



**HAL**  
open science

## CAN y ALCA: un difícil matrimonio

Hubert Mazurek

► **To cite this version:**

Hubert Mazurek. CAN y ALCA: un difícil matrimonio. Rita Giacalone. Venezuela en el ALCA, entre realidades y fantasías, Universidad de los Andes, pp.163-185, 2005. hal-02547416

**HAL Id: hal-02547416**

**<https://hal.science/hal-02547416>**

Submitted on 3 Dec 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Venezuela en el ALCA

entre realidades y fantasías



Compiladora: Rita Giacalone



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
PUBLICACIONES



# Venezuela en el ALCA

entre realidades y fantasías

Rita Giacalone, coordinadora



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
PUBLICACIONES

Primera edición 2005

© GRUDIR – Grupo de Integración Regional  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad de Los Andes – Mérida

Hecho el depósito de Ley

ISBN

Depósito Legal:

Colección Ciencias Sociales y Humanidades del Vicerrectorado de la Universidad de Los Andes diseñada por:

Fotografía de portada:



Este volumen ha sido producido por: **CDB publicaciones**

Edición y corrección de textos: Helena González

Montaje electrónico: Michela Baldi

Impreso en Venezuela, en la ciudad de Mérida, en los talleres de Editorial Venezolana

# Índice

- 9 | **Introducción**  
Una introducción necesaria  
Rita Giacalone

---

## **Primera parte**

- 15 | **Capítulo I**  
Situación actual de las negociaciones para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)  
Laura Rojas
- 33 | **Capítulo II**  
Una aproximación teórico-conceptual al ALCA  
Amalia Struldeher
- 57 | **Capítulo III**  
Tratamiento especial y diferenciado y fondos estructurales en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)  
Jaime Acosta y Rita Giacalone

---

## **Segunda parte**

- 75 | **Capítulo IV**  
Efectos potenciales de la inserción comercial de Venezuela en el ALCA  
Luis Toro y José Agustín Ruiz
- 93 | **Capítulo V**  
Los intereses agroalimentarios de Venezuela en el ALCA  
Alejandro Gutiérrez
- 117 | **Capítulo VI**  
Evolución de la participación y la posición de Venezuela en las negociaciones del ALCA  
Eduardo Porcarelli y Fidel Garófalo
- 139 | **Capítulo VII**  
Costos políticos y geopolíticos de la inserción/no inserción de Venezuela en el ALCA  
Rita Giacalone

## **Tercera parte**

---

163 | **Capítulo VIII**

CAN y ALCA: un difícil matrimonio

Hubert Mazurek

187 | **Capítulo IX**

¿Debería ingresar Venezuela a MERCOSUR? Un análisis desde la perspectiva local

Ralf Klinhammer

211 | **Autores**



## Capítulo VIII

# CAN y ALCA: un difícil matrimonio

Hubert Mazurek



El de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) es uno de los más antiguos procesos de integración en América Latina, junto con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la CARICOM. Es también el bloque económico menos conocido y con menor peso en la dinámica del continente sudamericano. Nació mediante el Acuerdo de Cartagena firmado en 1969 y su trigésimo cumpleaños fue celebrado con numerosos libros en su mayoría entusiastas y optimistas (Fairlie, 1999; Maldonado, 1999; Moncayo, 1999; Vieira Posada, 1999). Sin embargo, los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) no han logrado desarrollar una real sinergia entre ellos y sus economías siguen mostrando niveles muy desiguales, con contrastes superiores a los de los años setenta. Los intercambios comerciales intra-andinos se han estancado a un nivel bajo y el proceso de conformar una real unión aduanera y un mercado común previsto para el año 2005 es lento y complicado, a pesar de contar con una estructura administrativa eficiente y estructurada. Con este trasfondo, las negociaciones para su integración en el ALCA ponen en riesgo la viabilidad misma de la CAN y obligan a sus gobiernos a replantearse la necesidad de una unión andina como elemento motor de la integración regional.

Los países de la CAN enfrentan una inestabilidad política y económica crónica, en un contexto de fuerte desigualdad social y territorial, que no permite establecer un clima de confianza para los inversionistas y tampoco para el desarrollo de iniciativas locales. La liberalización económica de la primera mitad de los años ochenta, por medio de los programas de ajuste estructural, ha acrecentado su situación de dependencia de las importaciones de productos básicos y de las inversiones extranjeras al igual que ha exacerbado el problema de la deuda externa (Thorp et al., 1986; Botero et al., 1992; Alzamora, 1998; BID, 1998; Jiménez et al., 1999).

En este caso el proceso de integración se percibe como un medio para estimular el comercio internacional bajo la lógica de la relación entre el crecimiento económico y la integración mundial. No obstante, la CAN se sitúa en medio de dos bloques mucho más amplios, el MERCOSUR y el TLCAN, que tienen estrategias opuestas. El primero aspira a privilegiar la integración con sus vecinos, mientras el segundo busca una zona de libre intercambio a escala continental; dos modelos contradictorios que crean tensiones en la CAN por la necesidad de elegir entre ellos (Hinojosa-Ojeda et al., 1997; Dabène, 2000). ¿Cómo escoger entre la solidaridad sudamericana y la integración hemisférica? Algunos países prefieren

reorientar su política comercial en dirección de los países desarrollados del Norte y otros intentan negociar de manera bilateral con bloques económicos (Ecuador y Perú con la APEC, Bolivia, Perú y Venezuela con MERCOSUR, Colombia y Venezuela hacia CARICOM, etc.).

Pero el hecho más importante es que la convivencia entre CAN, MERCOSUR y ALCA depende de una relación de fuerzas en la cual la Comunidad Andina no tiene un peso significativo como bloque. Para intentar mostrar sus oportunidades y sus márgenes de negociación, así como el impacto que puede tener la creación del ALCA, organizaremos este artículo alrededor de un balance de sus 35 años de existencia, en relación con los parámetros principales de la competitividad internacional, dividido según el rol de las instituciones como parámetro principal de la política de integración para alcanzar un mercado común; las características de su economía, principalmente a partir del estudio de su convergencia y de la reducción de los contrastes territoriales, y la integración comercial intra-CAN y con los principales bloques mundiales. En cada aspecto intentaremos medir los posibles impactos de la creación del ALCA y la conclusión se dedicará a resaltar los puntos importantes para el porvenir de la CAN dentro del ALCA.

### **Del Pacto Andino hacia la CAN: las instituciones frente a la turbulencia política**

Las instituciones de la CAN se parecen a las de la Unión Europea por el apoyo que esta última brindó en la definición de sus estructuras administrativas, pero también por su elección de un modelo de integración a partir de los mercados. Sin embargo la realización de este modelo ha sido imperfecta en tres aspectos:

- En la definición de una política de regulación de la competencia, punto fundamental de la construcción europea, y de políticas sectoriales necesarias para un reequilibrio social o territorial (política agrícola común, de infraestructura, mecanismos compensatorios).
- En la convergencia de las políticas, en particular en el papel que puede jugar el proceso de integración como garante de la estabilidad política y de la cooperación en asuntos exteriores.
- En la supranacionalidad necesaria para la integración y la transferencia de competencias de los países a la institución comunitaria.

### **La ausencia crónica de política económica común**

La historia de las instituciones y de las estrategias de integración no fue lineal sino que ha estado marcada por fases de dinamismo y de parálisis jurídica. En el gráfico 1 la línea correspondiente al número anual de decisiones adoptadas por la comunidad y la línea de participación del comercio intra-andino en el comercio total están correlacionadas. Son el reflejo de numerosas crisis políticas y económicas y del predominio de lo legislativo como factor de estímulo del comercio intra-andino ya que 480 resoluciones fueron adoptadas entre 1969 y 1999, principalmente con el objetivo de «crear las bases para una competencia sana y libre de distorsiones» (Maldonado, 1999).

Hay que recordar que el Pacto Andino fue creado en 1969 con el objetivo de reforzar las políticas nacionales de sustitución de importación y de industrialización, medidas preconizadas por la CEPAL (Tironi, 1978a y 1978b). Una zona de libre comercio estaba prevista originalmente para 1980, proyecto que incluía una ambiciosa política industrial con financiamiento dirigido a los sectores más débiles: metalurgia, automóviles, petroquímica. Estas políticas tuvieron los mismos obstáculos que las adoptadas por la



Comunidad Económica Europea-CEE en el mismo período demostrando que, a pesar de una voluntad política fuerte y un buen nivel de coordinación, no son las políticas voluntarias sino los impulsos del mercado los que controlan los cambios en el sector industrial. La complementariedad entre los países miembros también se reveló inadecuada en la aplicación de la política industrial, debido a la planificación demasiado rígida de los regímenes militares y al mantenimiento de fuertes barreras proteccionistas.

La crisis de la deuda, a partir de 1981, contribuyó a detener el proceso cuando la mayoría de los gobiernos adoptaron políticas de restricciones al comercio bilateral (Vieira Posada, 1999) frente a la urgencia del crecimiento nacional. Según Salazar (1988) no había voluntad de los gobiernos para intentar una reforma de las instituciones que permitiera avanzar en el proceso de integración; la mayoría de las decisiones jurídicas adoptadas por el Pacto Andino no fueron aplicadas. Por otra parte, la negociación de la deuda con el FMI de manera bilateral excluyó toda posibilidad de desarrollar un frente común y debilitó las instituciones comunitarias.

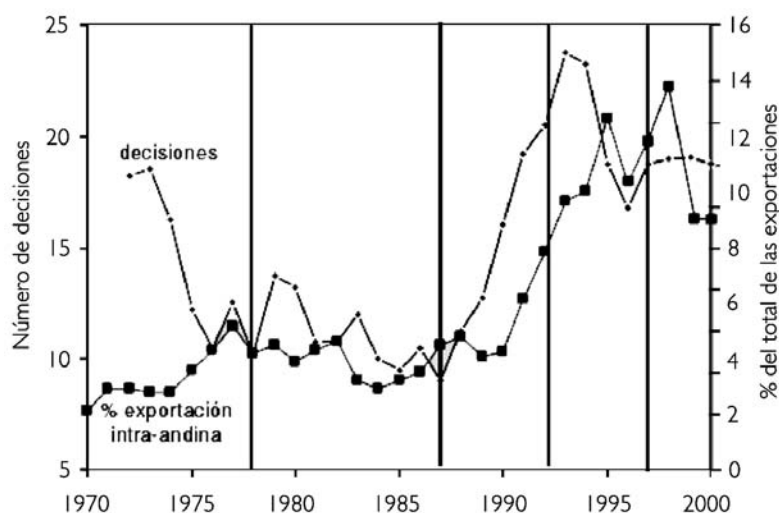
El Pacto Andino se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones en 1987, después de firmar el Protocolo de Quito, y constituyó un viraje decisivo en la concepción de la integración andina. Correspondió también a una nueva visión de la CEPAL, del Banco Mundial y del FMI, basada en la apertura de las economías en conjunto con la disminución del papel del Estado por medio de planes de ajuste estructural. El protocolo impulsó en los años siguientes un conjunto de reformas de la organización comunitaria y la convergencia de sus políticas, adoptando explícitamente la regla de la libre competencia:

- voluntad de inserción en los mercados internacionales (eliminación de la reglamentación que limitaba la inversión extranjera, desgravación arancelaria hasta llegar a la liberalización completa prevista para 1995, negociaciones multilaterales, establecimiento de una zona de libre comercio para 1992);
- reforzamiento del poder de decisión política con la adopción de un Consejo Andino y la creación de un Sistema Andino de Integración;
- mayor participación de las empresas con multiplicación de las confederaciones gremiales, mayor flexibilidad del régimen de marcas, licencias, etc.

Para los economistas neoclásicos el beneficio de la creación de bloques económicos deriva de la creación de flujos comerciales, de economías de escala y del crecimiento de la competencia mediante

## Producción legislativa y participación en las exportaciones

GRÁFICO 1



Fuente: Ferrari et al., 1993; Base de datos de la CAN; Maldonado, 1999.

la cual las empresas tienen que realizar un esfuerzo de adaptación y de modernización. Estos principios de regulación por el mercado y por la competencia deben asegurar una reestructuración industrial y éste fue el modelo adoptado por la CAN, haciendo referencia explícita al Tratado de Roma que había establecido la CEE. Una intensa actividad jurídica y política contribuyó a ampliar los intercambios entre los países de la comunidad (ver gráfico 1), los cuales se duplicaron en cinco años, sin poder distinguir entre lo que fue producto del proceso de integración y lo que generó la nueva política de liberalización.

### **La crisis peruana y la inestabilidad política de los años noventa**

La clausura del Congreso peruano por el presidente Alberto Fujimori en 1992 produjo la suspensión de las relaciones diplomáticas entre Perú y Venezuela y, después, el reinicio del conflicto limítrofe en la frontera peruano-ecuatoriana así como la reconsideración de la política comunitaria por parte del gobierno de Perú. La reunión de Barahona, en 1992, adoptó una resolución suspendiendo a Perú de las negociaciones para crear la zona de libre comercio. Esta resolución duraba sólo hasta 1997 pero todavía los problemas no están completamente arreglados; Perú ratificó el arancel externo común solamente en la Declaración de Santa Cruz (30/01/2002) pero las resoluciones 535 y 577 no fueron aplicadas y una reciente resolución común posterga su aplicación hasta el 10 de mayo de 2005<sup>1</sup>.

La crisis peruana, al introducir dudas e inestabilidad en el proceso, exacerbó los comportamientos individualistas de parte de los países andinos. Distintas negociaciones tuvieron lugar principalmente con México, Chile, CARICOM y el recién creado MERCOSUR. En ellas la CAN se reveló incapaz de canalizar conjuntamente estos acuerdos bilaterales y el resultado fue suscitar mayor competencia entre los países andinos. La CAN adoptó una serie de medidas (Decisiones 322 y 323, por ejemplo) para proteger el proceso de integración e impedir prácticas que podrían introducir una competencia desleal; una comisión fue creada con este propósito pero nunca se avanzó en este sentido. Otras decisiones como la 324 intentaron estimular el comercio entre los cuatro países restantes, con tasas arancelarias preferenciales, pero no tuvieron el impacto esperado por la profusión de las tasas aplicadas (entre 5% y 25% según el país o el producto) y por los numerosos regímenes de excepción (Plan Vallejo en Colombia o zonas francas en Venezuela) (Vieira Posada, 1999).

Desde el punto de vista jurídico los avances fueron considerables pero en lo político y económico el período posterior a 1997 se caracterizó por una serie de crisis nacionales y comunitarias: período de recesión, reforma constitucional en Venezuela, amenaza de retirada de Perú de la CAN, crisis bancaria en Ecuador y dolarización de su economía, conflictos sociales y políticos en Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia. A pesar de la reestructuración institucional de la Comunidad, los problemas internos de sus países miembros socavaron una vez más el proceso de integración. Se observa en este período una disminución sensible del comercio entre los países (ver gráfico 1), una «re-primarización» del comercio exterior, la búsqueda de nuevos acuerdos bilaterales y la aparición de un «americanismo» poco entusiasta. La zona de libre comercio entre los países andinos nunca amaneció y el calendario fue pospuesto una y otra vez. La cumbre de los presidentes andinos en Lima, en 2000, redefinió el calendario de realización del Mercado Común Andino para el 31 de diciembre de 2005, en coincidencia con el calendario del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

<sup>1</sup> Ver nota de prensa del 5 de mayo 2004, en: [www.comunidadandina.org/prensa/notas/np5-5-04.htm](http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np5-5-04.htm)

## El papel de las instituciones

La CAN fue asesorada por la Unión Europea para la conformación de su tejido institucional, lo que explica muchas similitudes. Sin embargo faltan tres elementos políticos fundamentales para cumplir su papel de motor de la integración (Moncayo, 1999):

- el dispositivo estuvo orientado durante mucho tiempo a la eliminación de los obstáculos arancelarios sin un trabajo real sobre los obstáculos no arancelarios (normas técnicas, sistema aduanero, libre circulación de las empresas de servicios, etc.);
- solamente Bolivia, Ecuador y Colombia han inscrito en su Constitución el principio de integración y de predominancia comunitaria. En Perú y Venezuela el derecho nacional queda soberano;
- la transferencia de competencia de los Estados hacia la CAN es débil, particularmente en el caso de la firma de actos o tratados.

A diferencia de la Unión Europea y del MERCOSUR, la CAN siempre operó su proceso de integración «desde la oficina», según la expresión de Rebolledo (1993), es decir, sin participación efectiva de los agentes económicos, de las empresas y sin políticas de reforzamiento del sector productivo y de promoción de las exportaciones. La CAN se preocupó más de promulgar decretos que de la real posibilidad técnica y financiera de aplicarlas. De hecho, el poder político y el poder financiero están separados en el proceso andino. El componente político —la CAN como institución— tiene un presupuesto limitado, mientras los organismos financieros tienen una política independiente de los objetivos de la CAN. Tres organismos financian el proceso de integración: la CAF-Corporación Andina de Fomento creada en 1968, el FLAR-Fondo Latino de Reservas, y el BID-Banco Interamericano de Desarrollo. La CAF es un banco múltiple<sup>2</sup> que interviene de manera autónoma en varios aspectos de la integración: infraestructuras —en particular energéticas, de telecomunicación, de transporte—, apoyo a las empresas —particularmente las PYME—, apoyo a varios sectores no incluidos en la inversión extranjera: en Bolivia y Ecuador el apoyo representa más de la mitad del total de la inversión externa, 19% en los demás países (Zúñiga, 1999).

Demasiados cambios políticos e institucionales impidieron la definición y la instrumentación de una política económica común, a pesar de las intenciones democráticas y participativas reafirmadas en cada cumbre de los presidentes. La mayoría de los países andinos tiene una «tradición» de gobiernos militares caracterizados por el clientelismo, el «caudillismo» y el populismo, lo cual mantiene vivos sentimientos nacionalistas (Dabène, 1997) contradictorios con los principios de la integración. La política exterior común, por ejemplo, fue definida en la Decisión 458, pero su primer principio fue la «gradualidad» de su definición y aplicación, que se tradujo en inconsistencia. Una de las condiciones para alcanzar el éxito de las políticas de integración, la política de competencia, fue también limitada por tres razones: por un lado, la necesidad de mantener algunas preferencias nacionales; por otro, la naturaleza del tejido industrial, debilitado por un sector informal incontrolable y por la generación de monopolios ligados a la inversión extranjera; además, por la importancia del centralismo político y económico que favorece a algunos sectores económicos o a algunas relaciones comerciales sobre otras.

La armonización de las políticas de los sectores claves o sensibles siempre se ha producido fuera del proceso de integración como en el caso del sector energético (por medidas nacionales o de organismos internacionales como la OPEP), el sector agrícola (las reformas agrarias de los años setenta no fueron acompañadas de una política comunitaria) o la infraestructura (política definida y financiada por la

<sup>2</sup> Participan en la CAF los países de la CAN, del MERCOSUR, México, Chile y Trinidad y Tobago.

CAF). Muchos otros aspectos no tuvieron una política común: la educación, la seguridad, el control de las fronteras, el tráfico de droga o la violencia, aspectos que están directamente bajo negociaciones bilaterales con Estados Unidos (Arrieta et al., 1993).

### «Lula permite a andinos soñar con la integración»<sup>3</sup>

El proceso de negociación entre los países andinos, la CAN y el ALCA se vuelve cada vez más confuso. La XIVª reunión Cumbre de Presidentes de la CAN (26-27 junio de 2003, en Rionegro, Colombia) fue otra cumbre de «buenas intenciones» que de nuevo reveló profundos problemas entre los países de la CAN, con un enfrentamiento entre el canciller venezolano y el presidente de la ANDI<sup>4</sup> alrededor del incumplimiento generalizado de los acuerdos y del desconocimiento de los fallos del Tribunal Andino, especialmente por parte de Venezuela y Ecuador: «Las instituciones de la Comunidad Andina no están funcionando. Es una gran pirámide de sueños e incumplimientos», según el presidente de la ANDI. De nuevo, la cuestión de la «retórica» de las instituciones y de la falta de transferencia de competencia entre los Estados y la CAN entra en el debate.

El presidente de Brasil salvó la cumbre al prometer otra cumbre entre CAN y MERCOSUR para «intentar llegar a esta zona ampliada de integración de Sudamérica», dando a los presidentes de los países andinos un nuevo rumbo para la negociación con el ALCA. La estrategia de Brasil, y de MERCOSUR, se afirma cada vez más en ampliar su zona de influencia para permitir una mejor negociación con Estados Unidos —de manera conjunta y no individualmente— dentro del ALCA. Uno de los principales problemas de la CAN es su falta de capacidad, como bloque económico, para negociar con el ALCA, y por eso sigue el marco oficial de negociación país por país<sup>5</sup> para presentar propuestas sobre acceso a mercados. Perú y Venezuela apoyan la propuesta de Brasil de fortalecer primero la integración continental, mientras los demás países andinos ya han establecido compromisos bilaterales en la negociación del ALCA y los empresarios están en contra de una negociación con MERCOSUR.

Después de esta cumbre se impulsaron las negociaciones con MERCOSUR para llegar a un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques antes de finalizar el año 2003, a más tardar en abril de 2004. El 16 de diciembre de 2003 se firmó en Montevideo un tratado de libre comercio entre ambos que debía entrar en vigencia en julio de 2004 pero éste ha sido postergado. Establece un calendario de eliminación de los aranceles, adaptado a la situación económica de los países (más rápido para Brasil y Argentina, más lento para Uruguay, Paraguay, Colombia, Venezuela y Ecuador). Al mismo tiempo, Bolivia reiteró su estatuto de miembro asociado y Perú pidió su integración oficialmente en el MERCOSUR, a pesar de ser miembro de la CAN. Brasil esperaba un acuerdo mucho más allá del simple intercambio comercial, mientras los empresarios de la CAN, opuestos a una asociación con el MERCOSUR, lograron acuerdos en varias ramas de actividad. Al mismo tiempo, la CAN y la Unión Europea suscribieron un acuerdo de diálogo político y de cooperación, base para un compromiso más amplio en el futuro que podría llegar a un área de libre comercio.

<sup>3</sup> *La Razón*, periódico nacional boliviano, 29 junio de 2003.

<sup>4</sup> Luis Carlos Villega Echeverri, presidente de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia-ANDI que presidió en 2003 el Consejo Consultivo Empresarial Andino.

<sup>5</sup> Véase el documento oficial del ALCA, «Métodos y modalidades de negociación», 18 de octubre de 2002: [http://www.ftaa-alca.org/TNC/tn20r1\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/TNC/tn20r1_s.asp)

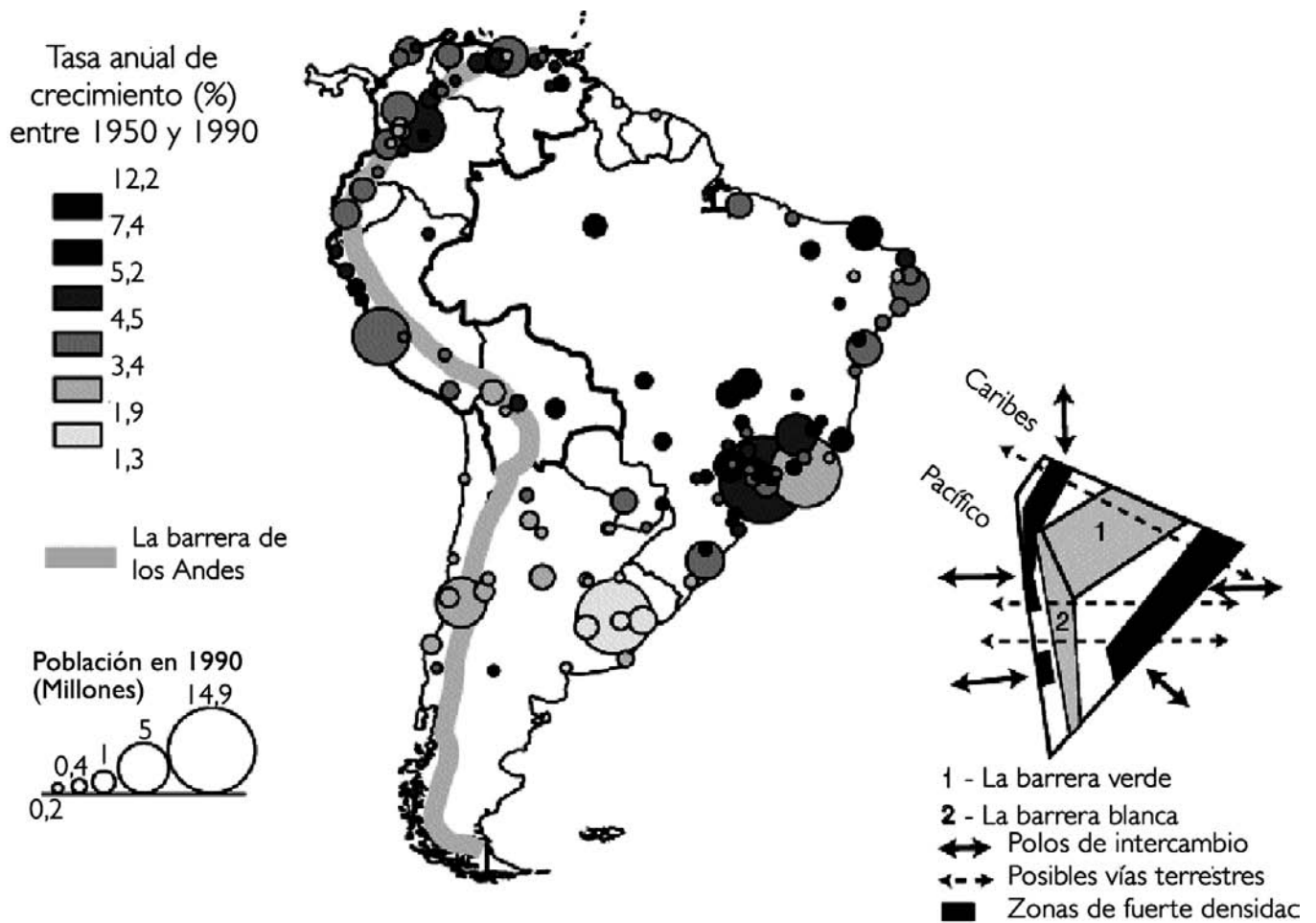
Por su parte, la cumbre de Monterrey (14 de enero de 2004), a pesar de divergencias, llegó a un acuerdo para concretar el ALCA en el tiempo previsto. El 15 de enero fue elegido también un nuevo secretario de la CAN, Allan Wagner Tizón, quien impulsa una nueva estrategia, «Integración para la Globalización», para alcanzar una mejor competitividad de los espacios andinos frente a la globalización, con apoyo del BID y de la CAF, pero sin definir un modelo de negociación política frente al ALCA. Las negociaciones se dan entonces de manera colectiva, en «bloque», con el MERCOSUR y la UE, y de manera bilateral en el ALCA, en un juego peligroso donde la CAN como institución podría desaparecer por falta de utilidad. En efecto, las tres funciones principales de la CAN como institución (arancel externo común, normas y convergencia de las políticas) se volverían caducas en el caso de la creación del ALCA.

### Una geografía de contrastes

La geografía de la CAN es sin duda un problema fundamental para el proceso de integración en comparación con otros grupos internacionales, pues los intercambios son principalmente centrífugos y las economías vecinas poseen mejor competitividad.

**América del Sur: Aglomeraciones de 200.000 habitantes y más**

**GRÁFICO 2**



Fuente: Banco Mundial y CEPAL, diversos anuarios estadísticos nacionales.

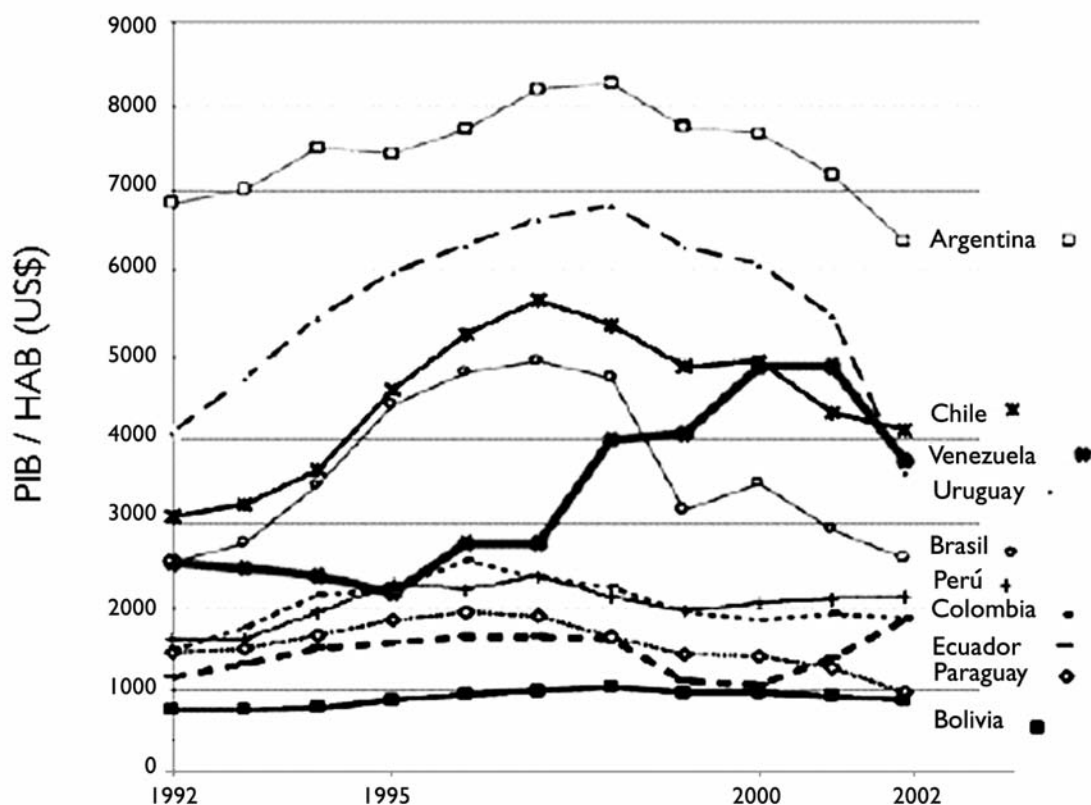
## Una ubicación estratégica en el continente

Como se puede ver en el gráfico 2, los países andinos, como los de América Central, tienen una ubicación intermedia en el continente, entre dos bloques más grandes: México y Estados Unidos por un lado, Brasil y Argentina por otro lado, y como ilustra el gráfico 3, la diferencia de PIB es considerable. El PIB del conjunto de la CAN no supera el de Argentina, representa 37% del de Brasil, 62% del de México y apenas 25% de MERCOSUR. También su nivel de desarrollo (PIB per capita) es inferior al de los vecinos, incluyendo a Venezuela, a pesar de la renta petrolera. En la mayoría de los países, el PIB per capita disminuye desde 1997, pero el comportamiento de los países andinos no es uniforme: se pueden observar signos de recuperación en Perú, Colombia o Ecuador a partir de 1999, una disminución en Venezuela a partir del año 2000 y una continua baja en Bolivia desde 1998. En vez de tender a una convergencia de los índices macroeconómicos, se observa en los últimos diez años un incremento de la divergencia entre las economías andinas.

No obstante, desde el punto de vista de su población, los países andinos tienen fachadas pacíficas y caribeñas significativas, con 111 millones de habitantes, más de la mitad de la población de MERCOSUR. Las tasas de crecimiento de su población están entre las más importantes del continente. Estas fachadas incluyen megalópolis importantes como Caracas, Bogotá y Lima. Constituyen un eje de poblamiento fuertemente densificado y urbanizado en Perú en la costa pacífica y a lo largo del eje de la cordillera hasta el Norte de Venezuela. Los polos urbanos en este eje concentran el aparato productivo nacional, particularmente el industrial, dejando el resto del país en un vacío productivo por falta de una real política de descentralización (ver gráfico 4).

GRÁFICO 3

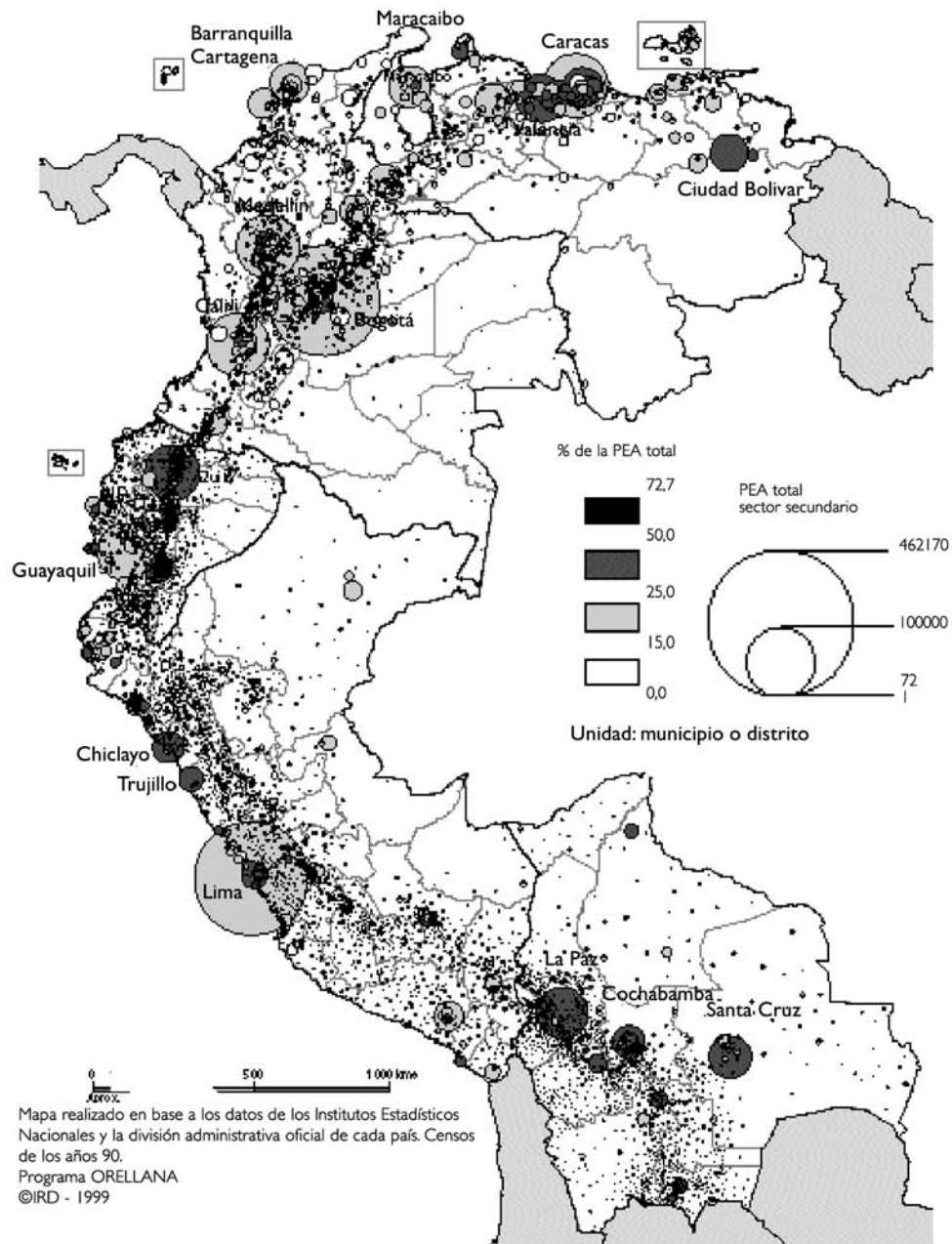
Evolución del PIB por habitante



Fuente: BID, 2003.

## Países de la CAN: población económicamente activa-PEA, sector secundario

GRÁFICO 4



Además de esta polarización interna del aparato productivo, el proceso de integración de la CAN se caracteriza también por una polarización en el continente. La infraestructura de transporte, modelada por la doble barrera de Los Andes y de la cuenca Amazónica, es más favorable para un comercio hacia afuera que hacia adentro de la CAN, generando polarización cultural y comercial:

- atracción privilegiada de Venezuela hacia el CARICOM y sobre todo al TLCAN;
- fuerte atracción de Bolivia hacia MERCOSUR con el cual mantiene relaciones privilegiadas. Este país podría tener un papel «catalizador» como punto focal del comercio entre la CAN, la cuenca de la Plata, el Pacto Amazónico y el MERCOSUR. Si se examina el gráfico 2, como lo señala Rebolledo (1993), un mejoramiento de la red de transporte de Bolivia desde el Pacífico hacia el Atlántico tendría un fuerte impacto sobre la despolarización del continente.

## Desequilibrios intra-regionales muy pronunciados

Las diferencias de nivel de desarrollo entre los países estuvieron presentes ya en el origen de los problemas de integración de la ALALC en los años sesenta. Estas diferencias persisten e incluso en algunos casos se han acentuado. Bolivia participaba con 4,1% del PIB de la CAN en los años setenta y en 1998, solamente con 2,9%, mientras Colombia y Venezuela representan entre los dos 66% del PIB total. Del sur al norte se evidencia un gradiente de desarrollo creciente, que algunos investigadores atribuyen en parte a variaciones climáticas o por la conformación del relieve (Gallup et al., 2003); sin embargo, son las políticas nacionales, orientadas al centralismo político y al uso prioritario de los recursos primarios, las que mejor explican estos desequilibrios (Mazurek, 2004).

La intensificación de la competencia que genera el proceso de integración y la transformación de las estructuras que resultan de éste —reestructuración productiva, sociales o territoriales— necesitan políticas de compensación y una política de cohesión social con el objetivo de corregir, completar o dinamizar los efectos de los mercados internos. Los fondos compensatorios<sup>6</sup>, asociados a una política de descentralización, podrían actuar en tres campos para fortalecer el proceso de integración: la ayuda a las regiones atrasadas, la reconversión económica y social y la modernización del mercado de empleo, por medio de los recursos que genera la unión aduanera (Faugère, 1999).

No existen tales políticas en la CAN y las acciones de los financiadores, como es el caso de la CAF, se dirigen a favorecer a algunos territorios sin contribuir a disminuir las desigualdades entre ellos. Una agenda social andina fue elaborada en 1994 pero no se adoptó sino en la segunda conferencia andina de Quito, en 1999. Su aplicación fue constantemente postergada a pesar de las insistentes iniciativas suramericanas (propuesta de una cumbre sobre este tema por parte de Brasil) y de las intervenciones del secretario general de la CAN (ver artículos del embajador Sebastián Alegrett en *El Comercio* de Lima, junio de 2000). Sin embargo, se considera esta agenda un requisito preliminar indispensable para la inserción en el ALCA por tres razones: la exclusión social y el bajo nivel de calificación de la población le impide «oportunidades de competencia exigidas por la globalización»<sup>7</sup>; se necesita preparar a la micro y pequeña empresa, mayoritaria en la CAN, para la competencia con grandes grupos internacionales y la relocalización de las empresas de los países del Norte; además, se necesita fortalecer la gobernabilidad y la democracia, en el marco de la descentralización, para permitir mejores iniciativas productivas a nivel local o regional y una mejor eficiencia del uso de los recursos (ver Declaración de Santa Clara sobre cohesión social en América Latina y el Caribe, 2 de mayo de 2004: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/acta.htm>).

## Polarización geográfica y ALCA. Un riesgo de periferización

El débil potencial de comunicación entre los países refuerza la polarización urbana, organizando el espacio según un modelo de economía de archipiélago (Veltz, 1996).

La CAF, al igual que otras entidades internacionales como la Unión Europea, siguen dando prioridad a los corredores transoceánicos (proyecto IIRSA-Iniciativa para la Integración de la Infraestructura

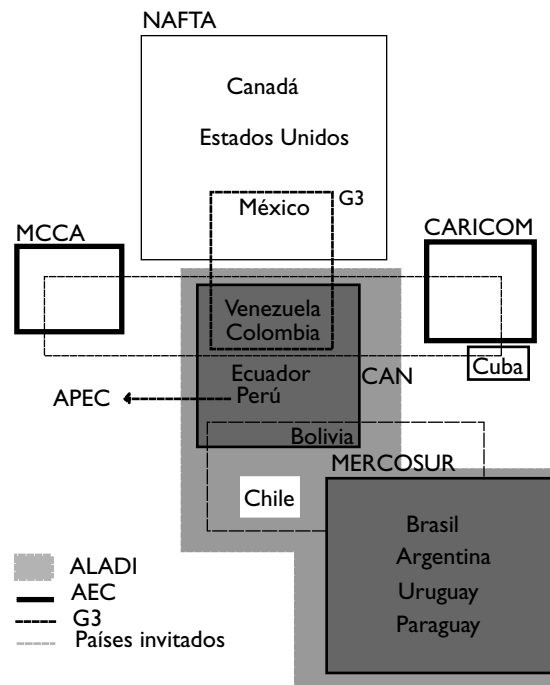
<sup>6</sup> En el caso de la Comunidad Europea se pueden citar fondos con finalidades estructurales: FEDER, FSE, FEOGA, fondos de cohesión, etc., o programas incitativos como los PIM-Programa de Integración Mediterránea que facilitaron la entrada de España, Portugal o Grecia en la Unión Europea.

<sup>7</sup> Ver «Integración y desarrollo social en la Comunidad Andina», declaración del Embajador Allan Wagner Tizón, Secretario General de la Comunidad Andina, 28 de abril de 2004: <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/Wagner28-4-04.htm>



La CAN en el contexto latinoamericano

DIAGRAMA 1



Fuente: Elaboración propia.

Principales acuerdos comerciales bilaterales con los países de la CAN y bloques económicos en el continente americano

CUADRO 1

ATPDEA	Estados Unidos	Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú
SGP	Unión Europea	Todos
ALADI	Sur América y México	Todos
G-3	México	Colombia, Venezuela
CARICOM	Caribe	Colombia, Venezuela
Centroamérica	Guatemala	Colombia, Venezuela
	Nicaragua	
	Costa Rica	
	El Salvador	
	Honduras	
	Trinidad, Guyana	Venezuela
Acuerdo de Libre Comercio	Chile, México	Todos
	México, Costa Rica	Bolivia
	Cuba	Perú, Colombia, Venezuela
MERCOSUR	MERCOSUR	Bolivia
APEC	APEC	Perú

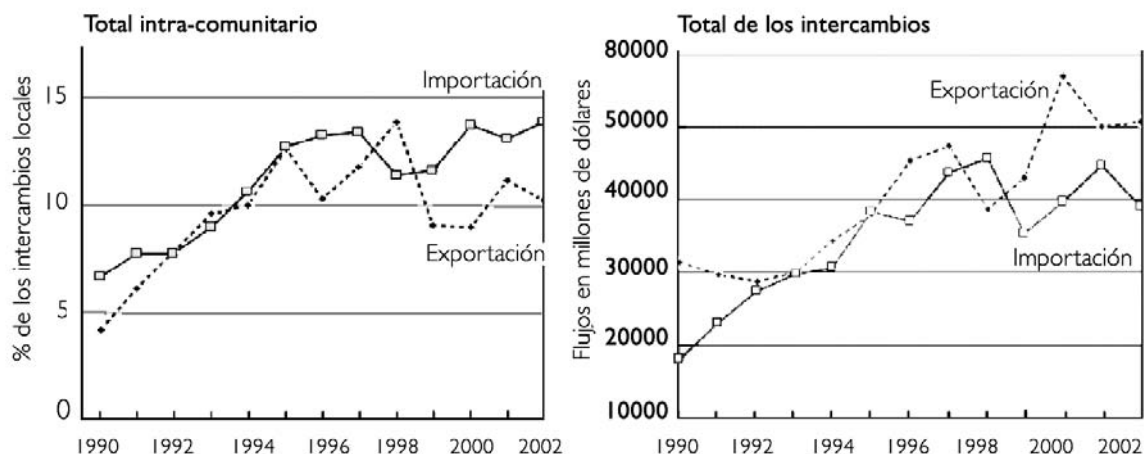
Los bloques económicos en el continente americano :

AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARICOM	Comunidad de países del Caribe
Grupo de Los Tres (G-3)	México, Colombia, Venezuela
CAN	Comunidad Andina de Naciones
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MCCA	Mercado Común Centroamericano

Fuente: Comunidad Andina y otros, 1999.

GRÁFICO 5

## Intercambios de bienes de la CAN



Fuente: Base de datos de la CAN.

Regional Sudamericana) para facilitar la salida de los productos andinos hacia Brasil, Argentina o Europa. La consecuencia de esta política, sin reforzamiento de la red local de transporte, puede ser una acentuación de la polarización a favor de las regiones ya bien dotadas de servicios y con buenas capacidades de producción, acentuándose también el efecto centrífugo. Sin una política de compensación territorial o un esfuerzo en el mejoramiento de la descentralización política o económica, este proceso de «archipelaguización» (Veltz, 1996) y «periferización» podría llevar a mayor desigualdad territorial y a la generación de conflictos sociales agudos.

Representantes de las instituciones de la CAN están conscientes de este problema, lo que se evidencia cuando Guillermo Fernández de Soto, secretario ejecutivo de la CAN en junio de 2003, señaló que estaba en favor de la negociación con MERCOSUR para «salvaguardar el espacio de América Latina», reiterando varias veces que «nuestra eventual integración al ALCA, a diferencia de la integración europea de sus países más pobres, en nuestro caso será sin fondos de cohesión. Como he dicho coloquialmente, sin anestesia»<sup>8</sup>. La 'archipelaguización' y periferización de las regiones dentro de la CAN también serían resultado de la integración en el ALCA y podrían tener como consecuencias a corto plazo la ampliación de las migraciones de mano de obra poco calificada hacia las zonas urbanas o de mayor productividad así como la migración de mano de obra más calificada hacia otros países: Argentina, Chile, Estados Unidos, etc.

## Estrategias comerciales y territoriales

### La multiplicidad de los acuerdos

La polarización geográfica puede también observarse en el diagrama I, que muestra la conformación de los bloques económicos del continente. La CAN se sitúa en posición central en relación con los intercambios Norte-Sur y presenta el grado más elevado de multi-pertenencia, reflejo de la debilidad de sus políticas y de su falta de cohesión.

<sup>8</sup> Guillermo Fernández de Soto (2003) «La renovación del compromiso comunitario». Exposición con motivo de la celebración del XXXIV° aniversario del Acuerdo de Cartagena. CAN, Lima, 26 de mayo de 2003.

**Balanza comercial acumulada por la CAN, 1992-1997 (en millones de US \$)**

CUADRO 2

País	Agricultura e industria	Minería e hidrocarburos	Industria y otros	Total
Bolivia	891	2.464	-5.791	-2.435
Colombia	18.682	12.282	-44.955	-13.991
Ecuador	12.292	7.514	-16.140	3.666
Perú	3.595	9.462	-20.008	-6.952
Venezuela	-13.052	116.041	-46.652	56.338
<i>Total</i>	<i>22.408</i>	<i>147.763</i>	<i>-133.545</i>	<i>36.625</i>

Fuente: Base de datos de la CAN.

También se puede observar la fragmentación del proceso de integración en la parte central del continente. Se han desarrollado muchos acuerdos que por la mayoría de los especialistas son considerados como desorganizados y yuxtapuestos más que integrados (ver cuadro 1; Rebolledo, 1993; Rosenthal, 1991), ya que los países en desarrollo dudan entre una inserción individual en la economía del mundo, a menudo asociándose con países desarrollados, y la necesidad de integrarse en una zona de libre comercio.

La multiplicidad de acuerdos puede revelarse contra-productiva según un informe de la CEPAL: «Si los países que participan hoy en día en los diversos sub-grupos y acuerdos parciales deciden abordar sus relaciones de manera individual con el objetivo de liberalizar el comercio entre ellos, podrían surgir dificultades de orden formal o logístico, tanto en las fases de negociación como en la aplicación de los acuerdos» (CEPAL, 1991). En 1998 reiteró que «La proliferación de acuerdos bilaterales provocó un dinamismo muy particular en el proceso de integración regional, pero indujo también un desarrollo poco ortodoxo de las condiciones de competencia en la región» (CEPAL, 1998).

Esta situación fue aprovechada por Estados Unidos para proponer la creación del ALCA, zona de libre intercambio «desde Alaska hasta la Patagonia», apoyada por las previsiones del BID (Hinojosa-Ojeda et al., 1997), del Banco Mundial (Burki et al., 1998) y por la posición de la OMC sobre la compatibilidad de la integración hemisférica con el multilateralismo.

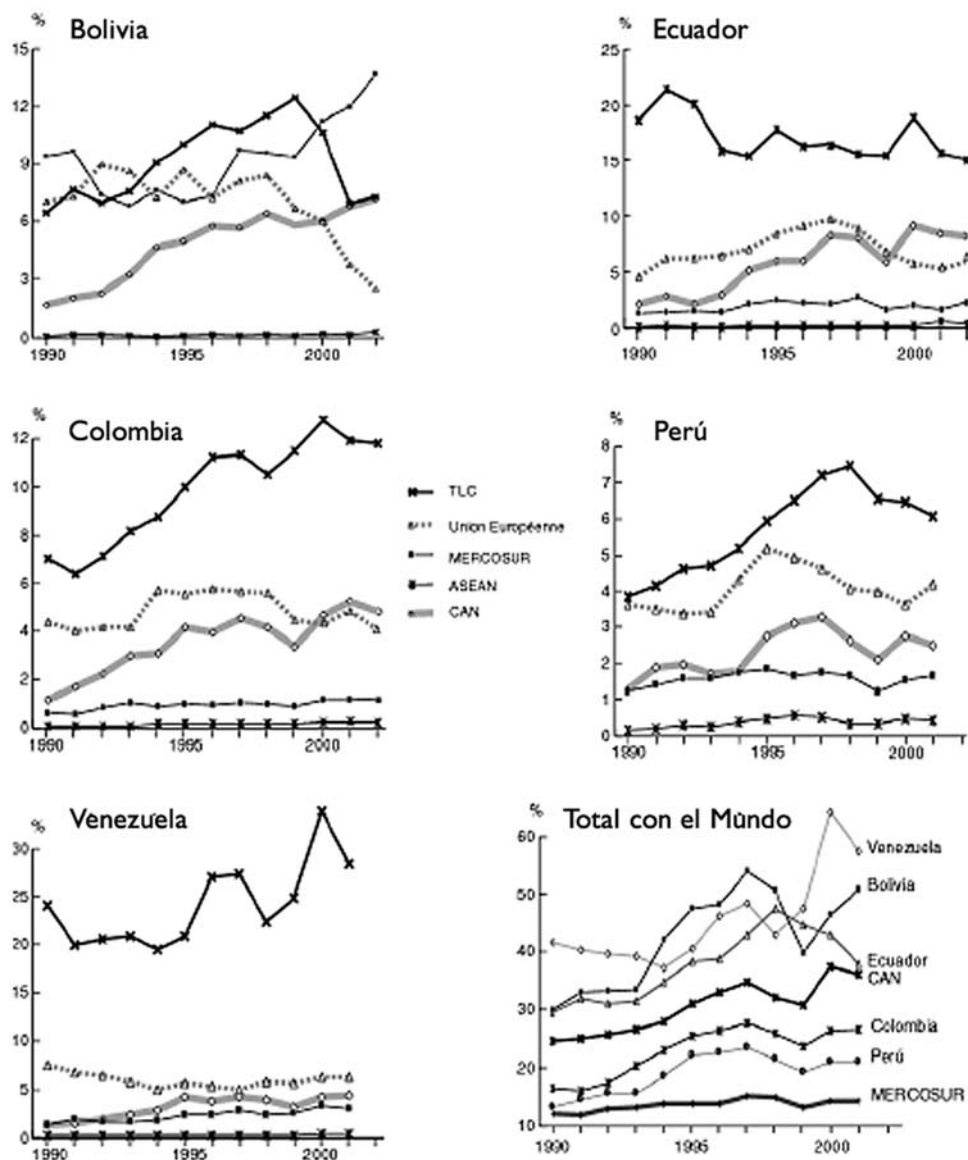
**Los intercambios: entre voluntad de integración y mercados internacionales**

Los intercambios intra-comunitarios de la CAN (importación + exportación) aumentaron de 3 millones a 11 millones de dólares entre 1990 y 2000. En el mismo período, sus intercambios con el resto del mundo pasaron de 47 millones a 86 millones. En valor absoluto, el proceso de integración generó realmente mayor intercambio entre los socios. Sin embargo, el comercio intra-comunitario no ha logrado pasar el 12% del comercio total y muestra un estancamiento real desde 1995 (gráfico 5). Bolivia y Colombia fueron los dos países que más aprovecharon este proceso, entre 20% y 25% del comercio total; el primero por medio de las exportaciones de productos agroalimentarios; el segundo gracias a una diversificación de sus exportaciones de productos manufactureros. Perú y Ecuador siguen importando de los demás países de la CAN (20% de sus importaciones totales) más que lo que exportan (8% de las exportaciones totales). Venezuela ha logrado equilibrar su balanza comercial con los países de la CAN, pero los intercambios intra-comunitarios representan sólo 6,5% en 2000, sin mucho cambio desde 1990 (5%).

Hasta 1996, las importaciones desde el resto del mundo crecieron más rápidamente que las exportaciones, situación que se invirtió después de esta fecha. No obstante, es importante recordar que la CAN participaba con 1,5% de las exportaciones mundiales en 1980 y sólo con 0,8% en 1997 (World Bank, 1999; Burki et al., 1998). Los países de la CAN han mejorado sus exportaciones, pero han perdido al mismo tiempo influencia a nivel mundial.

GRÁFICO 6

**Grado de apertura de los países de la CAN, 1990-2002**  
**[(exportación + importación)/PIB], en porcentaje**



Los % de apertura comercial [(exportación + importación)/PIB] no son a la misma escala y no pueden ser directamente comparados.

Los % pueden variar de una fuente a otra con una diferencia +/- 2%.

Fuente: Bases de datos de la CAN, MERCOSUR, BID y CEPAL.

Es difícil discriminar entre la contribución relativa del proceso de integración y del proceso simultáneo de liberalización de las economías nacionales andinas pero la disminución de sus tarifas aduaneras desde los años noventa ha tenido dos consecuencias: por un lado, una «re-primarización» de las economías, favoreciendo las actividades de extracción de productos primarios en vez de la reestructuración y el desarrollo de la industria, en particular a lo largo de esta cadena extractivista<sup>9</sup> (ver cuadro 2);

<sup>9</sup> Lamentablemente, las estadísticas del comercio exterior no se publican por sectores desde 1997.

**Índice de intercambio intra-rama y evolución, 1990 -1997****CUADRO 3**

	Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
Venezuela		<b>0,59</b>	<b>0,35</b>	<b>0,26</b>	<b>0,04</b>
Colombia	<i>2,10</i>		<b>0,43</b>	<b>0,31</b>	<b>0,07</b>
Ecuador	<i>1,70</i>	<i>2,50</i>		<b>0,40</b>	<b>0,15</b>
Perú	<i>0,70</i>	<i>0,30</i>	<i>1,20</i>		<b>0,36</b>
Bolivia	<i>0,30</i>	<i>0,40</i>	<i>0,60</i>	<i>3,40</i>	

En negrita: índice de Gubel-Lloyd, 1997.

Itálicas: variación promedio anual del índice, en %.

por otro, un crecimiento de la competencia interna para los productos de consumo, manufacturados o agrícolas, por las importaciones de productos más baratos que los locales y por las exportaciones de productos no tradicionales que necesitan una importante inversión extranjera.

La apertura aduanera llevó la balanza comercial hacia un saldo negativo en 1991 para Bolivia, en 1992 para Perú, en 1993 para Colombia, aun cuando la balanza total de la CAN se vio equilibrada gracias a las exportaciones de petróleo de Venezuela y Ecuador. La probabilidad del riesgo de choques externos ha crecido, como lo mostró la recesión de 1997 (disminución de las exportaciones en 50%) por los efectos conjuntos de la crisis asiática, de la disminución del precio de las materias primas y del fenómeno de El Niño.

### La apertura comercial

Además, el grado de apertura de la economía [(exportaciones + importaciones) / PIB] para los países andinos en el período 1990 - 2000 fue menor para el comercio intra-CAN que para el comercio con el resto del mundo. Varias observaciones se pueden hacer en relación con algunas de las secciones contenidas en el gráfico 6:

— El papel del TLCAN y de Estados Unidos en particular es considerable. En el caso de Ecuador y Venezuela, los intercambios con el TLCAN representan alrededor de un tercio del valor de su PIB. Son dos países que adoptaron sin embargo estrategias monetarias opuestas: el primero adoptó la dolarización de su economía, el segundo se quedó en un régimen de flotación controlada (Dempere y Quenan, 2000) pero desde comienzo de 2002 ha establecido un estricto control de cambio. En general, más de 35% de las importaciones y alrededor de 50% de las exportaciones de la CAN se realizan con Estados Unidos.

— La recesión de 1997 afectó poco el grado de apertura hacia Estados Unidos, mientras se puede observar un cambio significativo para los demás bloques.

— El comercio con la Unión Europea se mantuvo estable, incluso bajó un poco desde 1990, y no ha logrado traspasar el 20% del total. La Unión Europea es el segundo mercado más importante de la CAN, lejos de los países asiáticos.

— Bolivia muestra un perfil singular, con relativo equilibrio de su comercio con sus diferentes socios y preferencia por el MERCOSUR. Su posición central en el continente se confirma a través de esta diversificación de sus mercados.

— Los países que muestran los grados de apertura más bajos son los que disponen de numerosos regímenes de excepción (Colombia) o que no se han integrado plenamente en el proceso de la comunidad (Perú). Eso tiende a confirmar la hipótesis de que el proceso de integración tuvo como primer efecto una mayor liberalización de las economías andinas.

### La debilidad de los intercambios intra-ramas

La especialización de los intercambios es fuerte entre los países de la CAN: 33% de las exportaciones intra-andinas se realiza con sólo 22 productos que en su mayoría son agrícolas o petroleros. En el caso de Bolivia, 88% de las exportaciones se realizan únicamente con 3 productos: torta de soya, soya en grano y algodón (Vieira Posada, 1999), especialización que tiende a reforzarse a partir de 1995 porque no existe una real capacidad de inversión de los demás sectores y por el síndrome de la renta: generación rápida de capital en los sectores primarios. Esta situación preocupa desde hace tiempo a los técnicos de la CAN: «Al estimular la especialización en los factores de mayores ventajas comparativas, la lógica del mercado mundial está induciendo una suerte de re-primarización en algunos países en desarrollo, al impulsar sectores como la minería, altamente intensivos en capital transnacional, con escasa capacidad de generación de empleo y muy precariamente vinculados al resto de la economía nacional» (Moncayo, 1999). A esto se añade que la especialización no crea la competencia que permitiría inducir incrementos de productividad.

Las experiencias de integración y de convergencia de las economías, particularmente en Europa, han mostrado que dos condiciones necesarias para el éxito del proceso son la exportación de productos manufactureros y una transformación-adaptación de la estructura productiva. En los países andinos, el libre comercio y los acuerdos multilaterales y bilaterales se basan esencialmente en las capacidades productivas actuales, es decir, en un número reducido de sectores que constituyen ventajas absolutas en el sentido de David Ricardo. Los intercambios comerciales de productos tradicionales son los más frecuentes, sin que exista diversificación ni intercambio significativo en cada rama de actividad (Vieira Posada, 1999).

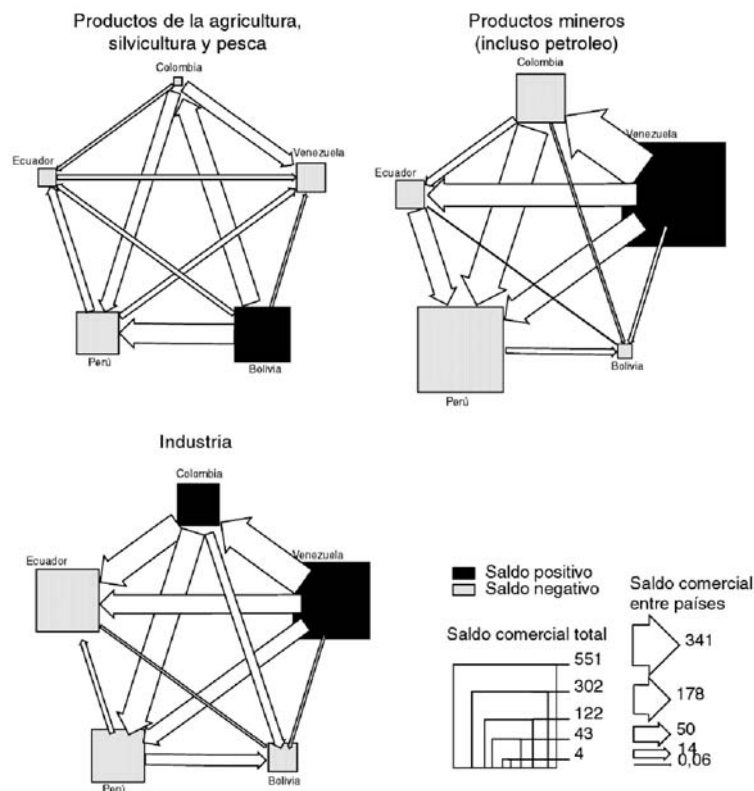
En el cuadro 3, los índices de intercambio intra-rama (índice de Grubel-Lloyd basado en 163 clases de la NABANDINA, en negritas) y sus variaciones en 7 años (en itálica) muestran claramente esta especialización. El índice muestra valores significativos únicamente entre países con una frontera común, reflejando estructuras productivas similares y facilidades de transporte. El diagrama 2 muestra esta fuerte especialización geográfica del comercio intra-comunitario (análisis de los saldos comerciales por rama de actividad): Bolivia es el único con saldo positivo en productos agrícolas, principalmente en soya (pero no para la agroindustria, ver cuadro 2); Venezuela a nivel de hidrocarburos y Colombia y Venezuela en productos industriales.

La especialización existe también en el caso de la inversión extranjera directa (IED) que muestra un nivel débil: 10% del PIB en Bolivia, 4% en Ecuador y Venezuela y alrededor del 2,5% en los demás países (cifras del año 2000 según estadísticas de la CAN; ver gráfico 7). La IED se incrementó en los sectores de extracción de petróleo y gas, que representan cerca de 75% de la inversión total en Bolivia y Venezuela. Por el contrario, se estancó o disminuyó para los servicios (-5% en el período 1980-2000) mientras que en este sector se incrementó cerca de 10% en los demás países de la ALADI (Jedlicki, 1999). La inversión intra-comunitaria representa solamente 3% de las inversiones totales.

Esta situación traduce un problema de falta de confianza frente a las turbulencias políticas, como se vio en Bolivia con los eventos de octubre de 2003, pero también la débil posición de estos mercados potenciales: falta de infraestructura, sistema bancario poco fiable, personal poco calificado. Los programas de privatización tuvieron poco impacto en la creación de nuevos activos en la medida en que se asociaron con una importante reestructuración de las cadenas productivas coordinadas por multinacionales. La capitalización ha acentuado la concentración de las empresas, hasta conformar casi monopolios, como en el caso de las telecomunicaciones, del sector agroalimentario y de los transportes.

## Especialización geográfica del comercio en la CAN

DIAGRAMA 2



Promedio del período 1994-1997, en millones de US\$.

Fuente: Secretaría General de la CAN.

### ATPDEA: el milagro anunciado

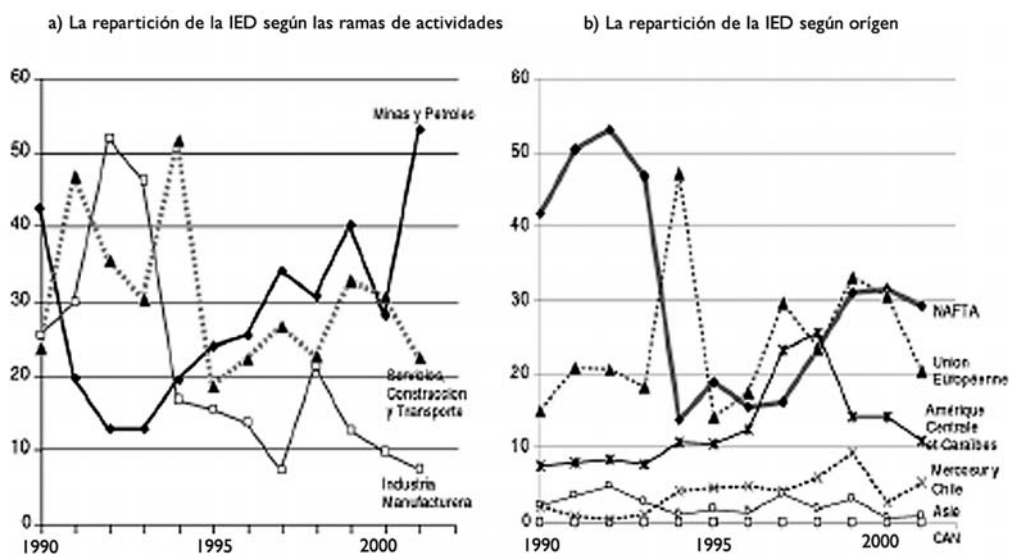
El ATPDEA<sup>10</sup> es un programa de Estados Unidos que se inserta en el Sistema Generalizado de Preferencias-SGP de la OMC, para la exportación de algunos productos sin arancel a cambio de una política sostenida de erradicación de la coca en cuatro países andinos. Esta medida permite que las empresas amplíen sus exportaciones, prefigura en su disposición el acuerdo del ALCA y es una negociación bilateral con Estados Unidos, que escapa al control de las instituciones de la CAN. También este programa es polémico por tres razones esenciales:

I. Se aplica únicamente a productos hechos con materia prima de Estados Unidos. Cuando la materia prima proviene del país exportador hay un límite de exportación de 2% de las importaciones estadounidenses del mismo producto. En el caso de textiles, el algodón es importado de Estados Unidos, dejando poco espacio al desarrollo de la agricultura local cuyos productos son a menudo de mejor calidad (en Perú y Bolivia, por ejemplo), y aumentando aún más los costos de transporte.

<sup>10</sup> Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, aplicada del 4 de diciembre de 2001 al 31 de diciembre de 2006 en cuatro países andinos (Venezuela está excluida).

GRÁFICO 7

## Inversión extranjera directa en la CAN



Fuente: base de datos de la CAN.

2. Estas medidas se aplican únicamente si el Estado garantiza varias condiciones<sup>11</sup>:

- no adoptar un gobierno comunista;
- cumplir con los criterios de certificación antidrogas establecidos por Estados Unidos;
- tomar las medidas necesarias para apoyar los esfuerzos de Estados Unidos en la lucha para combatir el terrorismo;
- firmar un acuerdo sobre la no extradición de ciudadanos estadounidenses a la corte de justicia internacional (ley de inmunidad).

3. Un país pierde estos beneficios si nacionaliza, expropia o impone tributos u otras obligaciones o captura la propiedad o toma el control de una empresa estadounidense; si no reconoce o no procede de buena fe frente a cualquier fallo arbitral a favor de uno o varios ciudadanos estadounidenses; si goza de una 'preferencia revertida' o un tratamiento especial de otro país o bloque desarrollado que pueda afectar los intereses estadounidenses; si viola a través de una entidad gubernamental los derechos de propiedad intelectual; si no adopta medidas para el reconocimiento de derechos laborales; si no cumple los compromisos ante la OMC; si no participa en forma activa en las negociaciones del ALCA; si no cuenta con un régimen de compras gubernamentales según el acuerdo plurilateral de la OMC.

En Bolivia, lejos de estimular a la pequeña y mediana empresa, la instrumentación de este programa debilitó el empleo artesanal tradicional. También, nuevas formas de trabajo precario, en particular de niños, aparecieron para responder a la demanda del ATPDEA. La pequeña industria artesanal encontró la competencia de empresas provenientes de Inglaterra e Italia y la constitución de grupos de empresas exportadoras. La participación en los «maquicentros» (red de pequeñas empresas que abastecen a una empresa exportadora) necesita una capacitación de difícil acceso o inversiones importantes fuera del alcance del sector tradicional. Si globalmente las cifras de exportación de productos ATPDEA son positivas (crecimiento de 117% en las exportaciones de textiles entre 2002 y 2003), el balance social es bas-

<sup>11</sup> Varios documentos pueden encontrarse en la web sobre las condiciones de accesibilidad al ATPDEA, en particular en el sitio oficial de Estados Unidos: <http://www.customs.ustreas.gov/> y el análisis del gobierno peruano <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/documento/doc/atpdea.pdf>



tante difícil. Cuatro grandes empresas: Ametex S.A., Maquibol, Asea Ltda. y Fábrica de Confecciones Trial se reparten el mercado del ATPDEA, mientras las pequeñas empresas no resisten su competencia.

Numerosos estudios<sup>12</sup> han mostrado que los impactos negativos del ALCA para la CAN son más importantes que los positivos. En primer lugar, los beneficios del ALCA para los países andinos estarán limitados en la medida en que casi todas las barreras arancelarias ya fueron eliminadas con Estados Unidos y que éste constituye ya el principal socio comercial de estos países. La constitución del ALCA abrirá los mercados andinos a los demás países del continente, lo que constituye una competencia directa para la CAN. Se puede prever una disminución importante del comercio en varios sectores con implicaciones negativas directas en la balanza comercial y el empleo.

Pero las dos consecuencias más importantes son las relativas a la pérdida de ingresos por aranceles y a la falta de competitividad de las empresas andinas. La pérdida del arancel aduanero tendrá que ser compensada por otros impuestos, lo que puede ser, en el contexto actual, fuente de conflictos sociales. Este arancel representa una fuente importante de recursos (alrededor de 8% del PIB de la CAN), que no tiene todavía sustituto<sup>13</sup>. La poca competitividad de las empresas andinas puede llevar a una «invasión» de empresas estadounidenses —pero también brasileñas, argentinas, etc.— en sectores como servicios públicos (correo, agua, electricidad), medicina (farmacia, registro de plantas medicinales) y agroalimentario (procesamiento de productos agrícolas); además, el cumplimiento de normas de exportación estadounidense, por ejemplo, puede terminar absorbiendo las normas andinas.

### **Conclusión: el espinoso problema de una elección entre un Norte y un Sur**

Desde 1990, la competencia se acentuó entre los países andinos debido a un conjunto de factores que han debilitado la voluntad y la posibilidad de instrumentación de un real modelo de integración:

- Programas de ajuste estructural implantados de manera intensa y rápida con el objetivo de disminuir el papel del Estado y liberalizar la economía, en un contexto en donde la demanda interna crece poco y no hay estabilidad monetaria (Jiménez, 1996; Burki et al., 1998). Las consecuencias inmediatas fueron la caída en la creación de empleos a pesar del proceso de privatización, un crecimiento de la dependencia de los capitales extranjeros y de los organismos internacionales, la sustitución de la producción local por productos de importación. La mayoría de los analistas insisten en el fracaso de estas políticas de ajuste (Gonzales de Olarte, 1997; Touraine, 1997; CAN, 2004). Tampoco la competencia ha favorecido la reestructuración del aparato productivo; al contrario, se observa una concentración en la producción primaria con generación rápida de capital (extracción minera y agricultura de exportación) pero de pocos empleos. El modelo es similar a un modelo HOS (Modelo de Hecksher-Ohlin-Samuelson) donde la especialización se efectúa con base en los recursos más abundantes, sin intercambio significativo intra-rama y con debilidad en los ingresos y los niveles de capitalización (Faugère, 1999).

- La intensificación del proceso institucional de integración se realizó sin una ampliación de las políticas específicas de competencia (política económica común, reestructuración industrial, concertación

<sup>12</sup> Ver Mile K. Light, «Acuerdo de libre comercio de las Américas: impactos económicos en la Comunidad Andina»: [http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/doc\\_SG.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/doc_SG.htm)

<sup>13</sup> Según el informe de Mile K. Light, la pérdida sería de 600 millones de dólares para Perú, de 928 millones para Colombia, y de más de 500 millones para Ecuador y Bolivia. Sólo Venezuela podría aprovechar una reducción unilateral de aranceles, dado que la mayoría de sus importaciones no tienen impuestos.

con actores productivos, etc.) ni instrumentación de mecanismos compensatorios entre países y regiones. Resultó en una concentración espacial de las actividades en pocos polos urbanos de importancia, fenómeno que se reforzó con el crecimiento de la especialización sectorial, la debilidad de los intercambios intrarrama y la escasa movilidad de los factores de producción entre los países de la comunidad. Desde este punto de vista, la CAN se sitúa en un proceso de «periferización», en el sentido de Krugman (1991), caracterizado por ausencia de economías de escala, por costos elevados de transporte, migraciones importantes hacia los centros —Estados Unidos, Europa, etc.— y aumento de la polarización geográfica.

• A pesar del buen desarrollo de un dispositivo administrativo y legislativo, la transferencia de competencia desde los Estados hacia la CAN es limitada. El éxito de una política de integración supone también una fuerte cohesión económica, democratización de las instituciones y un nivel adecuado de descentralización. Los discursos nacionalistas y populistas no favorecen la armonización de las políticas, la instauración de un clima de confianza ni el pluralismo de los intercambios entre grupos sociales. Desde este punto de vista, la historia de la CAN muestra que las turbulencias políticas nacionales no permitieron una real estabilidad de las instituciones de la comunidad para garantizar el avance del proceso de integración.

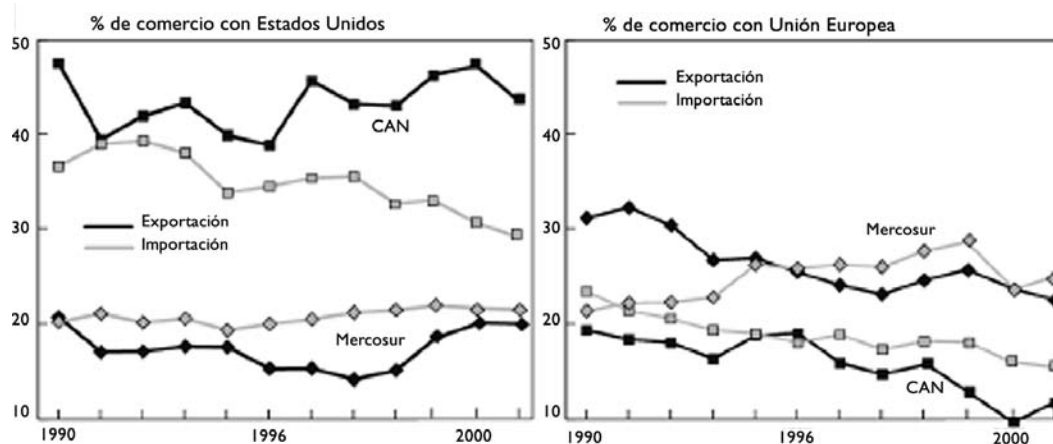
La CAN presenta un nivel débil de integración comercial, estructuras económicas disímiles entre sus países, poca movilidad del trabajo y del capital, y sistemas fiscales no integrados. En este contexto, el mercado común, previsto para el año 2005, parece poco factible y, de cualquier manera, no parece tener actualidad. Frente a esta debilidad y al individualismo de los gobiernos, una de las principales consecuencias de la creación del ALCA podría ser la desaparición de la institución CAN, que no tendría más funciones que la de vigilar el comercio fuera del continente.

MERCOSUR y ALCA son dos estrategias posibles de alianzas que corresponden a dos modelos distintos de integración entre los cuales los países andinos tendrán que determinar su elección ya que ésta cambiará significativamente el juego de competencia entre países y bloques y las opciones disponibles para los países en desarrollo. El gráfico 8 muestra estas dos estrategias: un comercio privilegiado hacia Estados Unidos de parte de la CAN, y hacia la Unión Europea por parte del MERCOSUR.

La estrategia para la creación del ALCA es la ampliación del actual TLCAN (Dabène, 2000). La CAN es el bloque más cercano económicamente a éste porque su integración estaría facilitada por sus relaciones privilegiadas con Estados Unidos, así como por la dolarización de sus economías. Esta es una

GRÁFICO 8

### Comercio de la CAN y del MERCOSUR con Estados Unidos y la Unión Europea



Fuente: Base de datos de la CAN y del MERCOSUR.

realidad en la medida en que 64% de las transacciones peruanas se realizan en esta moneda, 82% de las de Bolivia, 100% de las de Ecuador. La pareja ALCA-dolarización podría constituir un factor de estabilidad monetaria y el desmantelamiento aduanero sería una consecuencia «natural» de la dolarización (Dempere y Quenan, 2000). Sin embargo, la inclusión de la CAN en el ALCA no permitirá un mejoramiento del comercio con los países del Norte, sino la aparición de mayor competencia por parte de los demás países, es decir, la necesidad de compartir el mercado del Norte con los países del MERCOSUR. Parece que la historia se repite pues esta integración se realiza en las mismas condiciones que la de los años ochenta, cuando había necesidad de severos programas de ajuste estructural y la creación de una zona de libre comercio se realizaba basada en economías desiguales sin medidas compensatorias. La competencia se volverá más aguda porque el nivel de productividad es débil en los países de la CAN y porque el proceso de periferización se acentúa con la re-primarización de sus exportaciones. La nivelación a partir de normas de Estados Unidos puede constituir un nuevo choque para las empresas de la CAN —en particular las PyME— y acrecentar la dependencia externa así como los efectos de desigualdad y de disparidad espaciales. Además de la disminución previsible del comercio con Estados Unidos, la integración en el ALCA tendrá también un impacto sobre la disminución de los ingresos aduaneros de todos los países del continente, difícilmente sustituible por otras fuentes.

El MERCOSUR, por su lado, privilegia una estrategia de reforzamiento del proceso de integración entre sus vecinos en dirección principalmente de Bolivia, Chile y Venezuela. Es también la política que adopta la Unión Europea con la cual MERCOSUR tiene relaciones privilegiadas. El doble juego entre UE y ALCA (gráfico 8) permite al MERCOSUR tener una mejor posición en la negociación con los dos bloques (Ventura, 1999). La CAN se aproxima políticamente a este modelo, como lo ha señalado su Secretario General, el Embajador Alegrett<sup>14</sup>: «Si añadimos Chile, MERCOSUR y la Comunidad Andina, estamos hablando de un gran mercado de 340 millones de personas, lo que nos lleva a pensar en una nueva dimensión de la integración latinoamericana, la cual ofrece amplias perspectivas, no solamente en términos comerciales. La convergencia progresiva entre las sub-regiones permitirá el desarrollo de un espacio armónico y equilibrado, el cual favorecerá nuestra inserción en la economía mundial gracias a su posición competitiva y un incontestable peso político en la escena internacional». La asociación CAN-MERCOSUR podría permitir un reequilibrio de la región en provecho de países como Bolivia, Perú y Ecuador; pero supone una reorientación fundamental de las políticas comerciales de la CAN y de sus estructuras de producción para enfrentar una desigualdad en los niveles de productividad. Estas son condiciones indispensables para mantener un nivel alto de comercio con el TCLAN y aprovechar al mismo tiempo del mercado del MERCOSUR, muy diferente y complementario.

Existe actualmente una fuerte crisis de identidad en la CAN además de que el balance de la integración muestra que no se ha logrado mejorar la situación de la población, que existe desconfianza en cuanto al proceso mismo y que no hay un rumbo en cuanto al fortalecimiento de la comunidad<sup>15</sup>. Las crisis políticas en varios países —Venezuela, Perú, Bolivia— no van a facilitar la negociación en bloque en el ALCA sino las iniciativas nacionales individuales. En todo caso, los países de la CAN tendrán que realizar una reestructuración de sus aparatos productivos «industrialización de transformación, servicios y

<sup>14</sup> Entrevista con Sebastián Alegrett, Secretario General de la CAN sobre la integración CAN-MERCOSUR, 1º de octubre del 2000, periódico boliviano *Presencia*. Una declaración similar fue realizada por el nuevo Secretario de la CAN, Guillermo Fernández Soto. Cf. «La renovación del compromiso comunitario», CAN, Lima, 26 de mayo de 2003.

<sup>15</sup> Con este propósito la CAN organizó el 23 de abril de 2004 una jornada de reflexión interna sobre el futuro de la integración comercial «para definir las alternativas estratégicas consensuadas y viables para la integración comercial andina en el contexto del libre comercio hemisférico y la globalización».

mejoramiento de la calificación» si quieren sacar provecho de una alianza con el MERCOSUR o el ALCA; también la aplicación de una agenda social y mejoras en la cooperación política entre países serían condiciones necesarias para una buena integración. Sin estos elementos, la competencia podría conducir a una absorción del dispositivo institucional de la CAN por parte de cualquiera de las dos opciones y a un real peligro de periferización de la CAN.

### Referencias bibliográficas

- Alzamora, C. (1998) *La capitulación de América Latina. El drama de la deuda latinoamericana: sus orígenes, sus costos, sus consecuencias*. Fondo Editorial de Cultura Económica. Lima.
- Arrieta, C. G.; Orjuela, L. J.; Palacio, E. S. y Tokatlian, J. G. (1993) *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. UNIANDES, Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (1998) *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*. BID. Washington D.C.
- Botero, L.; Child, J.; Naranjo, C.; Robledo, J. E. y Sarmiento, E. (1992) *Neoliberalismo y subdesarrollo. Un análisis crítico de la apertura económica*. El Ancora Editores. Bogotá.
- Burki S. J.; Perry, G. E. y Calvo, S. (1998) Trade: towards open regionalism. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington D.C.: World Bank.
- CAN-Comunidad Andina de Naciones (2004) *Convergencia Macroeconómica 2003. Informe de Seguimiento*. Edición de la CAN. Lima.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1991) *La integración económica en los años noventa: perspectivas y opciones*. LC/R.1042p.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Dabène, O. (1997) *La région Amérique latine: interdépendance et changement politique*. Presses de Sciences Po. Paris.
- Dabène, O. (2000) «Le Mercosur et la zone de libre-échange des Amériques: vers la convergence?», en G. Couffignal (ed.) *Amérique Latine 2000*, La Documentation Française. Paris.
- Dempere, P. y Quenan, C. (2000) «Les débats sur la dollarisation: un état des lieux», en G. Couffignal (ed.) *Amérique Latine 2000*. La Documentation Française. Paris.
- Fairlie, A. (ed.) (1999) *Escenarios de integración y cooperación económica*. Friedrich Ebert Stiftung-FES, Lima.
- Faugère, J.-P. (1999) *Economie européenne*. Presses de Sciences Po/Daloz. Paris.
- Gallup, J. L.; Gaviria, A. y Lora, E. (2003) *Is geography a destiny? Lessons from America Latina*. Inter American Development Bank, Stanford Univ. Press, World Bank.
- Gonzales de Olarte, E. (ed.) (1997) *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*. IEP. Lima.
- Hinojosa-Ojeda, R. A.; Lewis, J. D. y Robinson, S. (1997) «Convergence and divergence between NAFTA, Chile and Mercosur: Overcoming dilemmas of North and South», en João Paulo dos Reis Velloso (ed.) *MERCOSUR: A Global Perspective*. Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro.
- Jedlicki, C. (1999) «Intégration régionale et investissement direct étranger en Amérique Latine», *Cahiers des Amériques Latines*, 27: 135-154.

- Jiménez, L. F. (1996) «La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales», en CEPAL, *Desarrollo con equidad*, Santiago de Chile.
- Jiménez, F.; Aguilar, G. y Kapsoli, J. (1999) *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Consorcio de Investigación Económica, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Krugman, P. (1991) *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Maldonado, L. H. (1999) *30 años de integración andina: balance y perspectivas*. Comunidad Andina. Lima.
- Mazurek, H. (2004) «Desarrollo, territorio y ordenamiento: replantear la relación global-local», en González Parra, C. (ed.) *Desarrollo local versus desarrollo global: buscando desarrollo sustentable en América rural en el tercer milenio*, 51° Congreso de Americanistas, Universidad de Chile. Santiago de Chile [en prensa].
- Moncayo, J. E. (1999) *Las relaciones externas de la Comunidad Andina*. Comunidad Andina. Lima.
- Rebolledo Soberón, L. (1993) *Esfuerzos de integración en América latina*. AFEIEAL, Facultad de Economía/ Universidad de Lima. Lima.
- Rosenthal, G. (1991) *Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Salazar, M. J. (1988) *Acuerdo o desacuerdo de Cartagena. Un testimonio sobre el Pacto Andino*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Thorp, R. y Whitehead, L. (ed.) (1986) *La crisis de la deuda en América latina*. Fedesarrollo/Siglo XXI Editores. Bogotá.
- Tironi, E. (comp.) (1978a) *Pacto Andino. Carácter y perspectivas*. América Problema 9. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Tironi, E. (comp.) (1978b) *Pacto Andino. Desarrollo nacional e integración andina*. América Problema 10. Instituto de Estudios Andinos. Lima.
- Touraine, A. (1997) «Amérique Latine: la sortie de la transition libérale», *Problèmes d'Amérique Latine*, 25: 131-150.
- Veltz, P. (1996) *Mondialisation villes et territoires. L'économie d'archipel*. Economie en Liberté. Presses Universitaires de France. Paris.
- Ventura, D. (1999) «Le MERCOSUR et la stratégie européenne pour l'Amérique Latine», *Cahiers des Amériques Latines*, 27: 115-133.
- Vieira Posada, E. (1999) *El mercado ampliado andino: una realidad*. Cámara de Comercio. Bogotá.
- World Bank (1999) *World Development Indicators*. The World Bank, Washington.
- Zúñiga, Q. J. (1999) «La Corporación Andina de Fomento en el Acuerdo de Cartagena, 1992-1998», *Ciencia Económica*, Universidad de Lima, XX/44: 11-49.