

V. LA INTEGRACIÓN ANDINA: ESTADO ACTUAL Y PROYECCIONES

*Alfredo V. Seoane Flores**

1. Introducción

En la región andina se desarrolla el proceso de integración subregional con mayor tradición de América del Sur, que ha logrado remontar coyunturas críticas, muestra actualmente indudables fortalezas y todavía enfrenta dificultades para avanzar y continuar profundizando la integración en la región.

Desde aquel día 26 de mayo de 1969, en que entra en vigencia el Acuerdo de Cartagena constitutivo del esquema de integración -hasta hace poco denominado Grupo Andino y actualmente bajo el nombre de Comunidad Andina de Naciones-, se puede observar una continuidad en los propósitos y objetivos generales de la integración andina y diferencias en la forma o los métodos empleados para lograrlos.

En efecto, más allá de los cambios semánticos y de una trayectoria con claros avances iniciales plasmados en la instauración de las instituciones fundamentales en los años setenta, seguida de dubitaciones e incumplimiento de los compromisos y cronogramas en una etapa crítica de su existencia en los años ochenta, y nuevas realizaciones a partir de un cambio de enfoque hacia el regionalismo abierto en los años noventa, la meta de constituir una

* Boliviano. Maestro en Economía y Política Internacional por el CIDE de México. Profesor del CIDES de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia, e investigador de la Unidad de Análisis de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.

Zona de Libre Comercio y avanzar en una Unión Aduanera permanecen -desde su definición inicial en el Acuerdo de Cartagena-, hasta el presente y se están concretando paulatinamente.

En ese marco, es claro que los avances más sustantivos han ocurrido en la última década a partir de la vigencia del enfoque de regionalismo abierto. En efecto, desde 1989 cuando se adopta el nuevo enfoque, se logra impulsar significativamente el proceso de liberalización del comercio, llegando a completarlo en 1993, mediante la plena vigencia de la Zona de Libre Comercio (ZLC). En 1994, se instaura un arancel externo común, que todavía muestra varias imperfecciones por su aplicación parcial, pero que pretende perfeccionarse próximamente y consolidar la Unión Aduanera.

Asimismo, se pretende desarrollar el comercio de servicios para lo que se suscribió un acuerdo marco que fija los principios normativos generales de un proceso gradual de apertura y ya se emprendieron negociaciones sectoriales que han derivado en avances para la liberalización de segmentos de ese comercio, pero aún no se cuenta con un programa de liberalización completo del sector.

La institucionalidad andina también se benefició con el nuevo enfoque, ya que se fortaleció en los últimos años mediante la suscripción del protocolo que modifica la estructura del antiguo Grupo Andino y da origen a la Comunidad Andina y al Sistema Andino de Integración.

Una primera transformación de esta estructura institucional en el andamiaje político del Grupo Andino y quizás el hito más importante para su relanzamiento, ocurre cuando se decide conformar el Consejo Presidencial Andino, que desde 1989 celebra reuniones periódicas. La diplomacia directa presidencial -practicada con bastante frecuencia en las relaciones diplomáticas actuales-, tiene en la experiencia andina uno de los más claros ejemplos de su eficacia, ya que con su implementación se da un impulso político vital al proceso de integración, incorporando la voluntad política del más alto nivel, lo que permite desarrollar desde 1989 una dinámica integracionista inédita.

Los logros en el ámbito comercial son los más importantes de los últimos años que puede mostrar la Comunidad Andina, toda vez que los flujos de comercio intraregionales han crecido a un ritmo muy superior al crecimiento del comercio con otras regiones del mundo. El caso contrario es el de la armonización de políticas macroeconómicas, que apareciendo como propósito compartido desde el Acuerdo de Cartagena de 1969, no ha mostrado avances reales y hoy la ausencia de una real armonización de las políticas monetarias, fiscales, cambiarias y financieras, constituye una de las principales amenazas para el proceso de integración, capaz de revertir los logros alcanzados debido a la situación de inestabilidad y recesión que se ha desatado en la región como consecuencia de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales.

Hacia el futuro, los desafíos son de gran envergadura, más aún si se considera que la CAN pretende constituirse en un Mercado Común. En efecto, en la Cumbre de Presidentes Andinos, celebrada recientemente en Cartagena recordando los 30 años de la suscripción del Acuerdo, se fijó como meta para los próximos cinco años lograr la consolidación del Mercado Común Andino para el año 2005. Esto representa un ambicioso propósito que implica acelerar los procesos de liberalización del comercio de bienes y servicios, perfeccionar la Unión Aduanera, Armonizar las políticas económicas y avanzar en la liberalización de los flujos comerciales de servicios, capitales y personas. Tareas bastante difíciles si se toma en cuenta la tradición andina de "discursos" inflados con prácticas mediocres. En ese como en otros proyectos andinos, la posibilidad real de acercarse a formas más complejas de integración, más que de discursos requiere de la presencia de propósitos firmemente traducidos en compromisos vinculantes.

En un contexto global y regional muy dinámico, es necesario tener presente los procesos de globalización y regionalismo, donde la dinámica hemisférica del ALCA y la todavía vigente aspiración de una integración Latinoamericana, constituyen los aspectos estratégicos fundamentales. En ese marco, la pregunta clave es: ¿la CAN incorpora en sus proyecciones futuras la di-

mensión latinoamericana o solamente sudamericana de la integración y por lo tanto sus avances forman parte de un proceso más amplio o es que el proceso hemisférico ha subsumido y neutralizado cualquier proyección de ese tipo en sus definiciones?

En este trabajo, después de la presente introducción en el segundo capítulo realizaremos una somera revisión histórica del proceso andino, a lo largo de sus treinta años de vida en que se han sucedido acontecimientos que es preciso analizar para entender la situación presente. El análisis de los temas que hacen al comercio de bienes se desarrolla en el capítulo tres, donde se caracterizan los flujos comerciales intrandinos ligados al proceso de avance de la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera así como los aspectos normativos correspondientes. Seguidamente, en el capítulo cuatro, se aborda el análisis de temas no comerciales de la integración, como son los tópicos normativos, los acuerdos de inversión y la armonización de políticas. El trabajo concluye con algunas consideraciones sobre el futuro de la CAN y el proceso de integración en el marco regional Sudamericano.

2. 30 años de Integración Andina

La evolución de la integración andina, puede ser analizada a partir de la distinción de tres fases o períodos, de aproximadamente 10 años cada uno, divididos según la dinámica que asume el proceso de integración y, también, detectando los cambios en la concepción de la inserción internacional y la valoración de la integración económica vigente en cada período. Asimismo, se considera importante presentar la evolución de la institucionalidad andina en sus treinta años de vida.

Primera fase: 1969-1980

En 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, con la posterior incorporación de Venezuela en 1973, suscriben el Acuerdo de Cartagena y emprenden la experiencia integradora subregional

andina, buscando superar las limitaciones emergentes de su participación en el proceso regional latinoamericano al interior de la ALALC. Se aducía en ese entonces, que el proceso regional mostraba un estancamiento y no beneficiaba por igual a todos los países, generando asimetrías a favor de los países más grandes, mientras las economías de mediano y menor desarrollo económico relativo, no aprovechaban los mecanismos de la integración.

El Acuerdo de Cartagena pretendía impulsar un proceso de integración que permitiera superar las limitaciones y deficiencias mostradas en la experiencia de ocho años de funcionamiento de la ALALC. Los países convocados eran aquellos miembros de la ALALC con economías de mediano o menor desarrollo económico relativo, y que buscaban condiciones más equilibradas y armoniosas que permitieran una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración.

Para lograr ese objetivo, se acuerda impulsar un proceso subregional de integración, declaradamente complementario y no contradictorio con el proceso de la ALALC, mediante los siguientes mecanismos¹:

- a) La armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;
- b) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial;
- c) Un programa de liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC;
- d) Un arancel externo común, cuya etapa previa será la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común;
- e) Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario;

¹ Acuerdo de Cartagena. Cap. 1 Art. 3. De ahí que se caracterice al emprendimiento integrador andino como subregional, entendiendo que es un subconjunto de la región: Latinoamérica o la ALALC.

- f) La canalización de recursos de dentro y fuera de la Subregión para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración;
- g) La integración física; y,
- h) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador.

En los primeros 10 años de vida del Acuerdo de Cartagena, los logros institucionales vis a vis los comerciales, aparecen con mayor contundencia ya que los flujos de comercio y de inversiones no muestran una dinámica de crecimiento significativa, mientras el desarrollo institucional es a todas luces más dinámico y evaluado como uno de los principales logros de la etapa inicial.

En efecto, las exportaciones andinas crecen a ritmos superiores que el comercio total, pero continúan siendo flujos marginales en relación con las que se realizan en mercados no andinos. (Ver Más adelante Cuadro N° 1). Paralelamente, al tiempo que la institucionalidad emergente del Acuerdo de Cartagena se fortalece, otros convenios dan origen a instituciones de integración en las áreas financiera, salud, educación y socio-laboral, que diversifican la agenda y los ámbitos de la integración andina.²

En el Acuerdo de Cartagena, la liberalización del comercio se planteaba en términos adecuados a las características del modelo de desarrollo vigente -Estrategia de Industrialización Sustitutiva de las Importaciones-, que se articulaba mediante mecanismos de comercio dirigido en sintonía con programas sectoriales de desarrollo industrial. En ese marco, se planteaba culminar en la vigencia de una Zona de Libre Comercio para el año 1983 y la conformación de una Unión Aduanera hasta el año de 1990.

La predominancia de la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones, como modelo de política económica, se articulaba a una concepción de la integración económica donde los flujos de comercio se administraban respondiendo a la planificación o programación de las políticas industria-

² Nos referimos a la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Andino de Reservas (FAR), el convenio Andrés Bello, el convenio Hipólito Unanue y el convenio Simón Rodríguez. Ver más adelante apartado 2.4.

les, mediante la ejecución de programas subregionales y sectoriales de desarrollo Industrial.

En ese marco, el artículo 32 del Acuerdo de Cartagena señalaba que:

“Los países miembros se obligan a emprender un proceso de desarrollo industrial en la Subregión, mediante la programación conjunta, para alcanzar, entre otros los siguientes objetivos:

- a) Una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial;
- b) El máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el área;
- c) El mejoramiento de la productividad y la utilización eficaz de los factores productivos;
- d) El aprovechamiento de las economías de escala; y
- e) La distribución equitativa de los beneficios”.³

Para el efecto, se aprobaron y emprendieron programas sectoriales de desarrollo industrial, ejecutados conjuntamente por los países miembros, en sectores como el de la industria automotriz, de la metal-mecánica y de la petroquímica.

Una idea del sentido eminentemente planificador del desarrollo de la economía subregional que sustentaba el Acuerdo de Cartagena, se desprende del análisis de los conceptos y modalidades en que se planteaba la armonización de las políticas económicas, en el artículo 26:

“Los países miembros iniciaran inmediatamente un proceso de coordinación de sus planes de desarrollo en sectores específicos y de armonización de sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integral del área”, proceso que se cumplirá “mediante los siguientes mecanismos:

- a) Un régimen de programación industrial;
- b) Un régimen especial para el sector agropecuario;

³ Acuerdo de Cartagena. Cap. IV. Art. 32. 1969.

- c) La planificación de la infraestructura física y social;
- d) La armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la subregión o de fuera de ella;
- e) Una política comercial común frente a terceros países; y
- f) La armonización de métodos y técnicas de planificación⁴

El objetivo principal era el de la industrialización mediante la ampliación de los mercados y políticas sustitutivas regionales; el instrumento consistía en la planificación económica en un ámbito supranacional coordinado. Un comercio administrado, congruente con la programación industrial, se reflejaba en un "programa de liberación" que privilegiaba la desgravación de los productos incluidos en "Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial", permitiendo diferentes ritmos para los demás productos y que debía culminar en una Zona de Libre Comercio máximo en 1983 y una Unión Aduanera -alcanzable mediante un inicial "Arancel Externo Mínimo Común" facilitador de la adopción posterior del Arancel Externo Común- vigente también desde 1983.

En el campo comercial, la existencia de diferentes modalidades de aplicación del programa de desgravación, atendiendo una múltiple variedad de casos particulares o tratamientos preferenciales, complicó el proceso, mientras la escasa importancia del comercio intrandino, que continuó caracterizando a la integración andina en los años subsiguientes a la firma del Acuerdo de Cartagena, determinó un estancamiento del proceso en su aspecto más sustantivos.

Los flujos de comercio entre países del Grupo Andino, prácticamente inexistentes antes de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, a partir de la vigencia del programa de desgravación, durante los primeros años del proceso integrador, se incrementan de manera significativa, pero no llegan a superar el 10% de las exportaciones totales, es decir, su significación en el comercio global andino sigue siendo menor aunque ya no marginal.

⁴ Acuerdo de Cartagena, Cap. III, Art. 26.

La fase inicial o primera etapa, de fundación y avances en la concepción primigenia, tiene su primera crisis con la salida de Chile en 1976, producto directo del golpe de Pinochet y su cambio en la política económica de Chile, y particularmente por el desacuerdo con la Decisión 24 que contenía elementos restrictivos a la IED y las multinacionales, que el gobierno chileno de ese entonces no aceptaba.

Segunda fase: 1980-1989

La década de los ochenta, conocida como la década perdida para el crecimiento de las economías latinoamericanas, lo es también para la integración andina. La crisis de principios de los ochenta, iniciada como una crisis del financiamiento externo, se agrava por la caída de los precios de las materias primas y esto conlleva un deterioro de las cuentas externas y las cuentas fiscales, que dan origen a la elevada inflación en la mayoría de los países andinos.

La necesidad de incrementar las exportaciones como mecanismo de manejar el déficit de balanza de pagos, requería de un tiempo más largo, mientras que la contracción de las importaciones se tuvo que realizar casi de inmediato. Y, en ese afán, casi todos los compromisos de la integración comercial son desatendidos e incumplidos.

En efecto, la crisis económica se tradujo en crisis del proyecto integrador ya que fue la causa primordial para el incumplimiento de compromisos, el fracaso de programas, la postergación de metas y la contracción de los flujos de comercio. Asimismo, se produce un vacío legal o jurídico ya que todos los países habían incurrido en incumplimiento de los compromisos asumidos en los diversos temas de la integración andina.

Los flujos de comercio se contraen desde 1982, hasta alcanzar su mínima expresión en el año 1986. De \$US. 1237 millones de dólares en 1981 —cifra que hasta ese momento representaba el mayor nivel alcanzado de comercio intrandino—, para 1983 se tiene \$US.752.6 millones de dólares y en 1986 \$US. 655 millones, es decir, una caída del 50% en el lapso de 4 años.

La recuperación de los flujos de comercio es lenta durante los siguientes años, hasta que empieza a acelerarse en el año de 1990, producto de una mayor apertura de los mercados andinos. La aplicación de modelos de política económica que en lo comercial se definen por una apertura unilateral, resulta en la desaparición de la variable integración, por lo menos en lo que se refiere a los programas de planificación y comercio dirigido.

La presión derivada del cambio de modelo económico es diferenciada en cada uno de los países andinos, ya que Bolivia y Perú son los que aplican una política comercial mucho más abierta mientras que los otros países realizan un ajuste y apertura más pausado.

Para 1987 se logra dar una salida jurídica a la situación generalizada de incumplimiento de los compromisos o de vacío legal en el que se encontraba el Grupo Andino. La reunión de Quito de 1987 es el evento que determina esta amnistía jurídica mediante un protocolo modificatorio del Acuerdo de Cartagena, conocido por el nombre de la ciudad de Quito. En el Protocolo de Quito de mayo de 1987, se aprueba la modificación del Acuerdo de Cartagena, aunque "preservó la filosofía y los objetivos esenciales del Acuerdo de Cartagena pero introdujo importantes modificaciones tendientes a la flexibilización, complementación y ampliación de los mecanismos de integración". Esto significaba una salida similar a la encontrada para la ALALC en 1980, es decir, la "Aladización del Grupo Andino", con flexibilización de compromisos y desvinculación hacia el programa de integración compartido, lo que implicaba su muerte lenta.

La coyuntura signada por la crisis y el inicio de programas de ajuste macroeconómico, en una primera etapa no permitía que se tenga alguna visión estratégica sobre la integración regional y que solamente se la excluya como variable innecesaria dentro de un modelo económico de apertura. Se buscaba mejorar la inserción de las exportaciones en los mercados mundiales y no se le asignaba mayor trascendencia al proceso de integración y al mercado regional.

Sin embargo, para afrontar las situaciones críticas y las necesidades de financiamiento de los programas de ajuste, tanto

el FAR como la CAF, se hicieron presentes mediante líneas de financiamiento ante necesidades de liquidez de la banca central⁵, en el primer caso, o en el financiamiento de los programas de desarrollo propiamente dichos en el segundo. Es decir, los ámbitos no comerciales de la integración se hicieron presentes y mostraron la validez de estos emprendimientos no comerciales en situaciones críticas.

Asimismo, empezaron a surgir voces para que las modalidades de la integración andina se adecuen a las nuevas exigencias de la coyuntura a partir de un enfoque de apertura comercial, que se plasmaron en propuestas y decisiones concretas dos años más tarde.

Tercera fase: 1989- 1999

En enero de 1989, en Caracas se realiza una reunión de Presidentes Andinos con motivo del cambio de gobierno venezolano, donde los Presidentes deciden dar un mayor impulso a la integración mediante su participación directa y, con ese fin, realizar reuniones dos veces al año.

La primera de estas reuniones se realiza en Cartagena de Indias, en mayo de 1989, en la que se decide encomendar a la Comisión y a la Junta del Acuerdo de Cartagena, elaborar la propuesta de un "Diseño Estratégico", que defina los nuevos rumbos para la integración andina. Una reunión extraordinaria que se realiza en la Paz, en noviembre de 1989, analiza la propuesta presentada por Bolivia y se definen los temas sustantivos del "Diseño Estratégico".

En Galápagos en diciembre de 1989, tiene lugar la segunda reunión del Consejo Presidencial Andino, en la que se aprueba

⁵ De hecho, los créditos del FLAR para afrontar situaciones de Balanza de Pagos o insuficiencia de reservas son bastante normales desde que en 1985 el Fondo fuera el primer organismo de crédito en auxiliar a Bolivia en apoyo a su programa de estabilización. Asimismo, la Corporación Andina de Fomento es el principal organismo multilateral de financiamiento de los países andinos, y en el caso de Bolivia supera a la cartera de los préstamos del Banco Mundial y del BID.

el "Diseño Estratégico", cuyo propósito es el de relanzar el proceso de integración andino bajo otro enfoque. Se trata de consolidar el espacio económico ampliado, en un contexto competitivo, donde rijan la lógica de mercado.

Para ello, se implementa un programa de acción que en el corto plazo define la eliminación del comercio administrado, inicio de un programa de liberación lineal y automático para el Universo Arancelario, que tiene como fecha de culminación la ZLC para el año 1995.

En el mediano plazo, las directrices presidenciales apuntaban a que se analice y determine la estructura y los mecanismos de un Arancel Externo Común, que debía estar definido hasta el 31 de diciembre de 1992, cuya aplicación debería ser a más tardar el año 1999, constituyendo una Unión Aduanera.

Las siguientes reuniones de Presidentes cobran gran importancia debido a la manifestación de una voluntad política de avanzar en la integración que se manifiesta de manera clara, en acuerdos trascendentales para el futuro del Grupo Andino. Gracias a ellos, en los años sucesivos ocurre un impresionante crecimiento del comercio intrandino, que continúa en la actualidad mostrando rasgos de vitalidad muy sorprendentes si se los compara con los niveles previos. (Ver Cuadro N° 1)

En ese marco, a la luz de los éxitos inmediatos que empieza a mostrar el comercio recíproco, en la reunión de La Paz, noviembre de 1990, se decide adelantar y acelerar el proceso de desgravaciones, definiendo la culminación de la ZLC para diciembre de 1991, es decir, adelantándola en 3 años. En cuanto al AEC, la definición se adelanta a 1991 en la reunión de Barahona y su aplicación y funcionamiento de la Unión Aduanera para 1995.

En junio de 1992, el GRAN sufre una grave crisis de origen político, ya que en el Perú se produce el "golpe constitucional" de Fujimori. Por este motivo, Venezuela decide romper relaciones con ese gobierno, al mismo tiempo que se postergan las reuniones presidenciales programadas y Perú resuelve desconocer sus compromisos, principalmente el referido a la ZLC andina y suscribe un Acuerdo de Libre Comercio bilateral con Bolivia.

Entre 1992 y 1995, no se producen más reuniones presidenciales andinas. Aún cuando el comercio sigue creciendo, la integración andina vive momentos de indefinición y estancamiento. Se dan acciones como la de Colombia y Venezuela que al suscribir un acuerdo de Libre Comercio con México, conocido como G-3 perforan la Unión Aduanera y dan una señal de incertidumbre a los demás socios.

En 1995, en Quito se retoman las reuniones de presidentes andinos, con lo que se detiene la caída del proceso y se enuncian algunos principios. Entre estos, el de continuar por el camino trazado en los años 89-92, además de adoptar una agenda social, armonización de políticas y mejorar la proyección externa. A estos lineamientos se les da el nombre de "Nuevo diseño estratégico" pero en realidad no significan ningún salto cualitativo comparándolo con el Diseño estratégico de 1989.

En marzo de 1996, en Trujillo Perú, tuvo lugar la VIII cumbre presidencial, donde se define mediante protocolo, una nueva estructura institucional que da origen al Sistema Andino de Integración. El componente principal del Sistema es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que agrupa a las antiguas agencias del Acuerdo de Cartagena y crea otras nuevas (Consejo de Cancilleres, Secretaría General) así como congrega a otras instituciones andinas como son la CAF, el FLAR, la Universidad Andina y los convenios sectoriales antes mencionados.

Una siguiente reunión de Presidentes en Sucre en 1997, a la que no asiste la delegación peruana, aprueba mediante protocolo modificadorio del Acuerdo de Cartagena, la nueva estructura institucional de la CAN, y trata el tema del retiro del Perú o las condiciones para su permanencia, situación que se define en los meses siguientes, mediante la negociación de un programa de convergencia de este país con la ZLC y la Unión Aduanera, que culmina en el año 2005.

Asimismo, se desarrollan acercamientos y empiezan las negociaciones con el MERCOSUR, las que avanzan hasta la firma de un Acuerdo marco, pero que se estancan en el proceso de nego-

ciación de listas de desgravación, incumpliendo los plazos del Acuerdo Marco.

La XI reunión de presidentes, celebrada el 26 de mayo de 1999 en Cartagena, recordatoria del 30 aniversario de la firma del Acuerdo de Cartagena, nos da una visión del estado actual de la integración andina. Para su análisis es necesario revisar los puntos más destacados que fueron plasmados en el "Acta de Cartagena", suscrita por los Presidentes al término de la reunión.

Para empezar el Acta define que los Presidentes manifiestan la "firme decisión de profundizar el proyecto comunitario andino e impulsarlo hacia etapas superiores de integración política, económica, social y cultural".

Para ello, concuerdan que "en el próximo lustro las tareas prioritarias para profundizar nuestra integración serán el establecimiento de un Mercado Común, la instrumentación de la Política exterior Común, el desarrollo de una agenda social, la ejecución de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo, la definición y ejecución de políticas de desarrollo sostenible y el fortalecimiento institucional".

En el caso del Mercado Común, que es el núcleo de los propósitos, se define que éste se establecerá a más tardar en el año 2005, "creando las condiciones para que, a la libre circulación de bienes se añada la libre movilidad de los servicios, los capitales y las personas".

En ese marco, se definen en concreto las siguientes Directrices, a ser cumplidas por las demás instancias de la CAN, referidas a la evolución de la integración económica hacia un Mercado Común Andino:

- a) Formular un proyecto de Protocolo que incorpore al Acuerdo de Cartagena los compromisos y cronogramas para la conformación del Mercado Común Andino.
- b) Estudiar la creación del Consejo de Economía, como instancia donde se avance en la definición de criterios para armonización de las políticas monetaria, cambiaria, tributaria y de déficit fiscal. Respaldao, desde ya, el criterio de convergencia recomendado por los Ministros de hacienda sobre la reducción

gradual y permanente de la tasa de inflación, hasta llegar a una inflación menor al 10%

- c) Acelerar los trabajos conducentes al perfeccionamiento de un Régimen Comunitario sobre promoción, protección de las inversiones, la doble tributación y la tributación indirecta.
- d) Concretar la definición de una Política Agropecuaria Común.
- e) Desarrollar una agenda de trabajo con especial énfasis en la armonización, simplificación y unificación de los procedimientos migratorios
- f) Culminar en el transcurso del presente año la evaluación integral del AEC para determinar si su estructura y niveles actuales son los más convenientes con miras al perfeccionamiento de la Unión Aduanera.
- g) Formular programas conducentes a mejorar la competitividad del aparato productivo subregional, mediante el aprovechamiento de las complementariedades de las economías de los países miembros.

También se articulan directrices para la Política Exterior Común, la Agenda Social, Temas Laborales, Educación y Cultura, Ciencia y Tecnología, integración y desarrollo fronterizo, integración física, entre otros.

Respecto a su relacionamiento externo, se observa una mayor actuación comunitaria en comparación con fases anteriores del proceso. Entre los eventos más destacados se tiene la firma de un acuerdo marco con el MERCOSUR, para la creación de una ZLC, la Vocería única en las negociaciones para el ALCA y las conversaciones con la Unión Europea. Las conversaciones CAN- Unión Europea, tiene gran importancia y se realizan con regularidad, aunque, en el aspecto comercial todavía se mantiene en el marco de Sistema de Preferencias Generalizado.

En el aspecto social, cabe destacar el reciente relanzamiento de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral, a los que se les ha dotado de nuevos mecanismos y un programa de trabajo, que permitirán una mayor participación en la toma de decisiones del proceso andino.

La evolución institucional de la CAN

Con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, se pusieron las bases institucionales de la Comunidad Andina, cuyos órganos principales fueron la Comisión y la Junta. Sin embargo, previamente y en períodos posteriores, se crearon otras instituciones complementarias para que desarrollen acciones en otros campos, mediante órganos y convenios que no surgen exclusivamente del Acuerdo de Cartagena, ni de las modificaciones o ampliaciones que se le hicieron mediante los protocolos suscritos con posterioridad.⁶

Lo que recientemente se ha dado en llamar Sistema Andino de Integración (SAI), además de las instituciones que crea el Acuerdo de Cartagena como la Comisión y la Junta⁷, referidas fundamentalmente al ámbito comercial de la integración, incorpora otras instituciones que surgen de convenios específicos o por decisiones de la Comisión, creando instancias de integración en los ámbitos financiero (CAF, FLAR), político (Parlamento Andino), judicial y de solución de controversias (Tribunal Andino), de educación (Convenio Andrés Bello y Universidad Andina), de salud (Convenio Hipólito Unanue) y socio-laboral (Convenio Simón Rodríguez), que también se consideran parte del proceso de la integración andina. Asimismo, la institucionalización del Consejo Presidencial, el Consejo de Cancilleres y los Consejos Consultivos laboral y empresarial, son emergentes de procesos posteriores al Acuerdo de Cartagena y constituyen hoy parte sustantiva de la institucionalidad andina.

⁶ La evolución de la integración andina, determinó la necesidad de revisar o modificar aspectos del proceso, referidos a la actualización o adaptación de los instrumentos legales y normativos a las nuevas condiciones de la integración. Entre las modificaciones más importantes se menciona a los Instrumentos Adicionales de Lima de 1973 que permiten la adhesión de Venezuela, el protocolo de Lima (30/10/76) y de Arequipa (21/4/78) que amplían los plazos previstos para el programa de desgravación, el Protocolo de Quito (12/5/87) que modifica y actualiza el ordenamiento jurídico y determina la conformación de algunas nuevas instancias institucionales del Grupo Andino y, finalmente, el Protocolo Modificadorio de Trujillo (10/3/96) que crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración.

⁷ El protocolo de Trujillo sustituye a la Junta de tres miembros, por la Secretaría de la Comunidad Andina, con una sola persona a la cabeza.

Algunos de estos órganos y convenios, tienen como partes contratantes a otros Estados, además de los que conforman la Comunidad Andina. Es el caso de la CAF, FLAR y el Convenio Andrés Bello. Esto genera algunas dudas respecto a la consistencia jurídica del SAI, toda vez que entre sus componentes encontramos instituciones que surgen de convenios específicos, donde se asumen compromisos vinculantes que abarcan diferentes espacios geográficos. Por ejemplo, la CAF, tiene entre sus socios además de los cinco países andinos a Chile, México, Brasil, entre otros, y el Convenio Andrés Bello, incluye también a España, Panamá y Cuba.

El proceso se ha configurado en varias fases, incluyendo diferentes instancias y creando varias instituciones. El principio de supranacionalidad, vigente en algunas instancias como la CAF, FLAR, la Secretaría y el Tribunal, se ha combinado con una presencia importante de los gobiernos mediante la Comisión que es el órgano más activo en la integración económica, pero también por el rol cada vez más determinante del Consejo Presidencial y del Consejo de Cancilleres.

Una característica señalada en la literatura en referencia a la evolución institucional de la CAN, se refiere a una cierta pesadez burocrática, que habría emergido de la tendencia a diversificar los ámbitos de acción y que habría determinado una evolución más lenta de la integración, situación que se teoriza mediante el concepto del "spil over" desarrollado por Haas⁸, característico de los procesos de integración que cuando se ven estancados en su núcleo, tienden a diversificar sus competencias en áreas aparentemente menos sustantivas, lo que les permite prolongar alguna dinámica propia, a la espera de un nuevo ciclo expansivo.

Esto en comparación con la experiencia del MERCOSUR que entre 1991 y 1998 logra desarrollar flujos de comercio y profundización de instrumentos de integración que sobrepasan a lo logrado por la CAN en treinta años. Sin embargo, se debe conside-

⁸ Ver: Ernst Haas. "Integración Internacional". En: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales....

rar que la evolución del MERCOSUR se da en una época de apertura y crecimiento económico, mientras que la evolución de la CAN, viene influida por una concepción inicial de la integración que no permite resultados rápidos y por la situación crítica de los años 80 en la que se contraen los flujos comerciales. Desde 1989, la dinámica del proceso de integración andino es al igual que del MERCOSUR impresionante, debido a los resultados en términos de expansión del comercio y desarrollo de los instrumentos de integración.

La crisis actual ha puesto en serias dificultades al MERCOSUR y amenaza con frenar o incluso romper los avances de la integración en el cono sur de América. En el caso de la CAN, la institucionalidad frondosa que tuvo un rol anticrisis en el pasado, se ha convertido también ahora en un contrapeso a las tendencias disgregadoras que emergen en las fases de contracción de los flujos comerciales, como consecuencia de las crisis económicas que se han manifestado en diferentes etapas. Actualmente, la situación crítica de las económicas amenaza en menor medida al proceso andino de integración por la existencia de esa institucionalidad.

Una presentación cronológica de las instituciones que surgen desde los años sesenta y de las principales funciones y actividades que desarrollan, se presentará a continuación.

El antecedente jurídico del Acuerdo de Cartagena es la Declaración de Bogotá, firmada el 16 de agosto de 1966, donde se sientan las bases del proceso que da inició a las negociaciones para el Acuerdo de Cartagena y el proceso de integración.

Con anterioridad a la suscripción del mismo Acuerdo de Cartagena, se fundó la *Corporación Andina de Fomento (CAF)* —el 7 de febrero de 1968—, como órgano financiero de la integración que cumple las funciones de banco de desarrollo, banco de comercio y agencia de promoción económico-financiera. Sus principales socios fueron inicialmente los países que conformaron el Grupo Andino, pero con el paso de los años las membresías se incrementan a otros países.

Actualmente, la CAF está conformada por accionistas de América Latina y el Caribe. Los países miembros fundadores son los cinco que integran la Comunidad Andina y cuenta con seis paí-

ses socios no andinos: Chile, Brasil, México, Trinidad y Tobago, Panamá y Jamaica. Asimismo, 22 bancos privados de la región andina son también accionistas de la CAF.

El Acuerdo de Cartagena (1969) instituyó como sus principales órganos a la *Comisión* y la *Junta*, instancias encargadas del proceso de integración Andina, definido en el Acuerdo de Cartagena, es decir en su ámbito comercial.

La *Comisión*, fue el órgano máximo del Acuerdo hasta la conformación del Consejo Presidencial. Está conformada por los representantes plenipotenciarios de cada uno de los países socios —que acreditan un Titular y un Alterno—. La Comisión expresa su voluntad mediante Decisiones y tiene como objetivo desarrollar el proceso de integración, normando, coordinando y armonizando las políticas necesarias.

La *Junta*, integrada por tres miembros designados por la Comisión, se constituyó como el órgano técnico del Acuerdo, encargado de velar por el cumplimiento de las Decisiones y Mandatos de la Comisión, así como elaborar estudios y propuestas para la Comisión, con el fin de precautelar y/o acelerar el proceso integrador. Hasta el Protocolo de Trujillo, ejercía las funciones que se transfieren a la Secretaría, que es actualmente el órgano encargado de proponer y ejecutar las Decisiones de la Comisión. La intención del Protocolo de Trujillo al sustituir a la Junta, fue buscar un sistema de equilibrio institucional que armonice los intereses de los países, a partir de una visión de conjunto, “cabe esperar que a largo plazo la Secretaría se convierta en un verdadero órgano supranacional que defienda los intereses de la Comunidad”.⁹

El *Convenio Andrés Bello*, creado mediante convenio el 31 de enero de 1970, tiene como objetivo promocionar la integración en el campo educativo y cultural, para lo que busca preservar la identidad cultural andina y realizar labores de apoyo, mediante esfuerzos conjuntos y coordinados, para el mejoramiento de la educación, la ciencia y la cultura. Lo integran los

⁹ Sánchez A., Gabriel. “Treinta años de integración andina”. Nueva Sociedad. N° 162. Julio-agosto 1999.

Ministerios de Educación de los cinco países andinos, más los de Chile, España y Panamá. Tiene como instituciones dependientes el Instituto Internacional de Integración, el Instituto Andino de Artes Populares y el Instituto de Transferencia de Tecnologías Apropriadas.

El Convenio Hipólito Unanue, suscrito el 18 de diciembre de 1981, tiene el objetivo de efectuar acciones coordinadas para resolver los problemas de salud. Los tópicos vinculados con las enfermedades transmisibles, las migraciones poblacionales en zonas fronterizas, la desnutrición, el saneamiento ambiental la desnutrición, la protección materna infantil y la salud ocupacional.

El Convenio Simón Bolívar, se suscribe con el objeto de adoptar estrategias y planes convergentes para el mejoramiento integral de las condiciones laborales. Los Ministerios de Trabajo de cada uno de los países miembros son los titulares de este convenio, que no tiene representación laboral.

El Fondo Andino de Reservas, constituido en noviembre de 1976, con los propósitos de apoyar las balanzas de pagos, contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras, así como la de mejorar las condiciones de liquidez y rendimiento de las inversiones de las reservas internacionales de los países miembros. En 1991 cambia de nombre por el de Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), que permite la adhesión de otros países latinoamericanos no andinos, como es Costa Rica.

El Tribunal Andino de Justicia, *creado en mayo de 1979 y funcionando desde 1983. Tiene como principal objetivo asegurar la aplicación del ordenamiento jurídico andino y su interpretación uniforme, así como el arbitraje de las controversias entre los órganos de la CAN y particulares o gobiernos.*

El Parlamento Andino, constituido en octubre de 1979 en La Paz, es el órgano deliberante del proceso andino de integración, con atribuciones para examinar la marcha del proceso de integración, proponer medidas que permitan la aproximación de las legislaciones, emitir opiniones sobre la marcha del proceso de integra-

ción y mantener relaciones de cooperación con los países miembros. Esta constituido por representantes de los parlamentos de cada uno de los países andinos y se pretende que en el futuro las representaciones sean elegidas por voto directo.

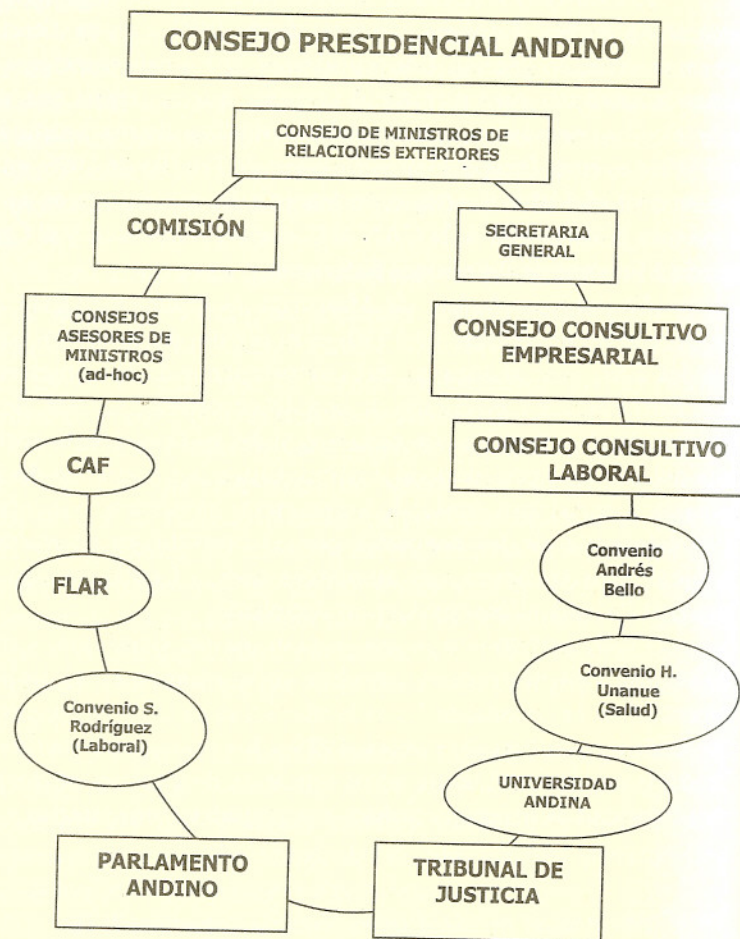
El Consejo Presidencial Andino, es el máximo órgano de la integración andina, funciona como tal desde 1989 y emite directrices de orientación general. Los presidentes de los países andinos se turnan anualmente para presidir el Consejo, que se reúne una vez cada año. Las reuniones presidenciales periódicas fueron instituidas en 1989 y es en el Protocolo modificadorio de Trujillo de 1996, en el que se crea el Sistema Andino de Integración que incorpora en la estructura institucional de la CAN al Consejo Presidencial y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, creado en noviembre de 1980, es el órgano de dirección política del SAI, que se encarga del cumplimiento de los objetivos, de la formulación y ejecución de la política exterior común, de la suscripción de acuerdos con terceros, y del ejercicio de la secretaría del Consejo presidencial Andino. Emite por consenso declaraciones o decisiones, teniendo las primeras carácter no vinculante, a diferencia de las segundas que se constituyen en normas jurídicas. Realiza reuniones ampliadas con la Comisión que da origen al llamado Consejo Andino Ampliado.

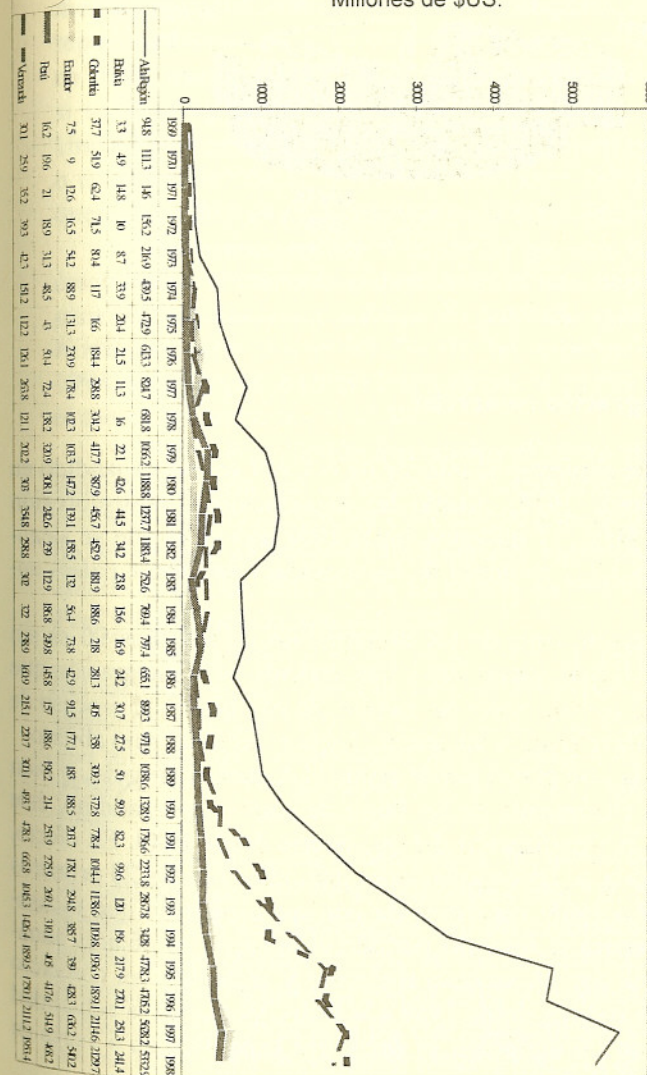
Otros ámbitos de la integración fueron atendidos, y dieron alguna vida al proceso cuando éste se estancó en el ámbito comercial en la década de los ochenta. Es el caso de la Universidad Andina, que funciona desde 1989 y los consejos consultivos laboral y empresarial, entre otros consejos de carácter sectorial, cuya finalidad es proponer políticas sectoriales comunitarias.

SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN

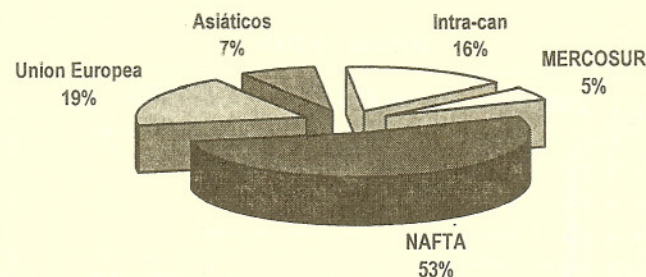
CAN: EXPORTACIONES POR ZONA ECONÓMICA



Millones de \$US.



CUADRO N° 1:
EXPORTACIONES INTRA-ANDINAS



3. La integración comercial

Los flujos de comercio al interior de la CAN se han expandido en 50 veces desde 1970, cuando las exportaciones intra/subregión alcanzaban \$US.111 millones, hasta 1998 año en el que se alcanzan los \$US.5,332 millones de las exportaciones hacia países andinos.

El crecimiento de los intercambios de los años 90 es sin duda el hecho más importante y trascendente en la integración que ocurre como consecuencia del cambio de enfoque en el proceso de apertura y liberalización comercial, hacia el regionalismo abierto.

En la fase previa donde primo el comercio dirigido, si bien hubo algún crecimiento de los flujos de comercio intrandino, éste no alcanzó la significación del que ocurre desde 1989. En efecto, una trayectoria de las exportaciones intrandinas en los 20 primeros años -1969 a 1988- caracterizada por una expansión que escasamente sobrepasa al final del período el millardo de dólares anuales, contrasta con un ascenso acelerado y sostenido del comercio entre países andinos desde 1989 a la fecha, ya que en la actualidad alcanza cerca a 6 millardos, es decir, una expansión en 6 veces en un periodo de 9 años.

En ese contexto, es importante destacar una primera conclusión referida a que *el mercado andino es una hechura del proceso de integración* ya que con anterioridad a la suscripción del Acuerdo de Cartagena, los intercambios entre los países prácticamente eran inexistentes. En 1969 las exportaciones intrandinas representaban el 1.9% del total de las exportaciones, mientras que en 1998, representa el 13.8%. Este porcentaje, todavía es pequeño si se lo compara con otras experiencias de integración como la Unión Europea, donde el comercio intraesquema es mayor al 50%, o en el MERCOSUR, donde el crecimiento del comercio intraesquema ha sido más acelerado que en la experiencia andina.

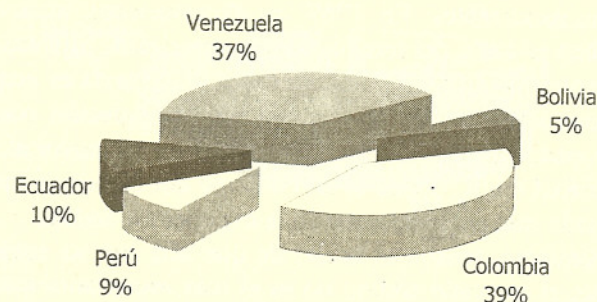
Asimismo, resalta el hecho de que aún con su acelerado crecimiento, el mercado andino no es el más importante mercado para las exportaciones andinas. El mercado más relevante es el Norteamericano con el 45.2% de las exportaciones totales en 1998, seguido por la Unión Europea con el 16.1% y en tercer lugar el mercado andino con el 13.8%.

Esto varía cuando analizamos el comportamiento del comercio para cada uno los países y la importancia de las diferentes regiones en su comercio vis a vis la importancia del mercado andino. En el caso de Bolivia y Colombia la importancia del mercado andino es de más del 20% de las exportaciones, mientras que para Perú y Venezuela menos del 10%.

Para todos los países de la CAN, la importancia relativa del mercado andino como destino de sus exportaciones se ha incrementado desde 1989. El crecimiento más espectacular fue el que tuvieron las exportaciones de Colombia y de Bolivia con un 9330.8% y 9216% de crecimiento respectivamente, entre 1998 y 1969.

La importancia relativa varía de país a país. Así se observa, con los datos de 1998, que el país más integrado comercialmente a la CAN es Bolivia, ya que las exportaciones al mercado andino le representan el 22% de sus exportaciones totales y, en segundo lugar, Colombia con el 20%. Al contrario, Perú y Venezuela son respectivamente los que muestran que el mercado andino es el de menor importancia relativa para sus exportaciones con el 7% y el 9% de sus totales respectivamente.

EXPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS 1998



El comercio intrandino tiene su eje fundamental en la relación bilateral Colombia - Venezuela, ya que la participación de ambos países es de 76% del total, mientras que el resto -Bolivia (5%), Ecuador (10%) y Perú (9%)-, explican el 24% restante.

Asimismo, el principal mercado de las exportaciones de Colombia y Venezuela es Venezuela y Colombia respectivamente, es decir, los intercambios de ambos países se encuentran concentrados en su relación bilateral. En efecto, de las exportaciones venezolanas al mercado andino, el 73% se dirige a Colombia, mientras que para Colombia el mercado venezolano es el 54% de sus exportaciones andinas. Esta característica se reproduce en las demás relaciones bilaterales donde el principal socio de cada país es el país vecino. Así tenemos que el mercado peruano es el 55% de las exportaciones andinas de Bolivia. Para Ecuador, Colombia y Perú son el 51% y el 38% respectivamente. El Perú sería el único país que mantiene una relación de aproximadamente $\frac{1}{4}$ (un cuarto) de las exportaciones con destino a cada uno de sus cuatro socios andinos.

Otro aspecto a destacar es que el comercio intracomunitario es de mayor escala de transformación respecto, al comercio a otras zonas económicas. La integración andina por tanto es un factor de estímulo al crecimiento del sector manufacturero, que puede traducirse después en capacidades para exportar a otros mercados.

La zona de Libre Comercio Andina

Desde 1969 se planteaba la conformación de una ZLC, sin embargo, solamente con la adopción de un proceso de apertura intraregional auténtico, se logra incentivar el crecimiento de los flujos de comercio. La construcción de la ZLC a partir de 1989, tuvo un impacto directo sobre la expansión de los flujos de comercio, tanto que se decidió acelerar los tiempos para alcanzar el objetivo de un 100% del Universo Arancelario en tres años, de 1995 a 1992.

El Diseño Estratégico (Galápagos, diciembre de 1989) que pretendía la reinserción competitiva internacional del Grupo Andino, consolidando el mercado subregional, para el comercio de bienes estableció el siguiente programa de Liberación:

- Culminación del programa de desgravación para el universo arancelario, hasta el 31 de diciembre de 1995
- Aprobación del Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1992, para su plena aplicación por Colombia, Perú y Venezuela a más tardar el 31 de diciembre de 1997 y por Bolivia y Ecuador, el 31 de diciembre de 1999.
- Establecimiento de niveles máximos para incentivos a las exportaciones y definición de programas para su reducción hasta el tercer trimestre de 1990

Al examinar los resultados del comercio intracomunitario alcanzados después de un año de vigencia del programa de desgravación, en la reunión Cumbre de La Paz, en noviembre de 1990, se resuelve culminar el programa de liberación el 31 de diciembre de 1992, es decir adelantarlo en 3 años. Asimismo, definieron adelantar la vigencia del Arancel Externo Común para 1995.

Bolivia, Colombia y Venezuela, culminaron la apertura de sus mercados el 30 de septiembre de 1992, al eliminar los aranceles de todos los productos que aún se mantenían con gravámenes para sus socios andinos, mientras que Ecuador terminó dicho proceso el 31 de enero de 1993.

En agosto de 1992, Perú suspendió la totalidad de sus compromisos al interior de la ZLC, con respecto al programa de liberación, situación que se mantuvo hasta agosto de 1997, cuando se definió, para ese país, un cronograma de desgravación arancelaria que se aplicaría desde agosto de 1997 y culminaría el 2005.

Actualmente, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela tienen el 100% de su Universo Arancelario totalmente desgravado para países de la CAN, con excepción de Perú que ya ha desgravado el 74% del Universo Arancelario y le resta un 26% con programa de liberación hasta 2005. Esta situación rige para Ecuador, Colombia y Venezuela, mientras que con Bolivia suscribió una ZLC que abarca el Universo Arancelario, salvo una pequeña cantidad de productos exceptuados.

Unión aduanera imperfecta

La estructura básica del actual AEC andino –acordada después de varias negociaciones en noviembre de 1994–, consta de cuatro niveles, 5, 10, 15 y 20%. Esta estructura clasifica a los productos según los diferentes grados de elaboración, correspondiendo los niveles altos a productos más elaborados de consumo final, los intermedios a productos semielaborados y los bajos a insumos o materias primas.

Un 25.6% del Universo arancelario se concentra en el nivel máximo de 20; 29.1% en el nivel de 15; 37.5% en 10 y 7.8% en 5 por ciento de arancel ad-valorem.

Además, contempla diversos mecanismos o regímenes especiales, que permiten a los países apartarse de los niveles básicos, como ser: listas de excepciones, productos con arancel cero, diferimientos temporales, nómina de bienes no producidos, convenio automotor y Franjas de Precios para los productos agropecuarios.

Se puede decir que la Comunidad Andina es una Unión Aduanera todavía muy Imperfecta, porque no ha generalizado su AEC, debido a dos razones fundamentales:

- a) Sólo compromete con su estructura básica a Colombia, Ecuador y Venezuela. Bolivia, que suscribió la decisión 370, que instituye el AEC, mantiene una estructura arancelaria plana de 10% y 5%¹⁰, mientras que el Perú no está incorporado al mecanismo¹¹.
- b) Los tres países que adoptaron el AEC, mantienen listas de excepciones y se han postergado los plazos establecidos para su desmonte.

En la lista de excepciones, Ecuador por ser país de menor desarrollo económico relativo incluyó 400 partidas, mientras Colombia y Venezuela 230 cada una. También a Ecuador se le otorga un régimen especial mediante el cual mantiene una diferencia de 5 puntos con el AEC para una lista de 941 partidas. Las listas de excepciones se han ido desmontado a un promedio de 50 ítems anuales y en la actualidad quedan exceptuadas por Ecuador 247 partidas, por Colombia 90 subpartidas y por Venezuela 84.

En la reunión de Cartagena de mayo de 1999, los presidentes acordaron una Directriz para la Comisión y Secretaria de la Comunidad Andina, para que en un plazo de un año, se desmonten las listas de excepciones al AEC y se logre una misma estructura con Bolivia en la que se logre incorporar a Perú. Para ello, se viene discutiendo opciones y escenarios para su perfeccionamiento. En este aspecto, las propuestas en discusión son dos: confluir a niveles de 5 y 10%, que sería en la práctica una convergencia con los niveles de Bolivia o un estructura de 3 niveles 5, 10 y 15%.

¹⁰ Esto porque para Bolivia la elevación de sus niveles arancelarios (de 10% para bienes de consumo y 5% para bienes de capital) representaba un cambio sustantivo de su política comercial y porque siendo país mediterráneo con costos de transporte elevados, solicitó se aceptará esa estructura arancelaria más abierta. Lo anterior no significa libertad para variar los aranceles, ya que éstos son parte del compromiso de Bolivia con el AEC.

¹¹ En el caso del Perú, este país en 1992 desconoció los acuerdos de la ZLC y no participó en las negociaciones del AEC. En 1997 se reincorporó al proceso de desgravación arancelaria y en el año 2005 participará plenamente de la ZLC, entre tanto no está obligado a aplicar el AEC, salvo acuerdo específico.

Asimismo, se señala que para superar los diferimientos y la dispersión, debería buscarse una estructura que responda a plenitud a las estructuras productivas sectoriales de los cinco países. Esto conllevaría disminuir al mínimo la dispersión en bienes de consumo y adicionar a las materias primas e insumos los bienes de capital no producidos. En ese marco, parece que la estructura de 3 niveles, cargada en mayor medida hacia los niveles inferiores, podría ser una fase de transición realista.

La Directriz presidencial referida a "Culminar en el transcurso del presente año la evaluación integral del AEC para determinar si su estructura y niveles actuales son los más convenientes con miras al perfeccionamiento de la Unión Aduanera", señala que la discusión sobre el AEC y la necesidad de reformularlo atendiendo a las estructuras productivas de todos los países de la CAN, debe ser resuelta en la presente gestión y eventualmente conducir a su aplicación por todos los países miembros, incluido el Perú.

Normativa andina

La característica general del proceso andino de integración es que ha desarrollado un amplio patrimonio normativo, que en los hechos ha permitido armonizar políticas, entre las cuales podemos señalar, las siguientes:

A. Origen

Hasta 1987, los países andinos se rigieron por las normas de Origen de la ALALC. En diciembre de 1987, se aprobaron normas subregionales que se fueron perfeccionando en los años siguientes. En términos generales la norma de origen que rige para mercancías en cuya elaboración se emplea materiales no originarios tiene dos modalidades:

- Se acepta que el cambio de partida, como producto de un proceso de transformación fundamental, dota de origen regional al producto.

- En cuanto al concepto de valor agregado, se establece que el valor CIF de los materiales no originarios no debe exceder el 50% del valor FOB de los productos exportados, para los casos de Colombia, Perú y Venezuela y de 60% para Bolivia y Ecuador

B. Políticas de competencia

- Para dumping y subsidios, se establece un procedimiento donde empresas o gobiernos podrán solicitar a la Secretaría General de la CAN, autorización para aplicar medidas de prevención o corrección ante distorsiones al comercio causadas por dumping o subsidios.

C. Procedimientos aduaneros

- Además de haber establecido una nomenclatura comunitaria, coherente con el sistema armonizado, denominada NANDINA, se desarrollaron instrumentos de Valoración Aduanera y facilitación de tránsito, acordes con los principios de la OMC

D. Barreras técnicas

- Se fijan principios y procedimientos para la eliminación de barreras técnicas restrictivas del comercio
- También existe una normativa para promover los estándares de calidad de la producción andina

E. Fito-sanitarios

- Se crea el Sistema Andino de Sanidad agropecuaria, encargado de cooperar con los diferentes países en el mejoramiento de los estándares fitosanitarios
- Se incorpora en general la norma OMC, adaptándola mediante procedimientos específicos en la normatividad andina

F. Política Agropecuaria Común

Que involucra a tres instrumentos:

- El sistema andino de sanidad agropecuaria, antes mencionado

- El Sistema Andino de Franjas de Precios, consistente en la fijación de un nivel piso y un nivel techo, entre los cuales se desea mantener el costo de importación. La estabilización se consigue aumentando o disminuyendo el arancel ad-valorem cuando el precio internacional está por debajo o por encima de la franja.
 - Un Sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria
- G. Propiedad Intelectual
- Se adoptan normas comunes que reconocen y protegen a la propiedad industrial y los Derechos de autor.

4. Otros ámbitos económicos de la integración andina

Comercio de servicios

Las negociaciones para la liberalización del comercio de servicios, recién empiezan a desarrollarse al interior de la CAN. El objetivo inscrito en las declaraciones respectivas y en la Decisión 439, es alcanzar un mercado libre en los servicios a más tardar el año 2005.

Sin embargo, algunos avances en sectores particulares ya se han dado: Un primer paso en este proceso lo dieron los países andinos al adoptar normas para la mencionada liberalización de algunos sectores específicos: transporte de carga y pasajeros, marítimo, carretero y aéreo, turismo, entre otros, mediante decisiones específicas y la creación de Comités Sectoriales. Un siguiente paso a consistido en la suscripción de la Decisión 439, por medio de la cual se establece el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en general, que en términos generales contempla lo establecido en el Acuerdo General para el Comercio de Servicios (GATS) de la OMC.

La inscripción de esos objetivos y la agenda específica para la negociación del tema servicios parecen relacionarse y provenir de preocupaciones y precisiones provenientes del ámbito multi-

lateral (OMC) o macroregional (ALCA), ya que en el interior de la CAN no se observa una prioridad sustantiva en este tema debido al poco interés demostrado hasta el momento para avanzar en programas específicos y compromisos en firme.

Al interior de las negociaciones del ALCA, se adoptó la vocería andina, que ha atendido varios aspectos de las negociaciones, pronunciándose entre otros aspectos a favor de un acuerdo que tenga una cobertura universal, con trato diferencial para las economías pequeñas y respetando los principios de trato nacional, de nación más favorecida, transparencia y libre acceso. En este campo, las posiciones andinas se han ubicado en un punto intermedio entre las posiciones de apertura rápida y amplia sustentada por EE.UU. y la de mayor lentitud, con excepciones importantes planteada por el MERCOSUR.

Inversiones

La adopción de un régimen común sobre inversiones fue contemplado en el Acuerdo de Cartagena, con un enfoque restrictivo aunque armonioso con el modelo de sustitución de importaciones. Así, i) se imponían límites para las remesas al exterior, ii) se obligaba a las empresas extranjeras a transformarse en nacionales o mixtas como condición para beneficiarse del mercado ampliado, iii) toda nueva inversión requería de una autorización expresa por organismos nacionales encargados, iv) se regulaba el uso del crédito interno y externo por parte de las empresas extranjeras, v) se recomendaba y apoyaba la inversión en sectores estratégicos, entre otras restricciones.

Este enfoque fue el motivo de la salida de Chile en 1976 y para fines de los años ochenta, estaba superado por la vigencia de un modelo de apertura a la IED implantado, con algunas variantes, en cada uno de los países andinos.

El régimen común para el tratamiento a la Inversión Extranjera, actualmente en vigencia, fue aprobado en marzo de 1991, en concordancia con la tendencia a la desregulación y la flexibilización de las economías, se dejó de lado las regulaciones estrictas,

concesiones o denegaciones de autorizaciones ejercidas por el Estado, otorgándose los siguientes tratamientos:

- Trato nacional: mismos derechos y obligaciones que los nacionales
- Derecho a transferir al exterior, en divisas convertibles, las utilidades netas
- Eliminación de todo tipo de autorizaciones previas, conservando solamente el obligatorio registro
- Deja en las reglamentaciones nacionales otros aspectos tales como: criterios de reserva sectoriales, créditos, etc.
- También existe un régimen comunitario para empresas Multinacionales Andinas, en el que se otorgan una serie de beneficios e incentivos para la formación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs), como el tratamiento nacional para compras públicas, acceso a mecanismos de fomento, libre permanencia de funcionarios en el país de actividad. También existe un Convenio para evitar doble tributación, contenido en la Decisión N° 40.

En la reunión del Consejo Asesor de Ministros de Economía, se establece el acuerdo de conformar un Grupo de Alto nivel para que culmine los trabajos sobre temas de promoción y protección recíproca de inversiones al interior de la CAN, doble tributación y tributación indirecta, encomendándole que proponga, los programas de acción en cada uno de los temas mencionados, y conciliar criterios para ser discutidos en los grupos de negociación del ALCA, la OMC entre otros.

La inversión extranjera directa (IED) recibida por los países de la CAN, tiene un comportamiento ascendente en los últimos años, producto de la apertura de las economías andinas hacia los capitales extranjeros, mediante legislaciones amigables, acuerdos específicos e incentivos. Comparando niveles acumulados de 6 años previos, en 1970 la IED llegaba a \$US. 3,400 millones, mientras que en 1998 el monto ascendía a \$US. 52,129 millones¹², es decir, un incremento en 15 veces.

¹² Maldonado, Héctor. 1999. Pp.148.

El crecimiento importante en el flujo de inversiones se produce en la década de los noventa, ya que es la época en que se desarrolla la apertura y se logra una afluencia sin precedentes de IED. En efecto, como se observa en el cuadro siguiente, los flujos de IED se incrementan de manera significativa hasta 1997. El último año del periodo muestra una disminución que obedece a la crisis de los mercados financieros internacionales que impactó negativamente a toda la región.

FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA (1987-1998)

En millones de dólares

	1987-1992 (PROMEDIO)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BOLIVIA	53	124	130	374	474	731	872
COLOMBIA	464	960	1444	968	3123	5701	2983
ECUADOR	150	469	531	470	491	695	830
PERÚ	50	687	3108	2056	3225	1786	1930
VENEZUELA	553	372	813	985	2183	5087	3737
TOTAL CAN	1270	2612	6026	4853	9496	14000	10352

FUENTE: World Investment Report, 1999. UNCTAD

En cuanto a las inversiones intrandinas (con procedencia y destino al interior de la CAN), Maldonado afirma que "se realizaron inversiones conjuntas en campos tan diversos como el financiero, comercial, transporte, turismo y actividades industriales. Así se multiplicaron las empresas multinacionales andinas y las empresas binacionales, lo que permitió una circulación más dinámica de los capitales subregionales". En cuanto a los montos comprometidos en este proceso, según el mismo autor, "la inversión intrasubregional acumulada se ha multiplicado 45 veces: ha aumentado de unos 15 millones de dólares al inicio del proceso a cerca de 675 millones a finales de 1997"¹³

¹³ *Ibid.* Pp 147

En el campo de las inversiones, las actividades de la CAF han sido muy importantes, ya que se ha transformado en una de las instituciones que mayor financiamiento otorga a los planes de desarrollo de los países de la CAN. En 1998 por ejemplo, la CAF alcanzó una cifra record de desembolsos de 2461 millones de dólares, mientras que las operaciones aprobadas en el período 1994-1998 alcanzan a 12304 millones de dólares.

CAF: APROBACIÓN DE
OPERACIONES CREDITICIAS (1994-1998)
En millones de dólares

	1994- 1998	1994	1995	1996	1997	1998
BOLIVIA	1385.0	285.1	296.3	223.2	353.4	227.0
COLOMBIA	1807.6	410.7	478.7	361.9	225.7	330.6
ECUADOR	2395.7	426.3	416.3	541.0	628.0	384.1
PERÚ	3107.4	725.0	597.8	301.3	530.2	953.1
VENEZUELA	2528.5	247.5	448.7	679.4	588.4	564.5
TOTAL CAF	12304	2159.5	2257.7	2313.9	2900.1	2672.8

FUENTE: CAF. Informe Anual 1998.

Coordinación y armonización de políticas

La armonización de las políticas macroeconómicas (monetaria, cambiaria, financiera y fiscal), aparece como el tema de mayor urgencia y actualidad en la agenda de la CAN, principalmente en vistas al objetivo de crear un Mercado Común en el 2005. Para ello, se creó el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda, Bancos Centrales y responsables de Planeación Económica, que tuvo una actividad importante en los últimos meses.

Las reuniones del llamado Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de planeación económica, resolvieron: "intensificar los esfuerzos para alcanzar la armonización de políticas macroeconómicas, (...) en las áreas de estabilidad de precios, y los equilibrios de las principales variables macroeconómicas, garantizando la estabili-

dad (...) desarrollar políticas fiscales que eviten aumentos no sostenibles en el gasto público". También acordaron el tratamiento a nivel técnico de temas como: la creación de un sistema andino de información estadística, intercambio de información de políticas macroeconómicas, la armonización de normas de regulación prudencial, entre otros temas, para cuyo efecto se desarrolló una agenda de reuniones en el nivel técnico, se tradujo en un informe presentado a los presidentes en su reunión de Cartagena.

En ese marco, el Consejo Asesor en su III reunión, previa al encuentro de presidentes de Cartagena, acordó como criterio de convergencia de las políticas macroeconómicas "que los países miembros con inflación superior al 10% anual la reduzcan gradual y permanentemente hasta llegar a tasas de un dígito, procurando el establecimiento de metas inflacionarias anuales más bajas que la inflación observada en el año anterior".

Asimismo, una vez concluida la reunión cumbre, los Ministros recibieron la Directriz Presidencial de continuar trabajando en la definición de criterios de convergencia coherentes con el compromiso de inflación de un dígito, perfeccionar y profundizar los instrumentos de supervisión y control del sistema financiero, hasta progresivamente permitir una adecuada supervisión comunitaria, entre otros temas que refuerzan la construcción de un sistema cada vez más profundo de armonización de políticas macroeconómicas.

Se destaca la importancia de la armonización como condición imprescindible para continuar el avance de la integración y en la coyuntura para poder enfrentar de mejor manera los desafíos de la crisis financiera internacional. En palabras de Sebastián Alegret, Secretario general de la CAN: "Habiendo realizado lo sustancial del desmonte arancelario, el comercio intrandino no podrá seguir creciendo significativamente, si no se apuntala con un decidido esfuerzo de armonización y coordinación de políticas macroeconómicas, que salga, además, al paso de las ondas desestabilizadoras que provienen de la economía internacional".

Sin embargo, el tema de la armonización de políticas no es nuevo al interior de la Comunidad Andina, ya que desde 1990 se dieron directrices para que los ministros de Hacienda y Presidentes

de los bancos centrales elaboren un plan de trabajo. Los trabajos realizados se concretaron en definir las bases para la armonización. "positiva convergencia en los objetivos de las políticas económicas de los países de la CAN así como la aplicación convergente de programas de reforma estructural, de modernización y reformulación del papel del Estado en la economía, privatización, etc.

En las definiciones recientes de la Cumbre de Cartagena, vuelve a predominar la tendencia retórica, puesto que no se fijan metas o parámetros concretos para su adopción en fechas definidas de antemano. En efecto, el único criterio de convergencia definido para la armonización de las políticas económicas, de alcanzar una inflación menor a 10%, es seguido en el acta de la reunión por la frase: "procurando disminuir la inflación observada en el año anterior". Asimismo, pese a las recomendaciones para crear el Consejo Económico, los Presidentes mantienen el Consejo de Ministros de Economía, como un Consejo Asesor que por, lo tanto, no tiene en sus decisiones la calidad de Decisiones Vinculantes.

5. Nuevos desafíos para la integración andina

El plan de acción y directrices que generó la reunión cumbre de Cartagena de mayo de 1999, plantea un ambicioso listado de metas para alcanzar en el siguiente lustro, que le darían una mayor coherencia al proceso de integración andina.

La incorporación de nuevos compromisos referidos a la conformación del Mercado Común Andino, a más tardar en el 2005, requieren de concretar acciones en la armonización de las políticas y dentro de ello: la eventual adopción de un área monetaria andina, la adopción de un régimen comunitario de promoción y protección de inversiones, la concreción de una política agropecuaria común, la armonización y simplificación de los procedimientos migratorios y aduaneros, entre otros.

Estos propósitos, dan cuenta de que los compromisos asumidos plantean una agenda futura compleja, de mucho trabajo

y permanente voluntad política, independientemente de las amenazas que emergen actualmente por la situación de inestabilidad de los mercados internacionales.

En general, la CAN muestra una mayor solidez institucional y permanencia de propósitos en relación a otras experiencias latinoamericanas de integración como la ALALC/ALADI. La variedad de instrumentos y ámbitos de integración cumplió un rol atenuante de las crisis cíclicas que en general tienden a deteriorar los procesos de integración. Pero aquellos no resultan suficientes para asegurar un avance sostenido de la integración.

Se puede decir que en los procesos de integración aparece una inercia que conduce a amplificar y profundizar los ámbitos de la integración, pero también es cierto que cuando los procesos se detienen o retroceden, la posibilidad de revertir los avances se hace también inevitable. El ámbito comercial de la integración sigue siendo el sustantivo y es ahí donde los avances logrados deben consolidarse, lo que sólo es posible, mediante la profundización de la integración, realizable en los términos planteados más arriba.

También se debe tomar en cuenta que existe una tendencia, muy andina, a plantearse y desarrollar compromisos ambiciosos en el discurso, pero confrontar dificultades al tratar de aplicarlos. Pese a ello, los avances en el último tiempo han sido significativos, adecuados a las respuestas buscadas por la vigencia de un modelo económico que en los hechos implica una armonización de facto de las políticas, asociado a la apertura sin restricciones importantes hacia las influencias del entorno internacional.

Uno de los desafíos, implícitamente presente en los discursos y ausente aún en las concreciones, se refiere al nexo entre la integración andina y la integración en Sudamérica. Las dificultades presentes en las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN, nos muestran que aún cuando se conciba a la región en términos más abarcadores (Latinoamericanos o Sudamericanos), la importancia por un lado de los esquemas subregionales y por otro de la dinámica hemisférica macroregional, en los hechos han determinado que la opción Latinoamericana y/o Sudamericana se este desvaneciendo en la práctica y en el discurso.

Al interior de la CAN, se plantean varios ámbitos de la integración que han transcurrido más o menos de acuerdo a lo esperado. Se renueva el interés político por dotarles a esos ámbitos no económicos de una mayor trascendencia.

Es el caso de los convenios sectoriales, o de los consejos consultivos empresariales y laborales. En el primero de estos, la participación de representantes de cada uno de los países es importante, mientras que en el Consejo Consultivo Laboral, se observa una aplastante participación de la burocracia de los Ministerios de Trabajo y una escasa de representantes genuinos de los sectores laborales.

En la actualidad se plantean los lineamientos de una política exterior conjunta de la CAN, donde se refuerce la presencia internacional de la Comunidad, así como su papel como uno de los promotores de la articulación y convergencia con los demás procesos de integración existentes en América latina y el Caribe.