

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ECUADOR DEBATE

47

Quito-Ecuador, agosto de 1999

PRESENTACIÓN / 3-4

COYUNTURA

Nacional: Se profundizan la recesión y la incertidumbre / 7-17

Marco Romero C.

Política: Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte / 19-34

Fernando Bustamante

Conflictividad Social: Marzo-Junio 1999 / 35-46

internacional: Peor crisis de la posguerra, aún podría profundizarse / 47-63

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad / 65-90

Marco Romero

A 30 años del proceso: fortalecer la unidad andina / 91-98

Alan Fairlie Reinoso

Negociaciones comunidad Andina de naciones

y el mercado común del sur / 99-127

Rubén Flores

Grupo Andino-Mercosur: Una vía para la inserción creativa en el escenario internacional? / 129-141

Jorge Reinel Pulecio

La diferenciación nacional en el contexto de la Región Andina / 143-152

Heraclio Bonilla

La integración en América Latina: un sobrevuelo desde Europa / 155-164

Marc Rimez

ENTREVISTA

La vigencia del marxismo en la Antropología / 165-178

Entrevista a William Roseberry

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 179-185

DEBATE AGRARIO

La gestión local de los Recursos Naturales / 187-215

Leonard Field

Lo que piden los agricultores y lo que pueden los gobiernos / 217-222

Polan Lacki

ANALISIS

Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo / 223-246

César Montúfar

El imaginario democrático en el Ecuador / 247-269

Pablo Andrade

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Filosofía Andina: estudio intercultural de la sabiduría andina / 271-279

José Juncosa

TEMA CENTRAL

La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad

Marco Romero C.*

El Pacto Andino acaba de cumplir tres décadas de vida en medio de una situación de profunda crisis en las economías de la región y de tendencias depresivas en la economía mundial. Los balances del proceso de integración subregional son diversos, con una evaluación predominantemente moderada, sobre todo a la luz de los avances registrados en otros procesos similares; si bien persisten posiciones optimistas, las similitudes de la coyuntura actual, con la situación previa al estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 que marcó el inicio de un largo período de retroceso en la dinámica de la integración y que casi destruye definitivamente el proceso, genera no pocas inquietudes.

Este artículo examina las principales tendencias del marco global en el que se inserta el proceso de integración andina, destacando la incidencia del modelo económico prevaleciente y las características de su participación en la globalización, enfatizando la necesidad de adoptar una presencia más activa; luego se revisa brevemente la evolución de las negociaciones CAN - MERCOSUR y algunas decisiones recientes de la Secretaría Técnica de la Comunidad, como elementos que muestran la fragilidad del proceso de integración y los

límites para su acción como bloque en las relaciones económicas internacionales.

Algunas características del contexto global

a) Marginalización política y económica de América Latina

Al cerrarse el siglo XX, el orden mundial parece oscilar todavía entre una hegemonía norteamericana completa y un esquema multipolar cuyos ejes principales serían los bloques centrados en torno a los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea; existen varios autores que

* Investigador del Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

han previsto esta organización del poder mundial (en los ámbitos estratégico, militar, económico, tecnológico, político e ideológico), si bien constatan que el creciente enfrentamiento entre dichos polos se presentaría sobre todo en el campo económico.¹

Otros trabajos recientes incorporan a ese bloque dominante, bajo diferentes consideraciones, a países de gran tamaño y dinámica como Rusia, China e India; estos últimos, junto a los primeros, conformarían una especie de directorio mundial, que podría construirse sobre la base del Grupo de los Siete o en determinada instancia de las Naciones Unidas, adecuadamente reformulada.² Dentro de esta segunda alternativa, se considera que existiría un nivel intermedio de poder, en el cual podrían situarse algunos programas de integración subregional, en particular el MERCOSUR, en caso de consolidarse, profundizar su identidad, definir una política exterior común y llegar a funcionar como un verdadero bloque en la escena internacional. Cada una de las alternativas de evolución del orden mundial presenta diversas posibilidades de concretizarse, en función de las debilidades y fortalezas características

de los diferentes actores, al igual que de las respectivas exigencias implícitas en esas diferentes estructuras de organización del poder.

Dé cualquier forma, es evidente que la gran mayoría de países del mundo y aún las agrupaciones regionales o subregionales de menor importancia relativa, por el tamaño de las economías involucradas (que se expresa en la dimensión del mercado, el volumen de exportaciones e importaciones, entre otros), serán predominantemente sujetos pasivos o con escaso margen de libertad, de las determinaciones de la constelación de poder que finalmente se imponga; entre estas últimas se incluye desde luego a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). De hecho, en diversos estudios sobre la dinámica de los bloques regionales a nivel mundial apenas se la menciona.

Por otro lado, la participación de las economías de América Latina en el comercio mundial, presenta una persistente tendencia al deterioro en las últimas décadas; su aporte a las exportaciones mundiales cae desde el 12.1% que representaba en 1950 a un 5.5% en 1970, se estanca en torno a ese nivel hasta 1985, descendiendo posteriormente hasta un 4.4% en 1995; la evolución en

1 Turow Lester: "Head to Head: The coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America", William Morrow and Company, Inc. New York, 1992.

2 Jaguaribe Helio: "MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial", en Revista Capítulos del SELA, No. 53, Enero - Junio 1998.

las importaciones es similar, pasando de 10% en 1950 a 4.8% en 1995, si bien registra un crecimiento significativo desde 1990, cuando fue de 3.6%. A título ilustrativo vale señalar que la participación de las economías en desarrollo del Asia, tanto en las exportaciones como en las importaciones mundiales, que fue de 8.5% en 1970, bordea en 1995 el 22%.³

La creciente conciencia de los gobiernos y de parte de las élites, de esta creciente marginalización de América Latina en el orden económico y político mundial, profundizada aún más desde el fin de la Guerra Fría, es precisamente uno de los principales factores que ha puesto de moda al regionalismo y explica el poderoso impulso que presentan los acuerdos y arreglos comerciales y de integración, bajo formas diversas (regionales, subregionales, bilaterales), en los años noventa, a nivel mundial y en particular en América Latina. El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) ha identificado 33 arreglos comerciales regionales establecidos en el mundo entre 1990 y 1994, equivalentes a la tercera parte de todos los acuer-

dos creados desde 1948, los cuales incorporan hoy a todos los países del mundo.⁴ De hecho, en 1994, un 61% del comercio mundial correspondía a transacciones realizadas por acuerdos regionales de libre comercio.⁵

Las economías pequeñas y abiertas, como todas las andinas, no tienen un mercado cuyo tamaño les permita lograr el nivel de escala indispensable para insertarse en la economía mundial, especialmente en los segmentos más dinámicos, relacionados con la industria manufacturera, cuyo comercio incorpora mayor valor agregado y posibilita rebasar la producción y exportación de productos básicos, de carácter primario, intensivos en recursos naturales, que siguen constituyendo la parte fundamental de las exportaciones de los países latinoamericanos, cuya participación en el comercio mundial, tanto en volumen como en valor, es también declinante. Los precios de los productos básicos llegaron en 1998, a uno de sus niveles históricos más bajos de las últimas tres décadas, confirmando dramáticamente la denominada hipótesis Prebisch - Singer, sobre el

3 UNCTAD: Trade and Development Report 1998, página 183; Ginebra 1998.

4 Bergsten Fred: "Regional Trading Blocs in the World Economic System", Institute for International Economics.

5 Bergsten Fred: "Open Regionalism", Institute for International Economics, Working Paper 97-3, Washington 1997

deterioro de los términos de intercambio. Sólo en 1998 se habría registrado una caída cercana al 15%.⁶

b) Globalización y nuevo regionalismo

En consecuencia, en los años noventa, se ha revalorizado la integración, no sólo aprovechando las bases objetivas creadas por la proximidad geográfica y las similitudes históricas, culturales y lingüísticas, sino incorporando en su dinámica incluso a países muy distantes o localizados en zonas muy extensas, como la Cuenca del Pacífico.

Este florecimiento del regionalismo en el comercio mundial no es nuevo; sin embargo presenta características muy distintas a todas las experiencias anteriores. En América Latina en general y en la Comunidad Andina en particular, este "segundo regionalismo" tiene una orientación diferente del primero, desarrollado en la década del sesenta, bajo principios proteccionistas y defensivos, propios de una economía cerrada, cuyos resultados fueron muy limitados.

La proliferación de los acuerdos comerciales de muy diverso tipo en América Latina, ha significado la adopción de alineamientos múlti-

ples por parte de cada uno de los países, no exentos de contradicciones y de incertidumbres respecto de la coherencia, de la sustentabilidad y de la dirección final de los diferentes compromisos adquiridos; no obstante, algunos autores caracterizan a este proceso como un "desorden creativo"⁷, marcado por el pragmatismo, que ha permitido incrementar sustancialmente los flujos de intercambio comercial, de inversiones y de turismo, multiplicando igualmente las obras de infraestructura binacionales y el aprovechamiento conjunto de recursos compartidos, que incrementan la integración real en el área y han llevado a superar las percepciones geopolíticas tradicionales que generaban hipótesis de conflicto entre varios países (entre las más conocidas cabe mencionar los casos de Argentina -Brasil, Chile-Argentina, Perú-Chile y Ecuador-Perú).

El nuevo regionalismo de los noventa se inscribe en el denominado "regionalismo abierto", un concepto vago y cargado de distintos contenidos, acuñado en el Sudeste Asiático, como una propuesta que intenta resolver el conflicto entre la proliferación de acuerdos regionales y el impulso al multilateralismo,

6 Según las estimaciones del FMI incluidas en *World Economic Outlook*, de Mayo de 1999.

7 Van Klaveren Alberto: "América Latina: Hacia un Regionalismo Abierto", en *Estudios Internacionales*.

en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁸

En su aplicación en América Latina mismo, existen diferencias marcadas entre la concepción predominante en la CEPAL, que ve al regionalismo abierto como un proceso que compagina la apertura externa de las economías, con un conjunto de políticas económicas activas, en las cuales el Estado jugaría un rol importante, si bien se reconoce la responsabilidad predominante del sector privado, tendientes a propiciar una mejor inserción en la economía mundial; y la mantenida por muchos países, que adoptan una perspectiva mucho más laxa y pasiva. En la práctica, a pesar de las diferencias del desarrollo institucional y del grado de avance registrado en los diversos esquemas en curso, predomina una visión que considera a los acuerdos regionales sólo como una etapa intermedia, básicamente de aprendizaje, hacia la integración en la economía mundial.

Esta tendencia, predominante en América Latina, tanto en los gobiernos como entre sus élites políticas y empresariales, es determinada por la modalidad fundamentalmente pasiva y ortodoxa, con la que se ha adoptado el recetario neoliberal

impulsado por el Consenso de Washington, que se ha visto facilitada por la sucesión de los programas de ajuste y de las reformas estructurales implementadas en las últimas dos décadas, como condiciones impuestas por los organismos financieros multilaterales y marcan la política económica, especialmente en los últimos diez años.

En este punto, es importante destacar una interpretación crítica de los acuerdos comerciales internacionales, construida a partir de la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ampliada posteriormente a todos los procesos de integración de los años noventa, que los caracteriza como "sistemas condicionantes", concebidos como "un mecanismo institucional que restringe efectivamente las opciones de política a nivel del Estado - Nación."⁹

Este planteamiento considera que los acuerdos y negociaciones comerciales permiten enfrentar la dificultad de conseguir un apoyo mayoritario para la reorientación neoliberal de las economías, puesto que generan restricciones y obligaciones internacionales, con entidades multilaterales, inversionistas y empresas, las cuales son manipula-

⁸ Bergsten (1997): Op. Cit.

⁹ Grinspun Ricardo y Robert Kreklewich: "Consolidación de las reformas neoliberales. El libre comercio como sistema condicionante", en Integración: Políticas y Democracia, Cuadernos de Nueva Sociedad, No. 2, Segundo Semestre de 1998, Caracas, Venezuela.

das por las élites, para imponer políticas muy difíciles de impulsar directamente.

El carácter condicionante puede asumir expresiones formales o informales, visibles o invisibles, pero que igualmente tornan muy vulnerable al país a los mercados comerciales y financieros internacionales, puesto que se articulan con las reformas estructurales, en particular con la apertura y la desregulación financiera, estableciendo restricciones evidentes para la política económica, derivadas de la amenaza que representa la fuga de capitales o el cierre y el bloqueo de mercados. Más aún, a diferencia de la condicionalidad "clásica", asociada al uso de los recursos financieros del FMI y del Banco Mundial, que dura mientras se realizan los desembolsos, en tanto que la vinculada a los acuerdos comerciales pretende asumir un carácter permanente.

Efectivamente, la mayoría de los gobiernos y de las élites latinoamericanas ha asumido que la apertura de la economía, la desregulación financiera, la reducción del tamaño del Estado, mediante la privatización de empresas públicas y su reducción a un mero papel regulador; en suma, la reducción y eliminación de restricciones y controles: económicos, políticos y administrativos, a los flujos comerciales y financieros internacionales, favoreciendo el libre e irrestricto funcio-

namiento de las fuerzas del mercado son mecanismos suficientes para generar una dinámica de crecimiento volcado al mercado mundial. Sería la presión de la competencia externa la que generaría la respuesta de los empresarios privados, incrementando su inversión para elevar su productividad y su capacidad competitiva, en aquellos sectores en los cuales cada país tiene ventajas comparativas.

Sin extendernos excesivamente en el análisis del contenido teórico y práctico del esquema neoliberal, baste señalar que la concepción predominante es la de las ventajas comparativas estáticas como determinante de la especialización comercial, que promueve la reprimarización de las economías andinas y latinoamericanas, así como de sus exportaciones, con la consecuente reducción de sus ingresos de divisas, debido a la declinante participación en el comercio mundial, de este tipo de productos, afectados por procesos estructurales (presencia creciente de sustitutos sintéticos y la desmaterialización de la producción manufacturera, entre otros); así como por el deterioro tendencial de los términos de intercambio. No es de extrañar, por lo tanto, que la gran mayoría de países presente crónicos déficit de balanza comercial y de cuenta corriente en los últimos años, únicamente sustentables mientras existan flujos de

capital que financien la rápida expansión de las importaciones, estimulada por la sobrevaluación del tipo de cambio y por la apertura. Por otro lado, los impactos desestabilizadores de la irrestricta operación de los flujos financieros internacionales han quedado claramente evidenciados por la actual crisis financiera internacional y su vertiginosa expansión a los más diversos confines del globo, que ha despertado numerosas inquietudes y debates, así como una creciente conciencia de la necesidad de restablecer diversas formas de regulación y control de los movimientos internacionales de capitales. Los efectos más perversos de dicha crisis se presentan en las economías más frágiles, bajo la forma de un fuerte desequilibrio externo y, sobre todo, de una profunda crisis bancaria, agudizada por las características de su inserción externa y un limitado nivel de reservas, como sucede en los casos de Venezuela, Colombia y Ecuador en la región andina.

En el ámbito comercial igualmente, existe suficiente evidencia empírica y una abundante literatura, apoyada en amplia investigación econométrica, que demuestra la muy baja probabilidad de que un régimen comercial liberal pueda generar, por sí mismo, un mayor volu-

men de comercio, a menos que esté acompañado por una rápida tasa de crecimiento económico; ni que pueda identificarse un nexo causal entre la apertura y la liberalización comercial y un mayor ritmo de crecimiento, en las experiencias asiáticas recientes y en los casos de las economías industriales avanzadas.¹⁰

En definitiva, "el neoliberalismo se presenta como incapaz de estimular un círculo virtuoso de aumento de productividad y salarios, lo que a su vez conduciría al crecimiento de la demanda y del poder adquisitivo masivo y a la creación de empleos y empresas."¹¹

c) Globalización positiva y globalización negativa

A ese respecto, es interesante destacar la diferenciación que hace Singer, entre la globalización negativa y la globalización positiva, definiendo a la primera, como "la desregulación y la eliminación de controles y restricciones a las transacciones comerciales y financieras internacionales, reduciendo al Estado al papel de mantener el orden, al imponer las reglas del libre mercado", que equivale a la internacionalización económica conducida por los intereses del capital particular;

10 Ver por ejemplo UNCTAD: Trade and Development Report 1998.

11 Grinspun y Kreklewich: Op. Cit., página 93.

en tanto que la segunda corresponde a los procesos desarrollados en las principales economías hoy industrializadas (principalmente en Alemania, Francia, Japón y Estados Unidos) y más recientemente en las economías asiáticas, en las cuales, el capital privado no acepta el libre cambio y exige el apoyo de su Estado, para superar el atraso.¹² Esto implica una política estatal activa, muy diversificada y flexible, que se aplica a los distintos sectores productivos, desde la agricultura hasta las actividades de servicios, pasando por el impulso a la inversión y al desarrollo tecnológico, en el marco de un esquema de protección y fortalecimiento de la capacidad productiva local.

Es precisamente la constatación de los bloqueos y limitaciones que evidencia la aplicación del esquema de globalización negativa, predominante entre los países andinos y latinoamericanos, si bien con ritmos y profundidades diferentes, la que ha llevado a buscar explicaciones, sea en la incompleta implementación de las reformas, o en su inadecuada secuencia; en la escasa o nula consideración de las carencias de las instituciones existentes y

los límites de su desarrollo, planteando en consecuencia la necesidad de una segunda oleada de reformas, que incluya, al menos declarativa y "focalizadamente", una mayor atención a las políticas sociales, para reducir la brecha de ingresos y los crecientes niveles de pobreza; finalmente, ante la multiplicación de los movimientos reivindicativos de carácter local, se considera necesario enfatizar el tema de la descentralización, como un proceso que acerque a la gente a la definición y gestión de su propio desarrollo, como la posibilidad de aprovechar las oportunidades que brinda la globalización.¹³

Todas las economías andinas han escogido fundamentalmente la vía negativa de la globalización, cuyos bloqueos y limitaciones ya han sido establecidos y se evidencian en los problemas registrados crónicamente en la última década (repetidos déficit de cuenta corriente, volatilidad de los flujos financieros externos, predominio de las actividades financieras y especulativas, débil articulación del sector exportador con el resto de la economía, baja tasa de crecimiento económico, escasa generación de empleo, ex-

12 Singer Paul: "Globalización positiva y globalización negativa. La diferencia es el Estado.", en Integración: Políticas y Democracia, Cuadernos de Nueva Sociedad No. 2, Septiembre de 1998.

13 Shaid Javed Burki: "From Globalization to Localization", Annual World Bank Conference in Latin America and the Caribbean, ABCD-LAC, June 20-22, 1999, Valdivia Chile.

trema fragilidad del sistema financiero, polarización de los ingresos, entre otros).

Se plantea por lo tanto la necesidad de impulsar una globalización positiva, centrada en las prioridades y necesidades de un proceso de desarrollo sustentable, sin los desequilibrios y asimetrías antes mencionados, que considere prioritariamente la generación de empleo y un mejor nivel de vida para la mayoría de la población, combinando adecuadamente tanto la atención al mercado interno, como la inserción en el mercado mundial, no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos.

Surgió inmediatamente el tema referente a las condiciones indispensables y los requisitos exigidos para que ese modelo pueda aplicarse; al respecto cabe mencionar que las experiencias históricas de este tipo se dieron en un contexto histórico, económico y político internacional muy diferente del actual, cuyas características no vamos a detallar aquí.

En todo caso, en esta segunda fase de la globalización se considerará inviable implementar un esquema nacional, a nivel de un solo estado-nación, peor aún en una fracción menor, como aquellas con las que sueñan algunos sectores secesionistas en ciertos países; a partir de la experiencia reciente del MERCOSUR, Singer plantea que sólo podría aplicarse un modelo de glo-

balización positiva a nivel regional, mediante la agrupación de varios países en un esquema de integración regional, que debería llegar a establecer alguna forma de un Estado regional.

El único proceso de integración que ha avanzado, no sin dudas y problemas, hacia una fórmula supranacional, es la Unión Europea, que se ha convertido en la primera potencia comercial, de cuyos flujos de bienes y servicios más de las dos terceras partes se realizan intraregionalmente; el establecimiento del euro a comienzos del presente año fortalecerá aún más estas tendencias y propiciará un mayor peso relativo de Europa en el orden mundial.

El resto de agrupamientos regionales y de esquemas de integración se ha planteado metas menos ambiciosas; si bien existen sectores decididos a empujar hacia delante, las dificultades a vencer son muchas. No obstante, en América Latina, es preciso reconocer las diferencias en cuanto a la consolidación e identidad de los diversos bloques, correspondiéndole el lugar más destacado al MERCOSUR, a pesar o precisamente por las asimetrías entre sus miembros, con un peso preponderante de Brasil y Argentina; y por tratarse de un proceso mucho más reciente.

El avance hacia una participación más positiva en la globaliza-

ción implica un proceso continuo y conflictivo, de gestión y negociación de las relaciones internacionales; cuanto más cohesionado y consistente sea un bloque regional, mejor podrá definir sus objetivos y políticas y mayor será su capacidad negociadora. Existen múltiples análisis y evidencias de la fragilidad de la Comunidad Andina, derivada de características estructurales (escasa integración física; bajos niveles de interdependencia económica previa, la misma que sigue siendo escasa a pesar del incremento registrado en los últimos años; la baja prioridad real que asignan al proceso de integración; el limitado desarrollo político e institucional de los países miembros y las dificultades para definir políticas comunes; entre otras), así como de raíces históricas y geopolíticas.

Para muchos analistas, la Comunidad Andina sólo comenzó a actuar como un verdadero bloque desde fines de 1997, cuando el Perú decidió reincorporarse plenamente al proceso, aun cuando con un amplio período de transición; y cuando se firmó un acuerdo de paz entre Ecuador y Perú, en octubre de 1998, que pretende cerrar el enfrentamiento histórico entre los dos socios.

En lo que resta de este artículo se analizarán algunos elementos y tendencias del funcionamiento reciente de la Comunidad Andina,

particularmente en las negociaciones con MERCOSUR y frente a los efectos de la crisis financiera internacional, para tener una visión más precisa sobre su evolución hacia un esquema fortalecido, o el nivel de fragilidad que persiste, como indicadores que ilustren las perspectivas de este proceso regional.

Negociaciones entre la Comunidad Andina y Mercosur

Las negociaciones entre la CAN y MERCOSUR, se iniciaron en 1995, con el objetivo de establecer una zona de libre comercio, propiciar la integración física entre las dos subregiones, impulsar las inversiones recíprocas entre agentes económicos de las partes contratantes, promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica, así como la realización de consultas en negociaciones con otros bloques.

En una fase inicial, los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, privilegiaron la negociación individual con MERCOSUR, proceso dentro del cual el avance fue diferenciado, incluyendo a Bolivia quien firmó un acuerdo con el bloque en 1996. El Ecuador privilegió en dichas negociaciones: el reconocimiento de su menor desarrollo relativo y la continuación de las preferencias otorgadas mutuamente por sus miembros, el denominado

“patrimonio histórico”; la defensa de esos dos aspectos era complicada en la medida en que Paraguay ya había renunciado a su posición de país de menor desarrollo dentro de MERCOSUR; y, porque ese bloque planteaba iniciar la negociación desde cero. También existían problemas en lo que respecta a los plazos para la desgravación.

En 1997, los países andinos deciden manejar colectivamente las negociaciones con MERCOSUR; pero la evidente fragilidad de la Comunidad Andina, entre otros aspectos: por los reiterados incumplimientos de compromisos, por las perforaciones (no aplicación) del arancel externo común, por la inclinación predominante de Bolivia hacia el MERCOSUR, y por el virtual retiro del Perú, no avanzaron significativamente y no se desarrollaron en condiciones adecuadas para la CAN. La decisión del gobierno peruano de iniciar un proceso de reincorporación a la CAN, adoptada en diciembre de 1997, permitió consolidarla como un bloque real, con mayor capacidad negociadora; esto mejoró las condiciones para llevarlas adelante, resistiendo y enfrentando posiciones muy duras de MERCOSUR.

En efecto, la Propuesta Andina presentada en diciembre de 1997,

reiteraba la demanda de incorporar en el acuerdo, el patrimonio histórico, (los Acuerdos de Alcance Parcial o la Preferencia Arancelaria Regional), incluyendo diferentes cronogramas de desgravación, para los diversos productos, agrupados en 8 anexos, que van desde los cuatro primeros, con períodos de hasta 10 años; hasta los grupos más sensibles, con plazos de 15 y 20 años, con márgenes de preferencia en un período inicial.

Desde el principio de las negociaciones se apreció que el tratamiento del segmento de comercio agropecuario y agroindustrial sería uno de los temas más delicados, en vista de los intereses involucrados y de la importancia de dichos sectores en MERCOSUR, no sólo a nivel latinoamericano, sino en el plano mundial. En consecuencia, los productos agropecuarios se consideraban de “extrema sensibilidad”, planteándose para ese tipo de productos: 5 años sin desgravación alguna, 10 años adicionales con un 10% y se aspiraba completar la desgravación en 20 años.¹⁴

Las negociaciones llegaron a un punto de virtual estancamiento, en el primer trimestre de 1998; sólo una decisión política del presidente argentino, Carlos Menem, las reactivó, propiciando la firma de un

14 Ver: Romero Marco: Proyecto UNIRSCI: “Diagnóstico Nacional Ecuador”, Quito, 1998, páginas 12 a 14.

Acuerdo Marco, en abril de 1998, en vísperas de la Cumbre de las Américas para la creación del ALCA, en Santiago de Chile. Ese acuerdo marco fijaba plazos para concluir las negociaciones, tendientes a conformar una zona de libre comercio hasta el 1.º de enero del año 2.000. Se establecieron dos etapas; en la primera, que se aspiraba concluir hasta el 30 de septiembre de 1998, se negociaría el patrimonio histórico, y algunos productos nuevos, estableciendo una preferencia porcentual fija para esos productos, que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999; ello implicaba recoger y sistematizar la trayectoria de las negociaciones bilaterales alcanzadas entre los miembros de los dos bloques. La segunda etapa cubriría el resto del universo arancelario, sobre el cual se establecería un cronograma de desgravación arancelaria, incluyendo también a los productos considerados en la primera etapa; se aspiraba a que las negociaciones se desarrollen entre el 1.º de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999, lo que permitiría arrancar la zona de libre comercio desde comienzos del año 2.000.

Al arrancar las negociaciones se establecieron claras diferencias en las posiciones de los dos bloques, especialmente en lo que respecta a: el plazo para la desgravación, 20 años propuestos por la CAN y entre

10 y 15 años por MERCOSUR; la inclusión de excepciones por la CAN, negada por MERCOSUR; normas más estrictas de origen exigidas por MERCOSUR, 60%, frente al 40% planteado por la CAN; el mantenimiento de las franjas de precios y de salvaguardias en productos agropecuarios pedidas por este último, rechazada por la contraparte; así como en lo que respecta a la multilateralización de preferencias.

El tratamiento de los flujos comerciales de productos agropecuarios y agroindustriales, en los cuales MERCOSUR tiene una capacidad productiva y competitiva de alcance mundial, establece diferencias muy claras entre los países andinos, que se explican por la importancia diferencial de dicho sector en la estructura productiva en cada uno de ellos; así, mientras en Bolivia, Colombia y Ecuador representa entre el 13% y el 15%; en Perú y Venezuela sólo tiene una participación de entre 5% y el 7%. En consecuencia, estos últimos, importadores netos de productos agropecuarios, están dispuestos a hacer más concesiones a MERCOSUR en este segmento, y ponen énfasis en la protección del sector industrial.

Vale destacar, sin embargo, que mientras MERCOSUR solicitaba preferencias en un total de 1.476 partidas, la Comunidad Andina lo hacía en 2.732 partidas, lo que resulta incoherente si se considera la

mayor diversificación productiva de economías como las de Argentina y Brasil. Esto podría explicarse principalmente por la mayor precisión y realismo de la posición negociadora del MERCOSUR; lo que se agrava aún más si se consideran sus reconocidos mayores niveles de productividad frente a las economías andinas.

También es importante analizar la visión que tienen los miembros del MERCOSUR de cada uno de los países andinos; así, por ejemplo, en el caso del Ecuador, los contactos empresariales han llevado a identificar alrededor de 100 productos ecuatorianos en los cuales tendrían interés empresas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; la mayoría de ellos son productos agropecuarios, piscícolas y forestales, entre los que se destacan: flores, hongos, frutillas, frijoles, maíz, cacao, café, aves y pescado fresco, madera, bebidas alcohólicas; y, algunas manufacturas.

La posición del MERCOSUR en las negociaciones se planteó con suma dureza, puesto que en las listas entregadas a los miembros de la CAN, que recogen sus expectativas respecto de las preferencias a que aspiran eran muy exigentes; así, en el caso del Ecuador, dicha lista incluía rebajas arancelarias del 100% y del 50%, en numerosos productos que produce el país; entre los más sensibles están los lácteos y sus

múltiples derivados, la carne de pollo, el arroz, el maíz. Eso explica, su defensa de las franjas de precios, como mecanismo que fija aranceles más altos para ciertos productos agropecuarios que vienen de países no miembros de la CAN, evitando así el ingreso de dichos bienes, con precios inferiores a los locales, como pueden hacerlo los países de MERCOSUR.

Entre los sectores que se consideran más afectados, en el Ecuador, que se han opuesto a lo solicitado por MERCOSUR y han presionado para mantener niveles adecuados de protección, están los ganaderos y agricultores; cuyos gremios han señalado que el país carece de una política definida para defender e impulsar al sector agropecuario. Por su parte los gremios industriales, adoptando una posición de empujar hacia delante, planteaban que "nadie está listo pero que hay que arriesgarse". El equipo negociador ecuatoriano asumió el principio de defender algunas cadenas productivas claves para el país, entre las cuales están las del maíz, balanceados y la avicultura; y, la de la palma y los aceites refinados.

A mediados de 1998, los países andinos acordaron mantener la protección a los productos agrícolas considerados sensibles, incluidos en las franjas de precios, en las negociaciones con MERCOSUR.

también es preciso mencionar la falta de una posición homogénea entre los miembros de la CAN, respecto de los niveles de desgravación considerados aceptables, que van desde la negativa a conceder preferencias, hasta niveles del 50% y del 80%, en tanto que los del MERCOSUR coinciden en plantear un 100%, para todos los productos.

El conjunto de los aspectos señalados determinó que las negociaciones se lleven a cabo con suma dificultad; la propuesta del bloque del Cono Sur de reducir las preferencias concedidas bilateralmente en el patrimonio histórico, para multilateralizarlas, fue rechazada considerando que suponía una condición de reciprocidad absoluta en el mercado andino; se adoptó como alternativa un proceso de revisión partida por partida, que prolongaba excesivamente las negociaciones y resultaba sumamente desgastante. En consecuencia, se provocaron varias postergaciones, la última de las cuales desfasó el fin de la primera etapa, hasta el 31 de marzo de 1999, lo cual tampoco se logró.

En el proceso de negociación, el MERCOSUR habría aceptado informalmente su disposición a mantener un trato preferencial para el Ecuador, así como para Paraguay, considerando que el primero representa un mercado pequeño.

En varias ocasiones algunos miembros de la CAN plantearon la

posibilidad de abandonar la negociación en bloque y dar paso a una negociación de cada país en forma aislada, posición que parecía ganar adeptos a fines de 1998; el debate alcanzó mayor notoriedad en el caso de Venezuela, pero finalmente se reiteró la conveniencia de mantener la negociación como bloque, aun cuando sigue constituyendo una amenaza potencial permanente.

En el primer trimestre de 1999, se registraron divergencias en MERCOSUR, cuando Brasil comenzó a manejar la tesis de negociar individualmente con la Comunidad Andina, desde una posición relativamente más flexible que la mantenida por el bloque; efectivamente, en la tercera semana de abril, se iniciaron diálogos sobre un Acuerdo de Preferencias Arancelarias, examinando las listas de productos brasileños, luego de establecer previamente las reglas de juego que se manejarían en el proceso; el cual continuó con una reunión que se realizó en Lima, en el mes de mayo. Finalmente a comienzos de Julio se logró un acuerdo básico sobre el patrimonio histórico de preferencias.

No existe precisión respecto de los factores que determinan esta posición asumida por Brasil; se plantean no obstante algunas hipótesis al respecto; algunos manifiestan que se trataría de la respuesta brasileña frente a la posición adoptada por Argentina, cuando emprendió

negociaciones con México, en forma unilateral, dejando al margen al resto del bloque; otros señalan que se trata de una nueva estrategia del bloque, para lograr que las negociaciones avancen; en tanto que otros consideramos que la magnitud de la crisis brasileña y sus repercusiones en América Latina, han incrementado la necesidad de generar saldos favorables en su balanza comercial, con el mayor número de contrapartes; así, a pesar de que los países de la Comunidad Andina adquieren sólo alrededor del 5% del total exportado por Brasil, en los últimos años, sin embargo, tanto ese país, como Argentina, y en consecuencia el MERCOSUR, han mantenido sistemáticos saldos favorables de la balanza comercial a lo largo de los años noventa, que en el caso de Brasil bordean los 1.000 millones de dólares, desde 1993.

Esta iniciativa de Brasil ha agudizado los conflictos y problemas que ya venía enfrentando el MERCOSUR, llevándolo a la peor crisis desde su creación formal a fines de 1991, que ha generado su virtual paralización; la significativa devaluación del real en enero de este año, ha provocado que muchos productos brasileños, especialmente alimentos, se vuelvan aún más competitivos e inunden el mercado argentino, provocando una respuesta proteccionista en Argentina, como la registrada contra las exporta-

ciones brasileñas de acero, que amenaza llegar hasta la Organización Mundial de Comercio. El clima de enfrentamiento es azuzado por los sectores empresariales que se sienten perjudicados, en los dos países, amenazando con desactivar la dinámica de este proceso de integración.

Finalmente, cabe señalar que la crisis financiera y la consecuente recesión y/o depresión que se registra en América Latina, también ha provocado reflejos defensivos en los miembros de la Comunidad Andina, similares a los que se presentaron con la crisis de la deuda externa en los años ochenta, más adelante se analiza en detalle este tema, los cuales conspiran contra la dinámica de los intercambios intraregionales e interregionales.

En consecuencia, los problemas que enfrentan los diferentes actores en presencia y el peso de los factores políticos y de las tendencias derivadas del entorno internacional hacen muy difícil aventurar cuál será la evolución probable de las negociaciones entre CAN y MERCOSUR; no obstante, es evidente que la iniciativa de Brasil parece haberlas desbloqueado luego del impasse en que habían caído, por las sucesivas prórrogas, producto de posiciones inflexibles. Ciertos sectores de MERCOSUR han señalado que no deben existir precipitaciones en las negociaciones con la CAN, puesto

que no hay apuro para constituir un área ampliada de libre comercio.

Dificultades para el comercio, a través de algunas decisiones de la Secretaría Técnica de la CAN

El órgano técnico de la Comunidad Andina de Naciones, la Secretaría Técnica, dictamina a lo largo de todo el año numerosas decisiones en torno a los diversos temas relativos a la marcha del proceso de integración; tales decisiones y resoluciones se refieren fundamentalmente a: formalizar las decisiones adoptadas en las diferentes instancias de la CAN, sobre la marcha de la integración y sobre las negociaciones con otros bloques; atender las solicitudes de diferimiento del arancel externo común (AEC); establecer periódicamente el nivel del Sistema Andino de Franjas de Precios; determinar y dirimir las solicitudes y reclamos realizados por empresas y gobiernos de los países miembros, respecto de políticas de exportación y mercadeo de otras de la subregión, que consideren lesivas para sus intereses; definir los temas de patentes, marcas y derechos de propiedad ante reclamos de empresas y gobiernos andinos; aceptar las listas de excepciones al AEC, planteadas por los países; dictaminar sobre las solicitudes de reconsideración planteadas a la Secretaría; iniciar y llevar adelante las investiga-

ciones necesarias para atender las solicitudes de aplicar derechos anti-dumping a flujos comerciales específicos, realizadas por empresas de los países miembros; así como informar sobre todas las demás decisiones, eventos y resoluciones que se producen en la marcha del proceso de integración.

Considerando el número de decisiones que adopta la Secretaría y otras instancias de la CAN, haremos referencia sólo a una parte de las que fueron adoptadas en el período más reciente, seleccionando aquellas con mayor relevancia por su impacto en los flujos de comercio intraregionales o que buscan el perfeccionamiento del proceso integrador.

Para preparar esta sección nos hemos apoyado en la Gaceta Andina de la CAN y en el Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, que recoge todas las decisiones adoptadas por el Acuerdo de Cartagena; no se ha considerado la Declaración Presidencial de Guayaquil, de abril de 1998, que revisó una enorme cantidad de temas de la integración andina, incluyendo el impulso a la participación de la sociedad civil y las políticas sociales.

En dicho evento, la Secretaría Técnica estableció que son 67 las resoluciones observadas a los diferentes países miembros; entre ellas se incluyen la observación a Colombia por su tratamiento de las im-

portaciones de licores de la subregión; al Ecuador por las medidas que aplica a los licores procedentes de Colombia, por el tratamiento a los servicios de transporte, exigiendo solicitudes de permiso y por la aplicación de un impuesto a las importaciones de los países miembros de la CAN; también se observa al Perú, por el incumplimiento de las normas andinas (Decisiones 257 y 358), sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, al no atender la solicitud de permiso de prestación de servicios, realizada por una empresa ecuatoriana. Posteriormente algunos de estos contingentes fueron superados, otros siguen pendientes.

Sin embargo, antes de presentar las dificultades registradas en las relaciones comerciales, el objetivo en el que se ha concentrado el proceso integrador, vale mencionar el problema de las deudas pendientes acumuladas por los países miembros, con la CAN. Salvo Colombia y Venezuela, los otros países miembros han mantenido retrasos históricos en el pago de sus aportes para el funcionamiento de las diversas instancias comunitarias; ellas han podido seguir operando gracias fundamentalmente a la cooperación europea y/o al financiamiento de la CAF; no se ha logrado aprobar un mecanismo de financiamiento vinculado con un pequeño gravamen a las transacciones comerciales intra

regionales, que reduciría la dependencia respecto de los presupuestos fiscales de cada país.

La acumulación de tales deudas, con sus respectivos intereses, que a comienzos de 1993 bordeaban los 12 millones de dólares, llevó a los Presidentes de los países miembros, a establecer una disposición transitoria en el Protocolo de Trujillo, mediante la cual se revisaban y reducían las deudas pendientes, en algo más del 40%, fijándolas en un nivel cercano a los 7.2 millones de dólares (Decisión 340); esa misma reducción porcentual se aplicó a las deudas individuales de cada país. Adicionalmente se estableció un cronograma de 3 pagos para los siguientes años (en el período 1993-1995); al mes de agosto de 1997, salvo un pago parcial del Perú, no se cumplieron esos calendarios; en consecuencia, la Secretaría de la CAN, estableció y notificó el incumplimiento.

Desequilibrio externo y nuevos obstáculos al comercio intraregional

Desde la segunda mitad de 1997, la crisis financiera internacional afectó a los países andinos, tanto mediante la drástica reducción de los flujos financieros externos, como a través de la reducción de sus ventas externas y de las cotizaciones en el mercado mundial de

sus principales rubros de exportación; lo que unido a otros factores exógenos (El Niño entre los más importantes), han determinado un rápido deterioro del sector externo y de la situación fiscal de la mayoría de los miembros de la CAN.

Al igual que sucedió con el estallido de la crisis de la deuda, a comienzos de la década de 1980, se devaluaron las monedas de varios países, y los gobiernos establecieron diversas medidas de tipo proteccionista, orientadas a reducir o controlar los flujos de comercio. Colombia y Ecuador devaluaron sus monedas en 9% y en 15%, respectivamente, en los primeros meses de 1999; y todos los países andinos permitieron que se acelere el deslizamiento de sus tipos de cambio en los meses posteriores, en medio de una acelerada pérdida de reservas externas.

Complementariamente se han extendido las acciones y decisiones de tipo proteccionista, principalmente utilizando medidas para arancelarias, como la aplicación de tasas de servicios, normas sanitarias y salvaguardias, entre otras.

Lamentablemente esta evolución ratifica la vulnerabilidad de los avances en la integración andina, frente al deterioro de las economías de los países miembros, derivada de la crisis en la economía mundial. Cuando los mercados se restringen, los países reaccionan con medidas

defensivas, que afectan al intercambio y amplifican las tendencias recesivas.

Sin embargo, debe señalarse que también existen algunos avances, relacionados con la superación de ciertos incumplimientos que arrastraban varios países; así como la decisión de numerosos actores, básicamente del sector privado, que tratan de mantener e incrementar los flujos en la región.

En cuanto a los incumplimientos y a la implantación de medidas proteccionistas, merecen destacarse, entre las más importantes, la decisión adoptada por Venezuela, en abril de 1998, alegando una situación de grave situación fiscal y de emergencia nacional, que estableció un gravamen adicional del 15% a las importaciones distintas de las de los países miembros y a las importaciones de productos distintos a los negociados en los Acuerdos de Alcance Parcial, logrados dentro del Tratado de Montevideo; ello significó que se apliquen aranceles distintos al arancel externo común (AEC), en 22 subpartidas, sin la autorización previa de la Secretaría, incumpliendo en consecuencia la normatividad andina.

Desde marzo de 1997, el gobierno ecuatoriano estableció una sobretasa arancelaria, del 2 al 5 por ciento, sobre los derechos ad valorem, en un gran número de partidas de importación, incluyendo a las de

los países miembros, como una cláusula de salvaguardia, de carácter transitorio; dicha medida tenía un objetivo eminentemente fiscal y debía mantenerse sólo hasta fines de ese año; sin embargo, se levantó sólo en el mes de marzo de 1999.

En el período analizado también se han presentado solicitudes de diferimiento del AEC, por parte de algunos países miembros, referidas a partidas arancelarias específicas, cuya producción local se vio afectada por factores exógenos como el fenómeno de El Niño u otro tipo de problemas; por ejemplo, el Ecuador solicitó ese diferimiento en los casos del maíz amarillo duro, el arroz con cáscara y las tortas y demás residuos de la extracción del aceite de soya, por razones de emergencia nacional, debido al fenómeno de El Niño. La solicitud fue denegada, al igual que la reconsideración planteada más tarde, ya que la Secretaría consideraba que la situación no ameritaba la declaración de emergencia,

Colombia igualmente solicitó el diferimiento del AEC en el caso de las importaciones de algodón sin cardar ni peinar, alegando también razones de emergencia nacional, que habían llevado a la reducción de la producción; la Secretaría negó esta solicitud así como la reconsideración planteada más tarde, estimando que se trata de una materia prima muy importante, cuya libera-

ción, aún temporal, modificaría drásticamente la estructura competitiva del sector textil en la subregión.

En abril de 1998, la Secretaría había autorizado al Ecuador la importación de 7.000 toneladas de algodón, con arancel 0, por razones de emergencia nacional, debido al impacto de El Niño sobre su producción interna; lo propio sucedió con las importaciones de arroz con cáscara, durante un período de 6 meses y hasta por 120 mil toneladas métricas. Por su parte Venezuela solicitó el diferimiento, en las importaciones de maíz blanco, por razones de conflicto interno y grave perturbación del orden público, la misma que fue aceptada. Bolivia efectuó una solicitud de diferimiento en sus importaciones de diesel desde Argentina, aduciendo un manejo monopólico de los precios por la empresa proveedora (Refinor); la misma fue negada, considerando que no existían razones de fuerza mayor.

Otros incumplimientos de la normatividad andina en el período reciente son los siguientes: de Venezuela, por la aplicación de normas fitosanitarias para bloquear el ingreso de limón sutil procedente de Colombia; de Venezuela al aplicar un arancel de 13.5% a los tableros de madera contrachapada procedentes del Perú, sin aplicar la preferencia del 100%, concedida en el Acuerdo

Bilateral firmado entre los dos países; de Colombia, al aplicar un arancel de 18% a las importaciones de láminas de plástico tipo fórmica procedente del Perú, en tanto que a las procedentes de Chile, se aplica un arancel de 0, bajo el Acuerdo de Alcance Parcial firmado entre Colombia y Chile; igualmente Colombia incumple al aplicar un arancel de 13.5% a las importaciones de conductores eléctricos de cobre, procedentes del Perú, en tanto que a los procedentes de México se aplica un arancel de 7.9%; finalmente, se observan por parte de la Secretaría General, las medidas restrictivas aplicadas por el Perú, a las importaciones de gas licuado procedentes de Bolivia. Por otro lado, en los últimos meses de 1998, la Secretaría Técnica anuló la resolución 435 de octubre de 1996, que fijaba un gravamen del 15% a las ventas de madera contrachapada del Ecuador a Colombia, como medida correctiva, al no demostrarse la causalidad entre esas importaciones y las perturbaciones en el mercado colombiano de ese producto.

Por otro lado, en este período también se registran las observaciones por parte de la Secretaría de la CAN a varios países andinos, por la aplicación de aranceles nacionales distintos al arancel externo común, casi siempre debido a consideraciones de sensibilidad particular de ciertos sectores nacionales.

En tal sentido, la Secretaría observó al Ecuador, mediante la Resolución No. 089, por la aplicación de aranceles distintos al AEC, en 17 subpartidas, incumpliendo los compromisos comunitarios asumidos (Dictamen 11-98); y, más tarde, en septiembre de 1998, se estableció el Dictamen 14-98, que establecía el incumplimiento del Ecuador en 672 subpartidas arancelarias, como resultado de la aplicación de la sobretasa mencionada anteriormente.

En el caso de Bolivia, se estableció el incumplimiento en 5 subpartidas (Dictamen 13-98), superado en el segundo semestre (Dictamen 27-98), no obstante, el gobierno boliviano estableció una tasa retributiva de servicios del 2%, sobre tales partidas, medida que fue calificada como un gravamen y como un incumplimiento de la normatividad andina por dicho país, por parte de la Secretaría General. Por su parte, Colombia recibió esa observación en 25 subpartidas (Dictamen 10-98); y Venezuela en 55 subpartidas (Dictamen 12-98), de las cuales 38 fueron acordadas, persistiendo el problema en 17 subpartidas.

Otros obstáculos al comercio intrarregional establecidos en el período analizado fueron las medidas adoptadas por Venezuela y Colombia. En el primer caso, la creación de una tasa de servicios aduaneros de 2% sobre el valor de importación, por parte del gobierno vene-

zolano, en abril de 1998, como una medida que buscaba recaudar ingresos para el fisco; la misma fue calificada como un gravamen para efectos del programa de liberalización por la Secretaría, la cual dio un plazo de 30 días para poner fin a ese incumplimiento; al mes de enero de 1999, la situación se mantenía sin cambio, a pesar de las repetidas observaciones hechas por la Secretaría General de la CAN. Por su parte, Colombia estableció un depósito para el registro de las operaciones de financiamiento de importaciones, considerando que ellas significan el incremento de su deuda externa; esa medida fue cuestionada por Venezuela y Bolivia, quienes exigieron su eliminación; la Secretaría determinó que constituía una restricción al comercio que debía retirarse.

El Perú mantuvo su incumplimiento de las obligaciones establecidas en las Normas Sanitarias Andinas, al suspender el ingreso de ganado en pie (bovinos, ovinos, caprinos, porcinos, etc.), por la frontera norte del país; igualmente estableció restricciones al ingreso de limón y otros cítricos desde Venezuela, aduciendo que se protegía contra diversas plagas. A mediados del año 1998, Colombia aplicó vistos buenos a las importaciones de arroz provenientes del Perú; al mismo tiempo que establecía un cupo de algo menos de 46 mil toneladas mé-

tricas (muy por debajo del promedio de los tres últimos años que supera las 85 mil toneladas), a las exportaciones de arroz provenientes del Ecuador, así como restricciones fitosanitarias sobre otras 80 mil toneladas cuya importación está pendiente desde 1998; tales medidas buscan evitar una sobreoferta de la gramínea en el mercado colombiano que afecta a los productores locales. Esto generó medidas de retorsión de parte del Ecuador, como la suspensión de las autorizaciones previas que significa bloquear el ingreso de diversos productos, principalmente agroquímicos desde Colombia.

Por otro lado, la Secretaría General calificó como gravamen a la cuota autoredimible del 0.25 por mil sobre el valor de importación de todos los bienes que ingresan al Ecuador, de todos los orígenes, establecida en la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, publicada el 2 de octubre de 1997, como mecanismo para proveer recursos para la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI); en consecuencia, considera que el país incumple lo establecido en el Capítulo V, sobre el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena y pide se la deje sin efecto para los países miembros de la CAN.

De acuerdo a las decisiones de la Secretaría, el Ecuador también estaría incumpliendo las normas andi-

nas referidas a la liberación de mercados, por aplicar un arancel variable y otro específico a las importaciones de combustibles derivados del petróleo, originarias de los países miembros; esas medidas forman parte de un sistema de control de los precios internos de tales productos, incorporando como base referencial el precio mínimo de aforo, más los aranceles y el impuesto al valor agregado; esa medida fue calificada como gravamen y se ha pedido dejarla sin efecto para los países miembros.

Los gobiernos de Bolivia, Perú y Venezuela, incumplieron las normas del Régimen Común sobre Acceso a Recursos Genéticos, al no acreditar la autoridad competente en la materia en cada país, ni designar sus representantes al respectivo Comité Andino; Bolivia superó ese incumplimiento en el mes de enero de 1999.

Los gobiernos de Bolivia y Perú, mantienen el incumplimiento de las Decisiones 378 y 379 de la Comisión, que contienen el Régimen de Valoración Aduanera y la Declaración Andina de Valor, respectivamente, en tanto que el Ecuador incumple la segunda Decisión; el uso de tales disposiciones uniformemente en los países andinos trata de facilitar la aplicación de normas comunes basadas en el Acuerdo de Valor del GATT de 1994.

Persisten además las trabas establecidas por Colombia al ingreso de licores provenientes del Ecuador, un problema que dura ya cerca de 8 años; la última decisión del Tribunal Andino de Justicia falló a favor del Ecuador, a fines de enero de 1999, pese a lo cual los obstáculos se mantienen.

En lo que respecta al tema del transporte intrarregional, vale mencionar que, considerando criterios de reciprocidad, se ha concedido el permiso de prestación de servicios para realizar el transporte internacional de mercancía por carretera, a una empresa ecuatoriana y a una empresa peruana, superando las resistencias y problemas generados inicialmente. No obstante, en la frontera colombo venezolana las dificultades se han acentuado, y el comercio entre los dos países está virtualmente paralizado, debido a un paro indefinido de camioneros en Venezuela, que a mediados de mayo duraba ya 14 días; los transportistas venezolanos cuestionan la masiva presencia de camioneros colombianos que los desplazan del mercado local; su descontento los lleva incluso a rechazar el conjunto de los acuerdos de integración andina.

Entre los signos alentadores generados en el ámbito comercial en la subregión andina, cabe mencionar, que, aun cuando con retrasos, la mayoría de países ha tendido a

cumplir con el retiro anual de 50 subpartidas arancelarias, de sus listas de excepciones al AEC, cumpliendo lo establecido en la Decisión 396 de la Comunidad Andina.

Igualmente, ha tendido a superarse el incumplimiento de las normas sanitarias agropecuarias andinas que había llevado a bloquear importaciones, alegando el afán de evitar riesgos fitosanitarios como la mosca de la fruta, en el caso de las entradas de sandías, melones y mangos del Perú al Ecuador; o de las importaciones a Colombia, de material vegetal fresco y en particular de cítricos desde Venezuela. También debe destacarse el cumplimiento por parte del Perú, en la segunda mitad del año pasado, tanto de los acuerdos establecidos sobre Normas de Origen para Productos Farmacéuticos, como de las normas sobre nomenclatura común de los países de la CAN.

Igualmente debe destacarse la Decisión 439, publicada a comienzos de septiembre de 1998, que definió el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la CAN, propiciando el establecimiento de un mercado común andino de servicios, eliminando las restricciones vigentes; dicho marco admite la posibilidad de establecer salvaguardias temporales, debido a problemas de balanza de pagos, reconoce un trato preferencial a Bolivia y

Ecuador, como países de menor desarrollo relativo y define los principios para establecer el origen de los servicios.

En suma, como se ha podido apreciar, con la crisis financiera internacional y sus secuelas, se han multiplicado las restricciones de diverso tipo al comercio entre los países andinos; la escasez de divisas (en ausencia de mecanismos de pago alternativos) obliga a racionarlas, priorizando las adquisiciones y pugnando por incrementar las exportaciones. Veamos a continuación las principales tendencias de la evolución reciente del comercio andino.

Intercambios Comerciales de la Comunidad Andina

En 1998, los intercambios comerciales de los países andinos con el resto del mundo, así como los que se realizan en la subregión andina, sufrieron una retracción importante, con relación a la tendencia expansiva que venía registrando en los últimos cuatro años.

Dicha evolución se inserta en un contexto marcado por el deterioro generalizado de la situación externa de las economías latinoamericanas, por efecto de la crisis financiera internacional y del fenómeno de El Niño. Todos los países de la CAN presentaron en 1998 un elevado saldo deficitario en la cuenta corriente de la balanza de pagos, equi-

valente a un promedio de alrededor del 6.5% del PIB, superior al promedio de América Latina y El Caribe (4.1%); si se excluye a Venezuela, cuyo sector externo muestra una mejor situación relativa (con un déficit de -1.5%), el déficit promedio se eleva al 8% del PIB. En todo caso, las exportaciones intracomunitarias se comportaron mejor que las exportaciones andinas al resto del mundo; así en 1998, las primeras cayeron en 5.2%, mientras que las segundas se redujeron en 18.9%. Cabe recordar que las exportaciones intracomunitarias registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 29% en el período 1990-1995.

En consecuencia, la participación de las exportaciones que se dirigen hacia la Comunidad Andina dentro del total de las exportaciones se ha incrementado en los años noventa, ubicándose casi en el 14% en 1998 para el conjunto de la CAN; cabe destacar que en los casos de Bolivia y Colombia, el comercio con los países miembros bordea el 20%.

Las exportaciones perdieron dinamismo debido al impacto de los procesos antes mencionados, así como por el deterioro de los términos de intercambio, provocado como reflejo de la crisis, que se presentó en todos los países andinos; esa tendencia fue mucho más pronunciada en los casos de Venezuela

y Ecuador, debido a la profunda caída del precio del petróleo crudo en el mercado internacional (que llegó a su nivel más bajo en los últimos 12 años). Simultáneamente se registró una desaceleración de las importaciones de los países latinoamericanos y andinos, frente al importante crecimiento que venían presentando, debido a la menor disponibilidad de divisas por la pérdida del poder de compra de las exportaciones y a la disminución de la demanda interna. Por otro lado, los flujos de inversión extranjera directa hacia los países de la región andina, cuyo total se multiplicó más de 5 veces entre 1990 y 1997, pasando de 2.600 millones a más de 14.134 millones, respectivamente, se redujo prácticamente en un 25% en 1998, cayendo a 10.610 millones de dólares. Colombia y Venezuela, que reciben más de las dos terceras partes de los flujos de inversión extranjera directa hacia la región, explican ese descenso, puesto que Bolivia y Ecuador presentan pequeños incrementos, en tanto que el ingreso de capital extranjero al Perú creció en 215 millones de dólares.

Como consecuencia de las evoluciones reseñadas, en 1998 se presenta una caída de 12.8% en las reservas internacionales netas de los países de la CAN, equivalente a casi 5.000 millones de dólares, que contrasta con los crecimientos de 42% y 16.9%, registrados en los dos

años anteriores respectivamente; las mayores pérdidas de reservas se presentan en Venezuela (2.410 millones de dólares), Colombia (1.177 millones) y Perú (986 millones).

Finalmente, vale destacar que se mantiene la tendencia registrada por la composición de las exportaciones intracomunitarias, dentro de las cuales la mayor participación corresponde a los productos no tradicionales; efectivamente, el mercado andino se ha constituido en los últimos años, en una oportunidad para colocar los excedentes de la industria manufacturera, que no podían colocarse en los mercados locales, debido a las tendencias recesivas presentes en dichas economías.

Los fenómenos de retracción de las corrientes comerciales en la región andina parecen profundizarse en el primer semestre de 1999, debido a la persistencia de la crisis y al impacto de los reflejos defensivos reseñados en la parte final de la sección anterior, que han significado colocar diversos obstáculos a los flujos comerciales de bienes y servicios entre los países miembros.

Para muchos autores es inevitable que con el avance de la integración y el incremento de los intercambios aumenten igualmente los conflictos comerciales; sería necesario entonces establecer un sistema adecuado para la solución de controversias, que permita negociarlos,

evitando su proliferación y que se constituyan en obstáculos permanentes. En el caso de la Comunidad Andina se ha determinado que esta función la cumpla el Tribunal Andino de Justicia, pero sus dictámenes y observaciones no cuentan con el apoyo de ninguna capacidad coercitiva, lo cual les resta eficacia; los países miembros no tienen, al menos por el momento, la voluntad política para aplicar un esquema más fuerte.

Conclusión

Como se ha visto en el presente artículo, la Comunidad Andina sigue caracterizándose por múltiples fragilidades, que limitan la eficacia de su acción como bloque en las relaciones económicas internacionales, a pesar del innegable avance registrado en los últimos años.

La limitada prioridad que los gobiernos de los países miembros asignan al proceso de integración sigue manifestándose en las ambigüedades que mantienen frente al mismo, en los problemas presupuestarios de las instancias andinas y en la acumulación de los incumplimientos. La crisis financiera internacional y sus repercusiones en la región han reproducido los reflejos defensivos y proteccionistas de anteriores episodios similares, con diversas modalidades, si bien el comercio intraregional parece relati

vamente menos afectado que en la crisis de la deuda.

No obstante la dinámica registrada en los años noventa, los niveles de interdependencia entre los países de la CAN siguen siendo todavía muy bajos, frente a los que se han creado en procesos similares, como en el MERCOSUR y en la Unión Europea, los cuales se sustentan tanto en raíces históricas, como en una decisión política y un liderazgo más claros. Ello no garantiza, sin embargo, que la crisis presente en América Latina provoque la multiplicación de medidas proteccionistas, como las que están

surgiendo en estos días entre Brasil y Argentina, cuestionando la viabilidad del MERCOSUR.

La superación de los déficit democrático y social de la integración andina, profundizando efectivamente los niveles de participación de la sociedad civil, ampliando realmente la perspectiva integradora, más allá del mero incremento de los flujos económicos; y, la incorporación de mayores sectores de población a sus beneficios, permitirá consolidar el proceso y abrir la vía hacia una inserción positiva en la globalización.