

ESTUDIO DE CASO

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LOS DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN. UN AÑO DE DIFICULTADES

*Roberto González Arana**

Indudablemente, el 2002 fue un año difícil para la Comunidad Andina de Naciones (CAN), no sólo por la prolongación de los problemas económicos y sociales comunes a América Latina (bajo crecimiento, aumento del desempleo), sino, además, como consecuencia de los precarios avances de las negociaciones entre los países andinos para establecer un arancel externo común ante terceros, que ha de proponerse para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El máximo logro al respecto fue el concretar un arancel para el 62 %, de los cerca de 7 000 productos que los miembros de la CAN importan de terceras naciones. Además de haber quedado pendiente el otro 38 %, no se pudieron definir qué productos deberían desgravarse a partir del 2003, cuáles a cinco años y cuáles a diez años y más.

A juicio de varios analistas, la Comunidad Andina transitó en el 2002 por la que parece la peor de sus crisis en materia de integración. Esto se explica, en parte, por la heterogeneidad de sus intereses, el distanciamiento de Colombia con sus vecinos, a raíz del conflicto armado en este país y las consecuencias que de ello se derivan, entre otros aspectos. La difícil situación en la zona se explica, por ejemplo, en acciones como el cierre nocturno de la frontera entre Colombia y Ecuador por parte de este último país —en septiembre del 2002— a la altura del puente Rumichaca, argumentando para ello motivos de seguridad. Medida decretada en tiempos de campaña electoral, la cual complació a los empresarios de Guayaquil, quienes se han mostrado contrarios a la permanencia de Ecuador en la CAN, actitud que puso en peligro el comercio de 1 060 millones de dólares, actual monto de los negocios bilaterales entre este país y Colombia.

Venezuela, por su parte, anunció en agosto del 2002 la militarización de su frontera con Colombia, al tiempo que las relaciones bilaterales entre estas dos naciones estuvieron muy tensas por los fuertes cuestionamientos al gobierno del presidente Hugo Chávez de ser permisivo —a juicio de autoridades colombianas— con la presencia de guerrillas como las

* Ph.D en Historia. Coordinador de la Especialización en Estudios Político-Económicos de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Profesor del Departamento de Historia e investigador del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano, Cidhum de la misma institución. Vicepresidente de la ADHILAC y profesor de la Universidad del Atlántico.

FARC o el ELN en su territorio. En el campo económico, el primer semestre del 2002 tampoco resultó satisfactorio a nivel bilateral, pues la Asociación de Industriales Colombianos (ANDI) reportó una caída del 17,1 % en las exportaciones colombianas a este mercado.¹ Aunado a lo anterior, la crisis política interna del gobierno de Chávez ha alterado la relación política de Venezuela con sus vecinos. Simultáneamente, el gobierno de Caracas —poco amigo del ALCA— se mantuvo distante de Washington, al punto de que por ello a este país se le excluyó de los beneficios de las Preferencias Arancelarias Andinas, hoy conocida como ATPDEA.² En contraste, el gobierno de Colombia, principal aliado histórico de Venezuela al interior de la CAN, mantiene una cada vez más dinámica colaboración con la Casa Blanca, en materia económica y política.

Si analizamos al resto de países de la Comunidad Andina de Naciones, se percibe asimismo cómo la heterogeneidad de sus intereses dificulta la idea de la integración regional. Tal es el caso del joven gobierno de Lucio Gutiérrez en Bolivia, el cual se ha manifestado abiertamente partidario del proteccionismo agrícola, e incrédulo frente a la apertura. Para Bolivia, su situación geográfica le permite un intercambio comercial *más natural* con sus vecinos del sur, que con sus socios andinos del norte. Tampoco para todos en Ecuador, el pertenecer a la CAN parece tener la misma importancia estratégica, pues numerosos empresarios de este país han puesto en entredicho la conveniencia de permanecer en este organismo. El argumento que sostienen los dirigentes de las cámaras de producción de Guayaquil —considerada la capital económica de este país— y que parece tomar fuerza en sus zonas de influencia en la costa, es que para una economía dolarizada como la de Ecuador, resulta imposible competir con socios que periódicamente devalúan sus monedas como sucede con Colombia y Venezuela, pues esta situación, a su juicio, se convierte en insostenible. También el sector pesquero quiere que Ecuador salga de la CAN, en contraste al gobierno y a los empresarios de Quito, quienes sí creen en las bondades del acuerdo regional.³ Si los líderes de la CAN, como son Colombia, Ecuador y Venezuela no mejoran su nivel de entendimiento, será muy difícil que pueda llegarse a una mirada unificada al interior de ella.

LA FRAGILIDAD DEL CONSENSO Y LA CRISIS REGIONAL ANDINA

Las dificultades para lograr políticas uniformes con respecto al arancel externo común propuesto a Estados Unidos, a instancias del ALCA, ha conducido a que otros países como Colombia y Perú opten por la búsqueda de un acuerdo comercial bilateral con Washington, siguiendo para ello el

¹ Periódico *El Tiempo*, Santafé de Bogotá, 28 de agosto del 2002.

² Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, sancionada por el presidente Bush el 6 de agosto del 2002, la cual renueva y amplía los beneficios de la ATPA hasta diciembre del 2006 a favor de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como compensación a sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico.

³ *El Tiempo*, 22 de agosto del 2002.

ejemplo de Chile o México, naciones que mantienen un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, y los coloca en ventaja ante las negociaciones del ALCA. En este sentido, el presidente del Perú, Alejandro Toledo, anunció —en octubre del 2002— que su gobierno había iniciado conversaciones con el de Estados Unidos con el fin de firmar un convenio comercial bilateral. Toledo comentaba que si bien se estaba trabajando “para cohesionarse más con la Comunidad Andina y ser más competitivos no sólo en términos de aranceles, el Perú no solamente quiere tener un liderazgo en la CAN y ser partícipe del ALCA sino lograr un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos, tal como se lo expresó al Secretario de Comercio de este país”.⁴ Cabe señalar que una gran dificultad para el logro de una política arancelaria común de la región, tiene que ver con las estructuras arancelarias de Perú y Bolivia, las cuales son bastantes disímiles a las del resto de las naciones andinas y requerirían modificarse internamente por cada país.

Para el caso de Colombia, ya desde comienzos del nuevo gobierno —en septiembre del 2002—, el ministro de Comercio y Turismo de este país, Jorge Humberto Botero, había manifestado públicamente la intención de Colombia de buscar nuevas rutas, paralelas al ALCA. A tono con esto, este funcionario declaraba al respecto que “Si el ALCA se retrasa o se bloquea: el Pan B es trabajar en un acuerdo bilateral con los Estados Unidos”.⁵ Siguiendo estas directrices, en febrero del 2003, el gobierno del presidente Álvaro Uribe elevó una petición formal ante el gobierno estadounidense para realizar un acuerdo de libre comercio bilateral con este país, gestión realizada a través de su ministro de Comercio y Turismo, quien ratificó su pesimismo con relación al consenso regional, argumentando de nuevo que las negociaciones con Estados Unidos le podrán servir al país, “en caso de que haya algún tropiezo con el ALCA”. Por supuesto, la decisión de Colombia asestó un golpe a la frágil unión regional y renunció, de hecho, al reciente acuerdo, a través del cual el gobierno de Uribe se había comprometido con la firma de una declaración de los países andinos para negociar en grupo con Estados Unidos.⁶

Ésta no sería la primera vez que se pondrían en evidencia las contradicciones del actual gobierno colombiano, al respecto de la integración regional durante el 2002, pues precisamente en este período tuvo lugar un desafortunado episodio para la imagen del país y para la unidad andina. En breve, el hecho consistió en que Colombia, por medio de su ministro de Agricultura, Carlos Gustavo Cano, promovió ante los países de la CAN, en octubre del 2002, la idea de iniciar las discusiones con Estados Unidos, a instancias del ALCA, con una base sobre los aranceles agrícolas andinos, más alta de la oficialmente reportada a la Organización Mundial del Comercio (OMC) —a la cual se le llamó de *aranceles consolidados*— con el fin de tener una estrategia de negociación ante terceros, que comenzara por una cifra alta, para luego poder bajar al punto ideal. El ministro colombiano convenció al resto de países de la CAN sobre las conveniencias de

⁴ Periódico *El Peruano*, octubre del 2002.

⁵ *El Tiempo*, 14 de septiembre del 2002.

⁶ *El Tiempo*, 11 de febrero del 2003.

su iniciativa, pues se trataba de proteger al campo de los grandes subsidios que tienen los granjeros en Estados Unidos, y por ello, ésta se suscribió por las autoridades de la CAN reunidas en Lima, en octubre del 2002, incluida la representante del gobierno colombiano. Sin embargo, ante la molestia de Washington, manifestada a través de su representante comercial, Robert Zoellick,⁷ la administración colombiana decidió dar marcha atrás y para ello, convencer a los países andinos de que lo más conveniente ahora era volver a los aranceles que se venían aplicando (los que se llaman del *statu quo*) y abandonar la iniciativa de los aranceles consolidados. La nueva postura de Colombia rompió el consenso recién logrado, ante lo cual los gobiernos de Venezuela y Perú optaron por su propia franja de precios ante el área.⁸ Este cambio, o *reversazo* como se le llamó popularmente, no debería sorprendernos, si observamos que recientemente Colombia, de nuevo en contravía a la mayoría de países latinoamericanos y a la Organización de las Naciones Unidas, manifestó de manera oficial su respaldo irrestricto al gobierno norteamericano en su aventura imperial contra el territorio de Iraq. Valga decir que para algunos funcionarios del país, como el ex canciller de Colombia, Guillermo Fernández de Soto, un gran legado que heredó el actual gobierno colombiano de la administración Pastrana fue “el logro del más alto nivel de cooperación económica, política, militar y social entre los Estados Unidos y Colombia”,⁹ de lo cual cabe decir que, a nuestro juicio, *este legado* torna más compleja la relación de Colombia con sus vecinos, pues, por ejemplo, para el caso de Brasil y Venezuela, Estados Unidos no es un socio tan cercano a sus intereses.

CONCLUSIONES

Los aspectos más relevantes para la región durante el 2002 se relacionan con el inicio de los nuevos gobiernos en Colombia, Ecuador, Brasil y Bolivia. Estos cambios aún no han incidido en el logro de grandes avances hacia la consolidación de la integración regional andina. Así, la política de *seguridad democrática* instaurada por la administración del presidente Uribe en este país, ante el conflicto colombiano, aún no consigue persuadir a sus vecinos de que los problemas de orden público en Colombia han dejado de ser un peligro para la región. Por ello, metas como la expedición de un pasaporte único andino aún no ha podido cristalizarse. La grave crisis política de Venezuela también ha impedido una participación más activa de este país al interior de la CAN. Sumado a lo anterior, las debilidades del Parlamento Andino¹⁰ y del Tribunal Andino de Justicia, del cual se han

⁷ Quien manifestó que esto ponía en duda la aprobación del Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas e, incluso, el financiamiento externo y las ayudas del Plan Colombia.

⁸ *El Tiempo*, 31 de octubre del 2002.

⁹ Guillermo Fernández de Soto: “Logros de la política exterior de Colombia: 1998-2002”, en revista *Colombia Internacional*, No. 53, Universidad de los Andes, septiembre del 2002, p. 92.

¹⁰ Salvo para Ecuador y Venezuela, en los demás países de la CAN aún no se escoge a los delegados ante el Parlamento Andino por medio de la votación de los congresistas, sino por acuerdos políticos. Tampoco este órgano de la CAN tiene facultades para emitir normas de estricto cumplimiento, aunque uno de sus objetivos sea la armonización de las legislaciones.

incumplido 17 de sus fallos, contribuyen a desdibujar las metas de los países andinos.

Pese a todas las vicisitudes del proceso hacia la conformación del ALCA, la VII Reunión Ministerial de esta iniciativa, realizada el 10 de noviembre del 2002 en Quito, sirvió para que los cancilleres y ministros de Comercio de 34 países que negocian su creación, confirmaran su compromiso de eliminar los subsidios a las exportaciones que afectan el intercambio de productos agropecuarios, así como otras medidas de efectos similares. En ese encuentro, todos estuvieron de acuerdo en que Estados Unidos debe convencerse de que no podrá haber ALCA sin un tratamiento especial a la agricultura de América Latina. Este sentimiento había sido expuesto con anterioridad, por parte de Guillermo Fernández de Soto, secretario general de la CAN, quien un mes antes había declarado que no habría "apertura de los mercados agrícolas andinos si no hay decisiones importantes en materia de subsidios y ayuda por parte de los países desarrollados".¹¹ Al respecto, incluso funcionarios de la Unión Europea han expresado que sólo a través del apoyo a la agricultura de los países más pobres, será posible contribuir a una relación más equitativa con ellos.

Por otra parte, los cuestionamientos al ALCA hallan su mejor expresión en la Declaración de Quito (realizada en octubre del 2002), suscrita por parlamentarios de diez países latinoamericanos,¹² documento en el cual se manifiesta, entre otros aspectos, que "Los textos del ALCA han sido realizados en un escenario de secretismo, con reuniones cerradas, plazos arbitrarios, documentos incompletos y de acceso restringido; las grandes potencias tienen un control sobre el desarrollo de la ciencia y la tecnología, los mercados, la industria, el comercio, las finanzas, la agricultura y los servicios, a lo que se le suman los subsidios a su producción interna, condiciones que determinan que los países latinoamericanos no están en capacidad de competir; la fórmula del *libre comercio*, promovida por el ALCA favorece una política de apertura indiscriminada que arruina la producción industrial y agropecuaria, elimina los derechos de los trabajadores, socava las normas de protección de consumidores, acrecienta el endeudamiento público, y pone en peligro la conservación del patrimonio económico y natural".¹³

Finalmente, consideramos que la idea de la integración regional ante el ALCA no debe hacernos olvidar que la filosofía de Estados Unidos se fundamenta en que los países latinoamericanos desmonten sus aranceles y protecciones a los productos agrícolas que vienen de este país, pero a su vez el gobierno de Washington se niega a suprimir sus subsidios a los agricultores norteamericanos, lo cual nos coloca en una situación de una inmanejable desigualdad. Para el caso de Colombia, a consecuencia de la apertura indiscriminada, implementada a partir del gobierno de César Gaviria (1990-1994), hemos pasado de importar 500 000 toneladas de alimentos al año a

¹¹ *Síntesis de Lima*, 18 de octubre del 2002.

¹² Asistieron parlamentarios de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹³ Periódico *El Heraldo*, Barranquilla, Colombia, 26 de octubre del 2002.

importar hoy, luego de una década, un poco más de 7 millones de alimentos al año, según cifras oficiales. Como se observa, los retos para Colombia y el resto de la región ante el ALCA son múltiples, y el éxito del proceso de inserción a esta área dependerá de múltiples factores, entre otros, de que podamos unificar criterios de mejor forma por la defensa de nuestros propios intereses regionales.