la pobreza es deseable, no sólo por razones humanitarias, también porque sólo de esta manera la introducción de reformas que permitan acelerar la integración podrán ser legitimadas y contar con apoyo.
7. Las negociaciones con el MERCOSUR y las que tienen como objetivo constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) plantean el inevitable desafío de mejorar los niveles de competitividad, así como facilitar la reestructuración del aparato productivo para poder enfrentar con éxito la liberación del comercio con otros países, bien sea del MERCOSUR o del resto de las Américas. Es por ello que se debe poner en marcha una estrategia tendente a mejorar la eficiencia productiva y distributiva, a fortalecer la producción de bienes con ventajas comparativas y competitivas, y a construir mancomuna-

damente externalidades positivas que influyan positivamente sobre la competitividad de las empresas. Sólo de esta manera se podrán minimizar los costos de la liberación del comercio y de la inserción en una economía cada vez más globalizada. De todos modos, deberá tenerse plena conciencia que la integración con otros países de América Latina conlleva a una liberación intrarregional del comercio que no esta exenta de costos, sobre todo para aquellos sectores con pocas ventajas competitivas.

8. Finalmente, es necesario hacer referencia a las perspectivas de la CAN. En primer lugar debe destacarse que las posibilidades de consolidar la CAN como unión aduanera dependerá del éxito que tengan sus países miembros para mantener equilibrios macroeconómicos, crecer sostenidamente y mejorar la distribución del ingreso. De esta manera existirán menos presiones para cerrar las economías y adoptar medidas proteccionistas. El crecimiento económico y la mejora en la distribución del ingreso, así como la reducción de la pobreza servirá para ampliar los ya de por sí estrechos mercados de los países miembros. Y ello contribuirá al incremento de los flujos de comercio e inversión. En segundo lugar, un factor decisivo para la consolidación de la CAN tiene que ver con la voluntad política. La nueva estructura institucional contemplada en el Protocolo de Trujillo (Perú) crea el marco legal necesario para que las instancias de más alto nivel político (El Consejo Presidencial Andino) participen directamente en las decisiones. Esto es un elemento sumamente positivo, pero al final todo dependerá del compromiso que tenga cada país con la instauración de un modelo de desarrollo hacia afuera y con los principios que rigen al regionalismo abierto. La participación como miembros en la OMC de todos los países de

la CAN, las reformas de la política comercial en plena vigencia, la mayor interdependencia económica entre los países socios y la necesidad de insertarse en una economía más globalizada hace muy difícil que se retroceda en cuanto a la liberación del comercio intrarregional y la decisión de ampliar la integración con otros bloques (MERCOSUR, ALCA, Unión Europea). No obstante, en el futuro mediano seguirá gravitando sobre la CAN su imagen de grupo poco cohesionado,

dada las asimetrías, la diversidad de intereses entre sus miembros y la dificultad para que adopten plenamente el AEC. Ello será un obstáculo, no necesariamente insalvable, para el buen desenvolvimiento de las negociaciones con el MERCOSUR y la participación en el ALCA. Todo dependerá de que definitivamente se hayan asimilado las lecciones del pasado y de que exista la voluntad política entre las partes negociadoras de los acuerdos para superar las dificultades.

## BIBLIOGRAFÍA

### BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- (BID) (1995) Integración Económica en las Américas. Notas Periódicas, junio. Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington D.C.
- (1996) Integración y comercio en América. Nota Periódica. Departamento de Integración y Programas regionales, agosto. Washington D.C.
- (1997) Integración y comercio en América. Nota periódica. Departamento de Integración y programas regionales, diciembre. Washington D.C.
- (1998) Integración y comercio en América. Nota Periódica. Departamento de Integración y programas regionales, diciembre. Washington D.C.

### COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (1998), ONU. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

### COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, SECRETARÍA GENERAL (1998) Inversión extranjera directa anual en la Comunidad Andina 1990-1997. Mimeografiado, Lima.

### ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (1994) Open regionalism in Latin America and the Caribbean, United Nations, Santiago de Chile.

### FRANCES, ANTONIO Y PALACIOS, LUISA. (1995) Resultados económicos del Pacto Andino, IESA, Centro de Gerencia Estratégica y Competitividad, Caracas.

### GARAY, S., JORGE LUIS (1994) América Latina ante el reordenamiento económico internacional, Editorial Universidad Nacional, Bogotá.

### GUTIÉRREZ, ALEJANDRO (1998) Reformas e integración económica: efectos sobre el comercio exterior agroalimentario entre Venezuela y Colombia. Fundación Polar, Caracas.

### ——— (1998b), "El comercio bilateral entre Venezuela y Colombia: evolución, tendencias recientes y características relevantes". En Integración y Comercio, año 2, No 6, pp. 35-64.

### INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR (ICE). (1995, 1996). El comercio Exterior de Venezuela en cifras. Caracas.

### INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997)

Economic and social progress in Latin America-Latin America after a decade of reforms- 1997, Report Washington, D.C.

——— (Sf). Base de datos socioeconómicos y de comercio. Versión electrónica: <http://www.iadb.org>.

### JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA (1979) Mecanismos de la integración andina, Publicaciones de la Junta, Lima.

### KRUEGER, ANNE O. (1997) "Free trade agreements versus customs unions". En Journal of Development Economics, Vol. 54, pp. 169-187.

### LUSTIG, NORA Y PRIMO BRAGA, C.A. (1994), "The future of trade policy in Latin America". En Weintraub, Sydney (Editor). Integrating the Americas: shaping future trade policy. North-South Center Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 17-43.

### MALDONADO LIRA, HECTOR (1996) Pacto Andino Mercado de la integración del año 2000, Editorial Universitaria, Caracas.

### OCAMPO, JOSÉ A. Y ESGUERRA, PILAR (1994) "The Andean Group and Latinamerican integration". En Bouzas, Roberto y Ros, Jaime (Editors), Economic integration in the western hemisphere. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 122-145.

### RODRÍGUEZ MENDOZA, MIGUEL (1997) "The Andean Group's integration strategy." En Jatar, Ana Julia y Weintraub, Sidney (Editors), Integrating the hemisphere. perspectives from Latinamerica and the Caribbean, Interamerican Dialogue, Washington, D.C, pp. 10-26.

\* *M. Sc en Economía Agrícola de la Iowa State University. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Mérida e investigador adscrito al convenio ULA-Fundación Polar, al Centro de Investigaciones Agroalimentarias de la ULA (CIAAL) y al Grupo de Integración Regional (GRUDIR).*