

# ¿Qué pasa con la Integración Económica Andina?

Carlos QUENAN

## Resumen

Nacida en Cartagena (Colombia) el 26 de mayo de 1969, la Comunidad Andina de Naciones (C.A.N., ex Pacto Andino, constituida por cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) es en la actualidad una unión aduanera imperfecta que contempla la creación de un mercado común en el año 2005. A pesar de la reactivación que caracterizó a la CAN durante los años noventa, la integración subregional andina siguió siendo obstaculizada por las fragilidades que le impidieron progresar durante sus tres décadas de existencia, principalmente la debilidad relativa de los países «motores» del proceso integracionista, la falta de un consenso interno sólido en favor de la integración y la recurrente inestabilidad política de los países miembros. Los retos a los cuales deberá enfrentarse la C.A.N. durante los próximos años son en gran parte inéditos, sustancialmente distintos y más importantes de los que conoció en el pasado. El futuro de la C.A.N. dependerá fundamentalmente de la evolución de las nuevas dinámicas de integración en curso en el continente americano, es decir los procesos de integración hemisférica y sudamericana.

**Palabras Claves:** Integración, Comunidad Andina de Naciones, Integración económica.

## What happens with the Andean economic integration?

### Abstract

Born in Cartagena (Colombia) the 26th of May 1969, the Andean Community of Nations (former Andean Pact, the member of which are Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú and Venezuela) in currently an imperfect customs union aiming at creating a common market in 2005. Despite the reactivation of the Andean Community in the 1990s, this process has continued being hindered by the fragilities that impeded its progress for about three decades (in particular, factors such as the crisis in leader countries, the lack of consensus concerning integration and the persistent political instability in the region). The challenges that the Andean countries have to face in the near future are to large extent unprecedented, substantially different and more important than those the Community experienced in the last decades. The future of the Andean Community will depend on the evolution of the new dynamics of integration that are currently taking place in the Americas, in the particular the processes of Hemispheric and South American integration.

**Key Words:** Integration, Andean Community of Nations, Economic integration.

\* Dr. en Ciencias Económicas. Profesor e investigador del IHEAL (Instituto de Altos Estudios de América Latina), Universidad de París III-Sorbonne Nouvelle Investigador en el CREDAL (Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine, CNRS/ Universidad de París, Director del Master (DESS) «Echanges Internationaux: Europa/Amérique latine», Director de la revista Techniques Financières et Développement (Francia),

## ¿Qué pasa con la Integración Económica Andina?

La C.A.N. es un conjunto regional que tiene un peso considerable en el sub-continente latinoamericano: los países que la componen representan casi una cuarta parte (alrededor del 23%) de la superficie y la población totales de la región. No obstante, en términos económicos, su peso relativo es menos importante. Con un PIS total de alrededor de 270 mil millones de dólares corrientes en 2000 - o sea ligeramente inferior al de Argentina, este grupo de países andinos contribuye en alrededor de un 15% al PIB de la región latinoamericana. Esta proporción es muy similar cuando se examinan los indicadores de comercio exterior: si se toma el promedio del período 1998-2000, las exportaciones de los países andinos representan un poco más del 15% de las exportaciones latinoamericanas totales de bienes y servicios.

En sus orígenes, el Pacto Andino fue uno de los proyectos de integración subregional más ambiciosos de América Latina. No es, sin embargo el que ha logrado mejores resultados: durante sus tres décadas de existencia conoció numerosas crisis y dificultades. Prácticamente estuvo inactivo durante su período más negro: la primera mitad de los años 80. Efectivamente, tras la crisis de la deuda externa, los intercambios intraandinos -al



igual que los de las otras instancias subregionales- cayeron a niveles muy bajos, mientras que la integración regional estuvo prácticamente ausente en el discurso de los dirigentes políticos.

Después de las correcciones introducidas a fines de los años ochenta, la integración andina experimentó una etapa de sustancial reactivación durante la década siguiente. Sin embargo, nuevas dificultades aparecieron, mientras que en toda América otros bloques regionales pasaban por un momento de innegable éxito inicial (NAFTA y Mercosur, en particular). Después de esta larga historia de progresos, fracasos y tentativas de reactivación, ¿en qué situación se encuentra hoy la integración andina? ¿Cuáles son los principales logros y debilidades de la C.A.N.?

### **LOS COMIENZOS: PROYECTOS AMBICIOSOS, RESULTADOS POBRES**

Comparada con otras áreas en desarrollo, América Latina es una región donde el interés por la integración regional se manifestó muy pronto (Goldstein y Quenan, 20(2)). En los años cincuenta y sesenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPALC) consideraba el regionalismo como una herramienta adecuada para superar dos grandes obstáculos al desarrollo: por una parte, la dificultad para explotar las economías de escala debido al pequeño tamaño de las unidades productivas que producen para los mercados nacionales (cerrados) y a una diversificación excesiva de las cadenas de producción en diferentes mercancías y por otra parte, la insuficiencia de la competencia (Ocampo, 2000; Tavares y Gomes, 1998). Así, el primer paso hacia la integración regional en América Latina -la firma del Tratado de Montevideo en 1960 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)- se dio poco tiempo después de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1952) y de la Comunidad Económica Europea (1958).

La ALALC contemplaba la creación de una zona de libre comercio a partir de negociaciones periódicas y selectivas entre sus Estados miembros.

Esta orientación, basada en la negociación voluntaria de los Estados miembros antes que en una reducción automática de los derechos aduaneros de importación, permitió un desarrollo significativo del programa de apertura comercial durante los primeros años. De este modo, entre 1961 y 1962 se negociaron más de 7.500 reducciones de derechos de aduana. Pero estos progresos aunque en numerosos casos se refirieran a bienes que no eran objeto de intercambios entre los países latinoamericanos- se vieron demorados a partir de 1965, hasta llegar a una interrupción casi completa de las negociaciones durante los años setenta. En 1980, la ALALC, fue reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), grupo de once países latinoamericanos (los diez países sudamericanos más México) dotado de un mandato flexible para establecer de manera progresiva un mercado común.

Después de la creación de la ALALC, el primer proyecto de integración subregional puesto en marcha fue el MCCA, -creado en 1962, como ya lo indicamos- para impulsar la cooperación entre Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Tiempo después, en 1969 se creó el Pacto Andino mientras que el MCCA se hundía en una crisis que había estallado en el momento en que Honduras y El Salvador entraron en una guerra que provocó la ruptura de sus relaciones comerciales y

diplomáticas integrado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>1</sup>. Este intento de integración era, sin embargo, muy ambicioso. En efecto, tenía como objetivo implementar un proceso de integración “específico” dentro de la A.L.A.L.C., es decir, respetando los intereses y los ritmos propios de países pequeños o de tamaño medio.

Uno de estos objetivos principales era promover el desarrollo industrial concediendo un tratamiento preferencial a los países menos desarrollados -Bolivia y Ecuador- y estableciendo programas sectoriales de apoyo a la industria. Además, en el marco de las ideas en boga por esos años, el Pacto Andino pretendía favorecer a los productores nacionales imponiendo restricciones a las empresas multinacionales<sup>2</sup>. Paralelamente, el Pacto Andino preveía la instauración de una tarifa exterior común (T.E.C.) y, siguiendo el ejemplo de la experiencia europea, quería construir un importante dispositivo institucional.

Así, el Tratado de Cartagena se dotó de dos instituciones de desarrollo: el Fondo Andino de Reservas<sup>3</sup>, cuyo objetivo es conceder créditos a los países miembros que tienen dificultades temporarias en sus balanzas de pagos, y la Corporación Andina de Fomento, que tiene por objetivo pro-

gramar y financiar inversiones comunes, en particular, relativas al sector de infraestructuras. Por otra parte, los países miembros firmaron numerosos acuerdos de cooperación y decidieron la creación del Parlamento Andino y de un tribunal de justicia (Tribunal Andino de Justicia) con el objetivo de contribuir a la solución de los conflictos comerciales.

Sin embargo, los progresos no estuvieron a la altura de las expectativas. El Pacto Andino se limitó en realidad a la ampliación de mercados protegidos y al mantenimiento e incluso al refuerzo de los obstáculos en las relaciones comerciales con el resto del mundo. La instauración de la T.E.C. se postergó constantemente, mientras que los proyectos conjuntos demoraban en concretarse. Al mismo tiempo, en el marco del funcionamiento del modelo de sustitución de importaciones, los países miembros eran reticentes con respecto a la apertura de sus mercados nacionales, y los intercambios intrarregionales seguían siendo escasos. Los resultados del Pacto Andino fueron muy pobres y Chile, primer Estado de la región en liberalizar sus intercambios externos para un gran número de productos- se retiró en 1976 de esta asociación regional.

1. En realidad, Venezuela, que no formaba parte de los miembros fundadores, se sumó al Pacto en 1973.

2. En particular, mediante la Decisión 24 que, más tarde, fue flexibilizada progresivamente (véase Bulmes-Thomas, 1994).

3. Que se convirtió más tarde en el Fondo Latinoamericano de Reservas.

Durante los años ochenta, la debilidad del comercio intrarregional se vio acentuada por las políticas de austeridad aplicadas tras la crisis de la deuda externa. El desorden macroeconómico que se produjo a continuación, especialmente el aumento de las tendencias inflacionistas y la aparición de la hiperinflación en algunos países de la subregión no hizo sino agravar los problemas existentes. Acusando recibo del retroceso del proceso de integración sub-regional, el Protocolo de Quito -firmado en 1987- pretendió dar un nuevo impulso al Pacto Andino. Se modificó el Tratado de Cartagena con el fin de introducir más flexibilidad en la realización de los objetivos de este acuerdo de integración. Pero recién en los años noventa se asistió a una verdadera reactivación de la integración andina.

### **EL RESURGIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

Durante los años noventa, el desarrollo e intensificación de los procesos de integración regional es uno de los hechos destacados de las relaciones internacionales de los diez últimos años. De manera breve y esquemática, puede decirse que la es

tructura mundial-antes basada en la interacción de las naciones en un sistema internacional-se caracteriza hoy por



la existencia de regiones que actúan en un marco mundial (Guerrieri y Falautano, 2000). En efecto, en un contexto de globalización -en particular a nivel financiero- y de refuerzo del multilateralismo, con especial énfasis en la creación de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.), los flujos de intercambios y producción se regionalizan cada vez más en torno a los tres polos geoeconómicos clave de la O.C.D.E. (Europa, América del Norte y Noreste asiático) y de las instituciones creadas para administrar este proceso - en particular, la Unión Europea (U.E.) y el NAFTA<sup>4</sup>. Los países en desarrollo acompañaron este movimiento y casi todos celebraron -se negocian actualmente- un acuerdo de integración regional. En realidad, la cantidad de nuevos acuerdos de integración notificados cada año al G.A.T.T. y a la O.M.C., que ascendía a uno o dos en promedio hasta el principio de los años 90, pasó a once desde 1992.

Tres principales factores explican el reciente desarrollo del regionalismo

4. Aunque la regionalización de la producción, de los intercambios y de los flujos de capitales es un fenómeno mundial, su grado de institucionalización es variable. En Asia, en particular, los acuerdos de integración son más bien flexibles, y Corea y Japón son los únicos miembros de la O.C.D.E. que no han firmado al menos un acuerdo comercial preferencial. En la zona de libre comercio de la A.S.E.A.N., excepto la armonización de los procedimientos aduaneros y de la nomenclatura arancelaria y un procedimiento acelerado para la adopción de un método de evaluación aduanero común, la profundización de la integración ha sido limitada.

(World Bank, 2000). El primero es el consenso creciente alrededor de la idea de que el regionalismo debe ser “profundo” e ir más allá de la caída de los aranceles aduaneros y de la supresión de las cuotas y de otras barreras no arancelarias (B.N.T.). El segundo es el compromiso de establecer acuerdos de integración que, en lugar de ser instrumentos destinados a crear a escala regional -al abrigo de elevadas barreras arancelarias extemas- una industrialización por sustitución de importaciones, estimulen el comercio internacional y contribuyan a la inserción de los países del Sur en los mercados mundiales (es decir, el regionalismo “abierto”). El tercero es la celebración de acuerdos Norte-Sur entre los países industrializados más ricos y los países en vías de desarrollo, como el NAFTA o los acuerdos de libre comercio firmados por la U.E. con México, Chile, o Sudáfrica.

Aunque la mayoría de los modelos teóricos sobre el comercio internacional legan a la conclusión de que la liberalización unilateral general es la mejor solución en términos de bienestar, durante los años noventa los partidarios de la integración regional ale-

garon que, en un “mundo sub-óptimo”, los acuerdos de integración son medios adecuados para estimular la competencia, concretar economías de escala, atraer a los capitales extranjeros y promover las transferencias de tecnología. Desde este punto de vista se afirma también que los acuerdos de integración permiten lograr una cierta liberalización a los países que no desean abrirse sobre una base no discriminatoria y que facilitan la liberalización, en particular, para ciertas cuestiones demasiado complejas de negociarse con alguna posibilidad de éxito en la O.M.C. Otro aspecto igualmente importante es que el regionalismo a menudo se considera como una buena política en la medida en que el aumento de los intercambios económicos disminuye los riesgos de conflicto entre los Estados miembros” .

Los nuevos debates sobre la integración regional y la “ola” de regionalismo en curso se tradujeron en América Latina en la creación de nuevos agrupamientos y en la reactivación de los antiguos bloques subregionales (C.E.P.A.L., 1994). El progreso de la integración regional durante los años noventa se realizó simultáneamente a

5. Desde un punto de vista teórico, y a nivel puramente económico, unirse a un bloque comercial regional presenta ventajas e inconvenientes. En realidad, los resultados de un acuerdo de integración regional deben evaluarse a la luz del balance ventajas-desventajas que se deriva de estos tres principales efectos: creación y desvío de intercambios comerciales, competencia y efectos de escala, y efecto de aglomeración. Para una presentación más detallada de estas cuestiones ver Goldstein y Quenan (2002).

6. Este argumento, que dista mucho de ser desdeñable, se empleó sobre todo en favor de la integración europea. La reagrupación de industrias estratégicas del carbón y el acero fue considerada por los fundadores de la actual U. E. como un medio para reducir los riesgos de guerra intra-europea, muy especialmente entre Francia y Alemania.

la implementación de los programas de reforma estructural. Aunque el alcance y el ritmo de aplicación de estos programas difieren, la liberalización del comercio exterior y de los mercados, la desregulación financiera y las privatizaciones comenzaron a formar parte de las políticas económicas de todos los países de la región durante la última década. Aun cuando sobre el conjunto de la década los resultados fueron más bien pobres<sup>7</sup>, durante la primera mitad de los años noventa, los acuerdos de reducción de la deuda externa y el retorno de los capitales extranjeros suscitaron una importante reanudación del crecimiento que, en un marco de liberalización comercial y continuación de la integración regional, dieron lugar a un aumento rápido de los intercambios intrarregionales.

### **LA REACTIVACION DE LA INTEGRACION ANDINA**

La región andina no estuvo ausente del proceso de renacimiento de la integración regional en América Latina. Al igual que en las demás instancias subregionales, la aparición del nuevo regionalismo abierto en los países andinos refleja un cambio de paradigma con relación a la teoría y a la práctica iniciales de la integración. Después del estancamiento -o incluso, el retroceso- del proceso de integración constatado durante los años

ochenta, el Protocolo de Quito mencionado más arriba y la Declaración de Ica -en la cumbre de Galápagos en 1989-, marcan el resurgimiento del



Pacto Andino. A partir de ello, el programa destinado al establecimiento del libre comercio entre los Estados miembros fue retomado en 1991. Mientras que la zona de libre comercio entró en vigor para cuatro de los países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) a principios de 1993, la T.E.C. se aprobó a finales de 1994 y comenzó aplicarse (a pesar de todo, con un régimen de excepciones) desde el 1° de febrero de 1995.

Por otra parte, casi simultáneamente con este resurgir de la integración regional, todos los miembros del Pacto implementaron una liberalización unilateral profunda. Bolivia, la primera en hacerlo, inició su programa a mediados de los años ochenta y, en 1992, su tasa arancelaria media estimada ad valorem era del 9%, lo que representa una reducción de más del 50% con relación a los niveles de 1986. Por su parte, Colombia redujo su tasa arancelaria media estimada ad valorem del 45% en 1988 al 21 % en 1990 y al 11 % en 1992. En el caso de Venezuela, la reducción pasó del 26% en 1988 al 12% en 1992, mientras que en Ecuador pa-

7 Sintéticamente: un mayor control de la inflación, pero un crecimiento mediocre, así como una volatilidad económica y desigualdades en alza (CEPAL,2000).

saron del 29% al 10% entre 1990 y 1992. Además, la mayoría de las barreras no arancelarias existentes en la región fue eliminada a principios de la década de los noventa.

Así, pues, durante los años noventa, se asistió a un sensible aumento del comercio intrarregional ya una notable transformación de la estructura de los intercambios intra-andinos. Mientras que los intercambios intrarregionales nunca habían representado más de un 5% del comercio total, durante los años noventa esta proporción se incrementa, en promedio, al 12%. Incluso, aun cuando permaneció por debajo de la medida latinoamericana, la proporción de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de los países andinos registró una progresión espectacular: se triplicó entre 1990 y 1998 (Cuadro 1). Por lo tanto, el mercado andino se volvió muy importante para Colombia y Bolivia, en la medida en que para estos países las exportaciones orientadas a la subregión constituyen alrededor de un cuarto de las ventas totales (esta proporción disminuye aproximadamente a un 10% en el caso de los otros países andinos).

En lo que se refiere a la estructura geográfica y por tipo de intercambios, durante los años noventa se constata una mayor concentración. del comercio entre los países fronterizos y un fuerte aumento de la proporción de

los intercambios de productos manufacturados (C.A.N., 2000). Así, durante la última década, los intercambios de productos manufacturados con alto valor agregado constituyeron entre un 40% y un 70% del comercio intrarregional para todos los países, a excepción de Bolivia. Esta proporción aumenta aún más para los casos de Colombia, Ecuador y Venezuela, países donde estas exportaciones de manufacturas constituyen más de la mitad de exportaciones totales de este tipo de bienes.

Durante la primera mitad de los años noventa, el desarrollo de los intercambios intra-andinos fue acompañado por el aumento de la inversión extranjera directa entre países andinos, en un marco de fuerte crecimiento de las inversiones extranjeras debido, especialmente, a las privatizaciones masivas. Este nuevo fenómeno no parece haber sido duradero: entre 1996 y ] 998, el peso de las inversiones intra-andinas cayó significativamente, representando en promedio sólo el ],7% de la inversión externa total (C.A.N., 2000). No obstante, se constata durante toda la década que los flujos de inversión son más importantes cuando el ritmo de la actividad comercial se intensifica. De este modo, las inversiones intra-andinas provienen generalmente del principal socio comercial del país en cuestión: Perú es el principal inversor andino en Bolivia; para Colombia, las principales inversiones son



de origen venezolano, mientras que para Venezuela las inversiones andinas tienen origen, casi en su totalidad, en Colombia.

En este marco de progreso en los intercambios comerciales, los países andinos renovaron su compromiso a favor de la integración, transforman-

do el Pacto en Comunidad Andina de Naciones en la cumbre de Trujillo, en 1996. Con el Protocolo de Trujillo y el de Sucre, firmado en junio de 1997, la C.A.N. inició un proceso de reforma y refuerzo de las instituciones comunitarias, y de ampliación, más allá de las actividades comerciales, de los ámbitos de integración.

**CUADRO 1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
ESTADÍSTICAS COMERCIALES DURANTE LOS AÑOS NOVENTA  
(EN MILLONES DE DÓLARES Y EN %)**

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>1. ALADI</b>							
1. Exportaciones totales	112.694	167.192	204.170	229.164	255.390	251.345	264.235
Tasa de crecimiento anual (%)	10,6	36,8	22,1	12,2	11,4	-1,6	5,1
2. Exportaciones intra-zona	12.302	28.168	35.552	38.449	45.484	43.231	34.391
Tasa de crecimiento anual (%)	13,2	26,2	26,2	8,2	18,5	-5,0	-20,4
3. Exportaciones intra-zona (2/1) (%)	10,9	16,8	17,4	16,8	17,8	17,2	13,0
<b>2. CAN</b>							
1. Exportaciones totales	31.751	33.706	39.134	44.375	46.609	38.896	43.211
Tasa de crecimiento anual (%)	30,2	13,6	16,1	13,4	5,0	-16,5	11,1
2. Exportaciones intra-zona	1.324	3.472	4.859	4.698	5.621	5.411	3.940
Tasa de crecimiento anual (%)	31,0	21,5	39,9	-3,3	19,7	-3,7	-27,2
3. Exportaciones intra-zona (2/1) (%)	4,2	10,3	12,4	10,6	12,1	13,9	9,1
<b>3. Mercosur</b>							
1. Exportaciones totales	46.403	61.890	70.129	74.407	82.596	80.227	74.300
Tasa de crecimiento anual (%)	-0,3	13,9	13,3	6,1	11,0	-2,9	-7,4
2. Exportaciones intra-zona	4.127	12.048	14.451	17.115	20.478	20.027	15.133
Tasa de crecimiento anual (%)	7,3	17,8	20,0	18,4	19,7	-2,2	-24,4
3. Exportaciones intra-zona (2/1) (%)	8,9	19,5	20,6	23,0	24,8	25,0	20,4
<b>4. MCCA</b>							
1. Exportaciones totales	3.907	5.496	6.777	7.332	9.275	11.077	11.633
Tasa de crecimiento anual (%)	9,2	7,2	23,3	8,2	26,5	19,4	5,0
2. Exportaciones intra-zona	624	1.228	1.451	1.553	1.863	2.242	2.333
Tasa de crecimiento anual (%)	8,9	6,0	18,2	7,0	19,9	20,3	4,1
3. Exportaciones intra-zona (2/1) (%)	16,0	22,3	21,4	21,2	20,1	20,2	20,1
<b>5. Caricom</b>							
1. Exportaciones totales	3.634	4.113	4.511	4.595	4.687	4.791	4.223

Tasa de crecimiento anual (%)	11,6	3,1	9,7	1,9	2,0	2,2	-11,9
<b>2. Exportaciones intra-zona</b>	<b>469</b>	<b>521</b>	<b>690</b>	<b>775</b>	<b>785</b>	...	...
Tasa de crecimiento anual (%)	2,9	2,6	32,4	12,3	1,2	...	...
<b>3. Exportaciones intra-zona (2001) (%)</b>	<b>12,9</b>	<b>2,7</b>	<b>15,7</b>	<b>16,9</b>	<b>16,7</b>	...	...
<b>6. América Latina</b>							
<b>1. Exportaciones totales</b>	<b>120.572</b>	<b>177.336</b>	<b>216.031</b>	<b>241.648</b>	<b>269.996</b>	<b>267.213</b>	<b>280.091</b>
Tasa de crecimiento anual (%)	6,5	32,6	21,8	11,9	11,7	-0,8	4,8
<b>2. Exportaciones intra-zona</b>	<b>16.802</b>	<b>35.065</b>	<b>42.740</b>	<b>46.562</b>	<b>54.756</b>	<b>51.674</b>	<b>42.624</b>
Tasa de crecimiento anual (%)	8,2	20,1	21,9	8,9	17,6	-5,6	-17,5
<b>3. Exportaciones intra-zona (2001) (%)</b>	<b>13,9</b>	<b>19,8</b>	<b>19,6</b>	<b>19,3</b>	<b>20,3</b>	<b>19,3</b>	<b>15,2</b>

Fuente: CEPAL

La nueva estructura institucional incluye la creación del Sistema Andino de Integración, compuesto por nuevos órganos como el Consejo Presidencial y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que se suman a instancias ya existentes como la Comisión, constituida por los Ministros de Comercio Exterior. Gracias a estas nuevas instancias, se refuerza una característica distintiva de la C.A.N.: se trata del grupo de integración más desarrollado a nivel institucional en América (Cuadro 2), que contempla un desarrollo sustancial de las políticas comunes.

Entre los objetivos claves fijados en esta nueva etapa se encuentra el de avanzar hacia la instauración de una política exterior común. Como quedó establecido en la Decisión 458 adoptada en 1999, la política exterior común intenta reforzar la identidad y la cohesión de la C.A.N., confiriéndole una presencia y una influencia internacional más importantes y hacerla conver-

ger con los demás procesos de integración de América Latina y el Caribe.

Paralelamente, otras iniciativas se llevaron a cabo: aplicación de un sistema de normas armonizado en materia de telecomunicaciones que favorece la liberalización progresiva del sector, la adopción de una nueva política común para la industria automotriz que aligera las exigencias sobre el tipo de integración regional, manteniendo al mismo tiempo el nivel de protección aduanera preexistente frente a terceros países... Ahora bien, la decisión más importante adoptada al final de los años noventa, que sintetiza la voluntad de reactivar y de consolidar el proceso de integración andino, fue la de crear un mercado común en 2005. Además, en la perspectiva de la profundización de la integración regional y del mercado común, la C.A.N. se fijó como objetivo avanzar en la coordinación y la convergencia en materia de políticas macroeconómicas durante los próximos años.

8. La perspectiva de establecimiento de una política exterior común suscitó un interesante proceso de reflexión sobre las relaciones internacionales de la CAN. Ver Secretaría General Comunidad Andina (1999) y Moncayo Jiménez (1999).

**CUADRO 2.**  
**INSTITUCIONES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA**

	<b>ALENA</b>	<b>MCCA</b>	<b>Caricom</b>	<b>CAN</b>	<b>Mercosur</b>
<b>Órgano Superior</b>		Reunión de Presidentes	Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno	Consejo Presidencial Andino	Consejo del Mercado Común
<b>Órgano principal</b>	Comisión de Libre Comercio	Consejo de Ministros de Integración Económica	Consejo del Mercado Común	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	Grupo del Mercado Común
<b>Secretaría (s) Ejecutiva</b>	Secretariado	Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana	Secretaría General	Secretaría General de la Comunidad Andina	Secretaría Administrativa
<b>Órgano Judicial</b>		Corte Centroamericana de Justicia		Tribunal de Justicia	Comisión de Comercio
<b>Órgano Parlamentario</b>		Parlamento Centroamericano	Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe	Parlamento Andino	Comisión Parlamentaria Conjunta
<b>Instituciones financieras</b>		Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	Banco de Desarrollo del Caribe	Corporación Andina de Fomento	
<b>Instituciones de Consulta</b>		Comité Consultivo Multisectorial		Consejo Consultivo Empresarial Andino; Consejo Consultivo Laboral Andino	Foro Consultivo Económico y Social
<b>Instituciones Educativas</b>			Universidad de las Indias Occidentales	Universidad Simón Bolívar	

Fuente: Elaborado a partir de Dabène (1998).

**PUNTOS FUERTES Y DÉBILES DE LA C.A.N.: ¿CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS**

A pesar de la reactivación de los años noventa, la integración subregional andina siguió siendo obstaculizada por las debilidades que le impidieron progresar durante sus tres décadas de existencia. La primera es estructural: los mercados internos de los países miembros son de poca

envergadura y por lo tanto, ninguno de estos se constituye netamente como motor de la integración. El segundo punto débil pero no menos importante- se deriva del hecho que, a menudo, las declaraciones voluntaristas de los responsables políticos no van acompañadas de efectos concretos, a falta de un consenso interno sólido en favor de la integración. Así, la zona de libre comercio no está implementada y numerosos

analistas siguen siendo escépticos sobre la aplicación efectiva del mercado común en el 2005. El tercero, de carácter extraeconómico, se relaciona con la inestabilidad política característica de prácticamente todos los países miembros.

A pesar de todos los contratiempos, en circunstancias muy desfavorables, el proceso de integración andina supo poner de manifiesto que era capaz de enfrentar los obstáculos. Como vimos, durante los años ochenta, ante el retroceso del proceso de integración, las autoridades andinas modificaron en 1987 el Tratado de Cartagena, a fin de introducir más flexibilidad en la realización de los objetivos del acuerdo de integración e impedir la desaparición del Pacto Andino, que por entonces parecía inevitable. El grupo andino debió superar situaciones de conflicto, e incluso de guerra entre países miembros. Por ejemplo, contribuyó -con otras instancias regionales- a la reconciliación entre Ecuador y Perú que, producida en 1998, puso fin al conflicto fronterizo que incluso se tradujo en una guerra entre estos dos países durante los años 90; más tarde, la Corporación Andina de Fomento implementó un fondo especial para el

desarrollo de la zona fronteriza, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Estos dos ejemplos ilustran bien uno de los logros unánimemente reconocidos de la integración andina: ante los problemas recurrentes y las enormes dificultades internas de los países miembros -no sólo a nivel económico sino también a nivel político y social, este proceso de integración siempre encuentra recursos para reponerse.



A esta capacidad de supervivencia, quizá la principal virtud de la C.A.N., se suma la riqueza del desarrollo institucional de esta instancia de integración. A su vez, la

reactivación del proceso de integración andina producida durante los años noventa consistió básicamente, como lo vimos, en la reforma y el refuerzo de sus instituciones.

Sin embargo, los retos a los cuales deberá enfrentarse la C.A.N. durante los próximos años son sustancialmente distintos y más importantes de los que conoció en el pasado. Estos retos son, en gran parte, inéditos.

En efecto, el futuro de la C.A.N. dependerá fundamentalmente de la evolución de las nuevas dinámicas de integración en curso en el continente americano. Después de la cumbre de Québec de abril de 2001, la perspectiva del proceso de integración hemisférico, es decir, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas previsto para el 2005, parece precisarse. Aunque implica ciertos riesgos, esta perspectiva de una zona de libre comercio de América - Z.L.E.A. - ofrece importantes beneficios potenciales para las empresas andinas capaces de penetrar en los mercados del norte del continente (Alegrett, 2001). Pero la Z.L.E.A. pondrá a prueba la capacidad de negociación conjunta de los países andinos.

Por otra parte, tras la cumbre de Presidentes sudamericanos que tuvo lugar en Brasilia en agosto de 2000, el proceso de acercamiento en curso en la C.A.N. y el Mercosur parece haber cobrado un nuevo impulso. Por el momento, este acercamiento se traduce en la instauración de iniciativas destinadas a una mejor integración de las infraestructuras regionales. Además, el estrechamiento de los vínculos entre la C.A.N. y el Mercosur podría ser reforzado por la creación de una zona de libre comercio sudamericana que permitiría a los países andinos un acceso más amplio a los mercados de los principales integrantes del Mercosur. Por

otra parte, éste último podría beneficiarse aún más con la experiencia de los países andinos en cuanto a desarrollo institucional del proceso de integración.

Por supuesto, el desarrollo de las infraestructuras a escala sudamericana y los progresos hacia la creación de una zona de libre comercio en América del Sur pueden demorarse debido a las graves dificultades (crisis y devaluación brasileña, persistente agravación de la crisis argentina, efectos de contagio en Paraguay y sobre todo Uruguay...) que conoce el Mercosur desde 1999. Del mismo modo, podría suceder que la perspectiva de una zona de libre comercio de América se vea obstaculizada (por ejemplo, por las resistencias internas existentes en los Estados Unidos) y que los plazos previstos no sean respetados.

No obstante, siguiendo un análisis realista, es claro que muy probablemente se producirán avances hacia una mayor integración económica, tanto en el ámbito sudamericano como a nivel hemisférico. Por lo tanto, la supervivencia de la C.A.N. dependerá de su capacidad para profundizar la integración subregional a fin de evitar la absorción o la desintegración en el marco de las nuevas dinámicas en curso a nivel continental. En este sentido, el futuro de la integración andina es indisoluble de progresos decisivos

<sup>9</sup> Después de la reunión de los Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, que tuvo lugar en Montevideo en diciembre de 2000, se establecieron ocho Comités técnico-ejecutivos con el fin de avanzar en la definición de proyectos.

en la integración política (C.A.N., 2001). Si la C.A.N. no experimenta progresos en este terreno, las tentativas concretadas o en curso- de acercamiento con otros grupos de integración, como la asociación de Bolivia al Mercosur en 1996, la reciente solicitud de adhesión a este acuerdo por parte de Venezuela, o incluso el especial interés que Colombia parece tener en la integración hemisférica, podrían convertirse en verdaderas tendencias centrífugas durante los próximos años.

Ahora bien, la profundización de la integración en la C.A.N. en la pers-

pectiva del mercado común se convierte -en algunos ámbitos, en un proceso cada vez más complejo. Tal es el caso, por ejemplo, de la coordinación y la convergencia de las políticas macroeconómicas en un marco donde los países miembros del acuerdo de integración se caracterizan por la adopción de regímenes de cambio tan opuestos como la flotación y la dolarización. Vale decir que, más que nunca, la suerte de la C.A.N. está vinculada al compromiso político con el proyecto de integración andina de los gobiernos y sociedades de los países miembros.



Alegrett, Sebastián (2001), « La participación de la Comunidad Andina en el ALCA », *Intervención del Secretario General de la C.A.N. en el 1º Foro Nacional ALCA-Perú*, en: <http://www.comunidadandina.org>.

Bulmer-Thomas, Victor (1994), *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge University Press, Cambridge (UK).  
Comunidad Andina (CAN.) (2000), *Evolución del proceso de integración comercial 1969-1999*, Documentos Informativos SG/di 219/Rev. 1, Lima, 26 de abril.

Comunidad Andina (CAN.) (2001), «El futuro de la integración política andina: reflexiones de la Secretaría General », Documentos de la Secretaría General, Lima, junio.

CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

CEPAL (2000), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2000*, Santiago de Chile, diciembre.

Dabene, Olivier (1998), «L'intégration régionale dans les Amériques. Economie politique de la convergence», *Les Etudes du CERI*, N° 45.

Goldstein, Andrea y Carlos Quenan (2002), « Regionalism and Development in Latin America. What Implications for sub-Saharan Africa? », en: *Regional Integration in Africa*, Second International Forum on African Perspectives, OECD-BAID, Paris.

Guerrieri, Paolo e Isabella Falauano (2000), «Global Regionalism : Trends and Perspectives », en: Paolo Guerrieri e HansEckart Scharer (eds)., *Global Governance, Regionalism and the International Economy*, Nomos.

Jaramillo, Fidel (2001), «Cinco, una o ninguna: las opciones cambiarias para los países andinos», Ponencia presentada en el Seminario Anif-Fedesarrollo *Dolarización, moneda única de América Latina o moneda soberana*, Santa Fe de Bogotá, 24 de mayo.

Secretaría General de la Comunidad Andina (1999), *Hacia una política exterior común de Comunidad Andina*, Santa Fe de Bogotá, Ceja.

Secretaría General de la Comunidad Andina (2001), *La dolarización en Ecuador. Efectos sobre el comercio andino*, Lima.

Moncayo Jiménez, Edgar (1999), *Las relaciones exteriores de la Comunidad Andina : entre la globalización y el regionalismo abierto*, Secretaría General de la CAN., Lima.

Ocampo, José Antonio (2000), « Pasado, presente y futuro de la integración regional », Ponencia en la Conferencia INTAL : 35 años de compromiso con la integración regional, Buenos-Aires, 27-28 noviembre.

Tavares, Maria da Conceição y Gerson Go. mes (1998), « La CEPAL y la integración económica de América Latina », *Revista de la CEPAL, Número especial*.

World Bank (2000), *Trade Blocs*, Washington D.C.