

¿Es la CAN un esquema vigente de integración?

Manuel Chiriboga Vega

Junio de 2009



Mayo 2009

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



¿ES LA CAN UN ESQUEMA VIGENTE DE INTEGRACIÓN?

Manuel Chiriboga Vega

Contenido

	<u>Pág.</u>
1. La CAN, uno de los esquemas más antiguos de integración	1
2. Comportamiento del comercio intracomunitario	4
3. Negociaciones con terceros países	6
4. Soberanía y Multilateralidad	9
5. Escenarios Posibles de Desarrollo de la Comunidad Andina	14
6. Negociaciones con la Unión Europea	20
7. Un enfoque final para el fortalecimiento de la CAN. Conclusiones	22
Bibliografía	26

MANUEL CHIRIBOGA

Ecuatoriano, Diploma en Economía del Desarrollo en el Instituto de Países en Vías de Desarrollo; y sociólogo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Actualmente investigador principal de RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y director del Observatorio de Comercio Exterior; fue con anterioridad Sub-secretario de Comercio y Jefe Negociador del TLC con Estados Unidos por Ecuador y de Política Comercial e Inversiones del Ministerio de Agricultura y Ganadería. También Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) entre 1994 y 2002 y previo a ello Director del Programa de Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Ha sido adicionalmente presidente del grupo de trabajo de las ONG sobre el Banco Mundial y del Foro Internacional sobre Fortalecimiento Institucional de las ONG y miembro de la coalición Internacional sobre la tierra. Coordinó el grupo de trabajo sobre temas agrarios del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, donde coordinó un programa de estudios comparativos sobre estrategias de vida en las zonas rurales de África y América. Fue el primer secretario de Desarrollo Rural Integral del Ecuador. Es miembro de Consejos Editoriales de Revistas en los Campos Rurales, de estudios sobre la Sociedad Civil, etc. y editorialista del periódico El Universo. Ha sido consultor para organismos como el FIDA, FAO, CEPAL, IICA, BID, BIRF en temas de desarrollo rural, comercio y sociedad civil. Ha sido profesor de Comercio Internacional en la Maestría de la Universidad Católica de Ibarra y en la Universidad San Francisco de Quito y profesor sobre Globalización y Agricultura en la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha escrito al menos 7 libros y decenas de artículos sobre temas de comercio, agricultura, desarrollo rural e historia económica. En el año 2008 recibió el premio de la FLACSO Pío Jaramillo Alvarado por toda su contribución al desarrollo de las ciencias sociales ecuatorianas.

ILDIS – FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios.

¿ES LA CAN UN ESQUEMA VIGENTE DE INTEGRACIÓN?

Manuel Chiriboga Vega¹

1. La CAN, uno de los esquemas más antiguos de integración

La integración debe ser vista como un proceso por el cual se busca lograr ciertos bienes públicos conjuntos de tipo comunitario que fortalecen las prioridades de desarrollo de cada país y que solo pueden conseguirse por medio de la acción coordinada. Ello puede darse sin embargo, si hay un mínimo de compatibilidad entre las prioridades de los países que hacen parte del esfuerzo comunitario. La historia de la Comunidad Andina CAN es una en que ese objetivo se visualiza durante períodos cortos en que hay compatibilidad entre las prioridades de los países con el objetivo compartido. Hoy en día ese objetivo se lo ve cada vez más lejano.

La Comunidad Andina, anteriormente conocida como Acuerdo de Cartagena, fue constituida en 1969, con el objetivo de promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica y procurar un mejoramiento en el nivel de vida de sus habitantes. Este acuerdo de integración fue firmado inicialmente por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, se incorpora posteriormente en 1973 Venezuela, y en 1976, por diferencias sustanciales en las políticas económicas de sus miembros, se retira Chile.

Desde su creación la CAN buscó como metas la armonización de políticas económicas y sociales, programación conjunta para intensificar el proceso de industrialización subregional y ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial, un programa de liberalización comercial, un arancel externo común y programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario.

La profundización del proceso de integración no se concreta sino hasta 1993 en que entró a operar una zona de libre comercio entre sus países miembros, y en 1994 en que se aprueba la Decisión 370² en el cual se establece la aplicación de un arancel externo común, dando así un primer paso en la búsqueda de consolidar un mercado común y se aprueba una política común entre Venezuela, Colombia y Ecuador para el sector automotor.

Para impulsar dicho proceso se consolida un esquema institucional que regula y administra los diferentes acuerdos que se alcancen entre sus miembros, dicha estructura se diseña considerando diferentes niveles de decisión y soporte para el adecuado

¹ Investigador principal del Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. RIMISP. Agradezco el apoyo de los economistas Edwin Vasquez y Carol Chehab del Observatorio de Comercio Exterior

² Decisión 370 del 26 de noviembre de 1994. Establecimiento de la Unión Aduanera andina.

cumplimiento y avance de la integración. La CAN cuenta con niveles políticos como son el Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, instancias legislativas y normativas en lo comercial como la Comisión conformada por los Ministros de Comercio Exterior, jurídicas o de solución de diferencias mediante el Tribunal Andino de Justicia, de representación como el Parlamento Andino, de apoyo financiero como la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas y de administración, apoyo técnico y ejecución como es la Secretaría General.

En el marco de esta institucionalidad y con miras a que se alcancen resoluciones que fortalezcan el proceso, se acordó que las decisiones que involucren normas vinculantes y que sean de carácter supranacional se las adopté por consenso, salvo algunas excepciones, las cuales se aprobarían a través de votación por mayoría absoluta sin voto negativo, en especial aspectos que no involucren modificación del Acuerdo de Cartagena, arancel externo común, armonización de políticas económicas, armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior, integración física, entre otros.

A pesar de los avances en términos de integración e institucionalidad, las dificultades al interior de sus países miembros volvían a surgir, nuevamente por las diferencias en relación a las políticas económicas, surgiendo discrepancias profundas con Perú, que condujo a una posible salida de este país como sucedió con Chile en 1976. Los países andinos en 1997 decidieron otorgar un waiver a Perú para mantenerlo al interior de la CAN permitiéndole aplazar la aplicación de la zona de libre comercio y el arancel externo común hasta el 2005.

Con la existencia de este waiver las resoluciones adoptadas en la conformación de un mercado común fueron aplicados únicamente por Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, aceptando ciertas espacios que les permita ir adaptando estas decisiones comunitarias de manera gradual, en especial la aplicación del arancel externo común, considerando un trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo como son Bolivia y Ecuador.

En el año 2002, en Santa Cruz de Bolivia³ los países miembros reafirmaron sus compromisos hacia el establecimiento de un mercado común, adoptando importantes decisiones a nivel presidencial para consolidar la zona de libre comercio en dicho año⁴, avanzar hacia un acuerdo para armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias y el tránsito de carga por carretera, el compromiso para que los cinco países miembros apliquen el arancel externo común hasta el 2003 en niveles de 0%, 5%, 10% y 20%⁵, se armonicen los regímenes aduaneros especiales, se adopte una política agrícola común y se avance hacia la armonización de políticas macroeconómicas para el cumplimiento de criterios de convergencia.

³ Declaración del Consejo Presidencial, Santa Cruz de la Sierra Bolivia, 30 de enero del 2002.

⁴ En el caso de Perú se aceptó que la liberalización de petróleo y combustibles se extienda hasta fines del 2003 y en el caso de productos agrícolas hasta el 2005.

⁵ Para el caso de Bolivia por su condición geográfica y como parte del trato especial y diferenciado no aplicaría el arancel del 20%

A pesar de esas importantes decisiones adoptadas al más alto nivel por parte de los países miembros, hasta la fecha no se ha avanzado en la mayor parte de campos acordados. Por el contrario y desde el 2006 las diferencias y los problemas se han profundizado al punto que en el 2006, Venezuela resolvió retirarse de la CAN, poniendo en una situación política delicada a uno de los más antiguos procesos de integración de la región.

En cuanto a los compromisos de alcanzar las metas de un mercado común, éstas se han ido diluyendo permanentemente, Perú ha mantenido su actitud de no cumplir las resoluciones adoptadas en materia de arancel externo común como es el caso de la Decisión 535⁶ que logró una armonización arancelaria en el 2002 para el 65% del universo de productos. A estos se suma la actitud en los últimos años de Ecuador y Bolivia de buscar una independencia arancelaria que facilite el manejo de sus políticas comerciales.

Actualmente en materia de arancel externo común está vigente la Decisión 695⁷ mediante la cual los países miembros no están obligados a aplicar las Decisiones referentes al nuevo arancel externo común hasta octubre del 2009.

Estas diferencias se han trasladado hacia otros temas como el caso de servicios y propiedad intelectual; en el primer caso los países han postergado la aplicación de las Decisiones 510⁸ y 659⁹ relacionadas a la liberalización de servicios entre los países miembros; y, en el segundo caso se han presentado fuertes diferencias en especial entre Bolivia y Perú por la reforma de la Decisión 486¹⁰ que facilitó a éste último país asumir sus compromisos en materia de propiedad intelectual en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Las diferencias en cuanto estos diversos aspectos, así como las negociaciones comerciales extra-comerciales han limitado el accionar de las instituciones comunitarias, una de ellas la Comisión, órgano comunitario encargado de aprobar las legislaciones comunitarias de aplicación obligatoria por sus Miembros. Esta no ha logrado plasmar una agenda clara que atienda las diferencias existentes. Igualmente ha sido cuestionado por Bolivia el sistema de adopción de decisiones, en especial la opción de votación por mayoría absoluta que fuera utilizado para aprobar la reforma de la Decisión 486, que llevó inclusive al pedido de destitución del Secretario General de la CAN.

⁶ Decisión 535 del 14 de octubre de 2002. Establece el nuevo arancel externo común que debían aplicar los países andinos, a partir del 2003.

⁷ Decisión 695 del 14 de octubre del 2008. Aplaza la aplicación de las Decisiones 535 y 370 del Arancel Externo Común hasta el 20 de octubre del 2009. Esta decisión sucede a varias que plantearon el aplazamiento de la aplicación de la unión aduanera desde el año 2003.

⁸ Decisión 510 del 30 de octubre de 2001. Adopción del Inventario de Medidas Restrictivas al Comercio de Servicios. Hace referencia a la apertura al comercio de aquellos servicios que no se consigan como excluidos o notificados.

⁹ Decisión 659 del 14 de diciembre del 2006. Incluye los sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa.

¹⁰ Decisión 486 del 14 de septiembre de 2000. Régimen Común sobre Propiedad Industrial. Las reformas a esta Decisión permitieron que Perú y cualquier país andino profundice los derechos de propiedad intelectual a través de la normativa interna de los países miembros (Decisión 689).

A pesar de estas dificultades algunas áreas relacionadas al comercio han logrado avanzar de manera importante, influyendo sobre el comportamiento de las instituciones nacionales de apoyo al comercio exterior. Entre ellas se debe mencionar: el marco de solución de diferencias, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, la Red Andina de Normalización, avances en armonizar disciplinas aduaneras (Documento Único Aduanero, declaración andina de valor, tránsito aduanero comunitario, arancel integrado andino) y normativa andina sobre defensa comercial. Estas áreas que son importantes como soporte al comercio correrían el riesgo de frenar su avance, si las diferencias en el marco político se profundizan y generan un nuevo colapso al proceso de integración, como el sucedido en el 2006.

Frente a este panorama y sobre la base de un acuerdo Presidencial en el 2008¹¹, los países están deliberando en la construcción de una nueva visión estratégica de la integración andina. Esta se basa en el reconocimiento de la existencia de diferentes modelos de desarrollo fundamentados en visiones diversas sobre los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional. Parte de la identificación, pragmática y realista, de intereses comunes en áreas de carácter estratégico que haga que la CAN sea un espacio de convivencia con diferentes proyectos y visiones, y que se necesite transitar de normas comunes andinas a estrategias comunes andinas.

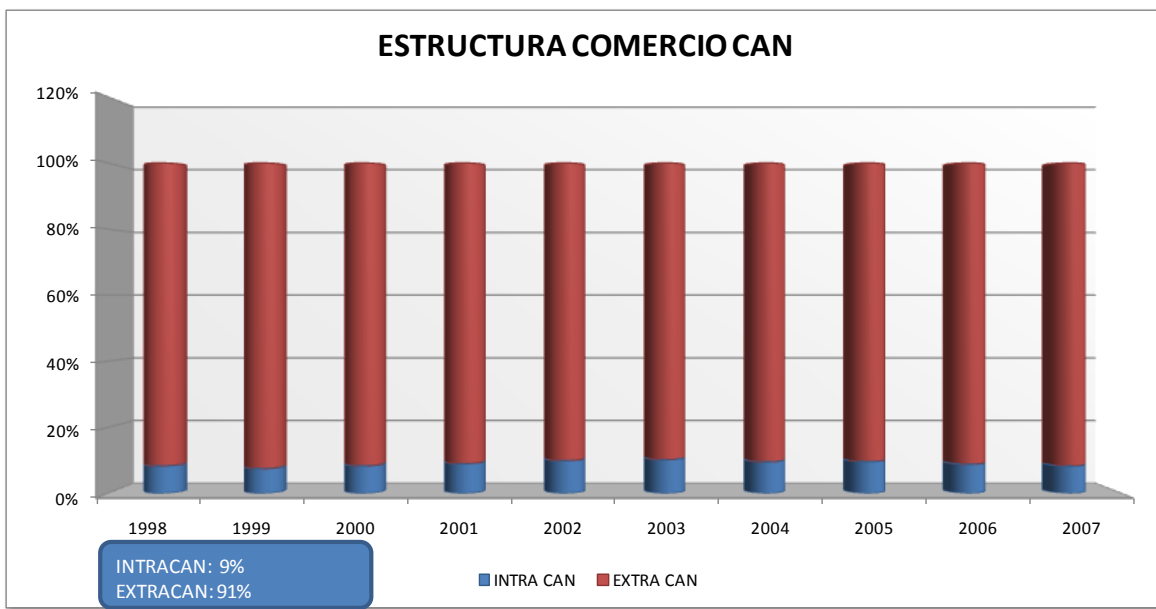
En este sentido, se está proponiendo una agenda estratégica andina que se oriente al desarrollo de acciones hacia una complementariedad económica (desarrollo rural, seguridad alimentaria, fortalecimiento de PYMES, agro-cadenas competitivas, entre otras), mayor participación de la sociedad civil, promover el desarrollo de las fronteras andinas, red andina de oficinas de empleo, red andina de seguridad social, apoyo a la UNASUR, mecanismos de diálogo político y cooperación con China, Rusia e India, red regional de ciencia y tecnología, profundizar la integración comercial que considere aspectos como responsabilidad social, ambiental, tecnológica, complementariedad, entre otros aspectos que se están considerando son objetivos e intereses comunes.

2. Comportamiento del comercio intracomunitario

Los procesos de integración tienen como base de sostén la dinámica comercial y económica que se genera como resultado del acuerdo de integración. En el caso de la Comunidad Andina la participación del comercio intra-andino es bajo, a pesar de ser un proceso de integración que tiene más de 30 años de funcionamiento. Desde 1998 hasta el 2007 la participación del comercio intracomunitario frente al total del comercio de los países miembros es del 9% mientras que el comercio extracomunitario representa el 91% del comercio. Ese porcentaje no ha sufrido cambios importantes.

¹¹ Reunión del Consejo Presidencial Andino, Guayaquil-Ecuador, 14 de octubre del 2008.

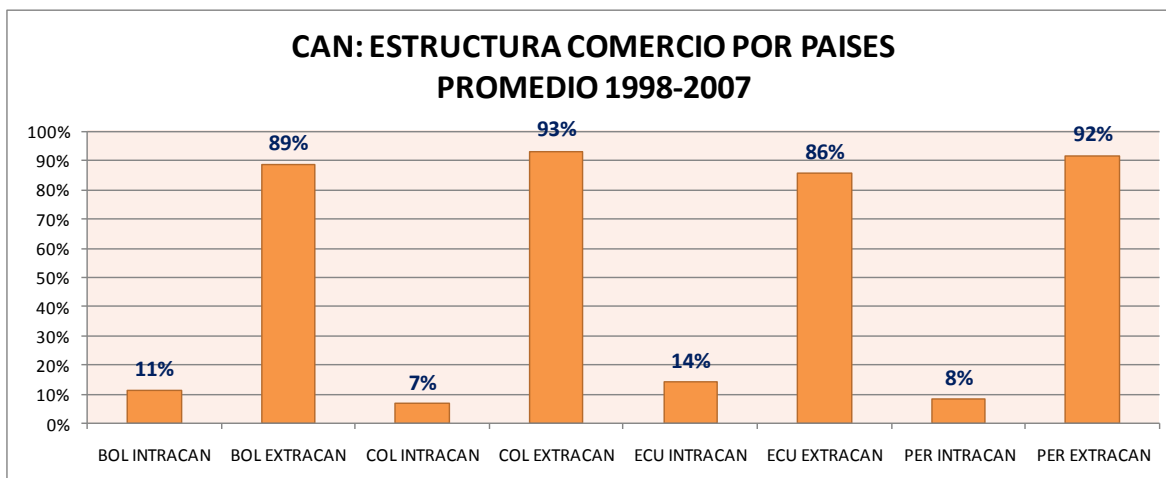
GRAFICO No 1



Fuente: Secretaría General de la CAN

Las estructuras productivas de los países miembros de la CAN siguen dependiendo de su comercio hacia zonas fuera de la subregión. Dado la importancia que para los cuatro países andinos tienen las exportaciones primarias, el 62% de las exportaciones extra CAN lo constituyen bienes primarios: agrícolas, minerales y petróleo. Esa fuerte articulación hacia el mercado exterior hace que las prioridades de las políticas económicas de los países miembros hacia lo andino impidan lograr una convergencia que permita consolidar una verdadera integración. Estas diferencias se han profundizado en los últimos años en función de visiones distintas, sobre sus prioridades en cuanto a desarrollo y esquemas de integración internacional.

GRAFICO No 2



Fuente: Secretaría General de la CAN

El peso de la relación comercial entre los países andinos es uno de los más bajos entre procesos de integración y bloques comerciales. Así, mientras la CAN representa el 9% del comercio de los países miembros, la Unión Europea alcanza el 73%, MERCOSUR el 13%, el Mercado Común Centroamericano el 17%, el ASEAN el 24% y el NAFTA el 56%. Estas realidades determinan la importancia que tiene para cada país su participación en los bloque de integración, pues se dificultan las posibilidades de armonización de políticas comerciales o económicas, pues estas se contraponen a aquellas dadas por otras dinámicas de articulación externa.

Sin embargo el rol del comercio intracomunitario difiere si se lo individualiza para cada uno de los países miembros. Para el período 1998-2007 la participación de la CAN en el comercio total tiene mayor peso para Ecuador y Bolivia al representar el 14% y 11% respectivamente, mientras que para Colombia y Perú es del 7% y 8% respectivamente. A diferencia del comercio extracomunitario, los intercambios de bienes entre los países andinos se concentran en bienes agroindustriales e industriales con mayor contenido de valor agregado como por ejemplo automóviles, plásticos, medicamentos, energía eléctrica, semillas oleaginosas, calzado, textil, entre otros. Esta realidad debería ser considerada en el diseño de la nueva visión de la CAN que precautele el acervo comercial que se ha construido durante sus años de vigencia.

3. Negociaciones con terceros países

Las diferencias presentadas entre los países andinos en la consolidación de un pleno mercado común no se han alejado de los intentos por lograr procesos comunes de negociación comercial con terceros países. La CAN como bloque inició algunos procesos de negociación como fueron el ALCA¹², MERCOSUR¹³ y recientemente con la Unión Europea UE. Sin embargo, dichas negociaciones pusieron en evidencia las diferencias existentes entre los países.

¹² Area de Libre Comercio de las Américas

¹³ Mercosur: Mercado Común del Sur, integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

La Comunidad Andina surgió en el marco de la ALALC¹⁴ y la ALADI¹⁵ y sobre esa base regional los países andinos alcanzaron de manera individual compromisos de apertura comercial con países miembros de estos esquemas latinoamericanos. Existen diferentes acuerdos de complementación económica de cada uno de los países andinos con Chile, México, Cuba y países miembros del MERCOSUR; a esto se suma que Venezuela, Colombia y México firmaron un acuerdo comercial denominado el G3.

Si bien estos acuerdos negociados antes de 1993 no profundizaban sustancialmente la liberación de aranceles, la CAN inició su propio proceso de construcción de un mercado común, con diferentes grados de apertura comercial. Ello marcaría la tónica de desacuerdos hacia una futura negociación en bloque.

Las primeras negociaciones de bloque fueron con MERCOSUR, con quien se logró consolidar un acuerdo conjunto. Este se limitó en los hechos a Colombia, Ecuador y Venezuela, pues Perú optó por negociaciones separadas al considerar que mantenerse en bloque dificultaba alcanzar los objetivos planteados, mientras Bolivia ya había negociado con anterioridad un Acuerdo con Mercosur. Actualmente, todos los países andinos mantienen un acuerdo comercial con MERCOSUR que apunta hacia una zona de libre comercio en el mediano plazo con algunas excepciones.

El otro proceso de negociación en bloque fue aquel iniciado en lo que se denominó el ALCA, el intento de establecer una gran área de libre comercio en todo el hemisferio. Los países andinos no pudieron ponerse de acuerdo en presentar una oferta arancelaria común en el marco de esta negociación. Las negociaciones del ALCA al ser una negociación de carácter multilateral fracasó por diferencias en temas sustantivos como agricultura, propiedad intelectual y servicios entre MERCOSUR y los Estados Unidos, pero eso no escondió las dificultades que estaban surgiendo al interior andino y que impidieron se consolide como un bloque.

Es más, durante el proceso de negociación del ALCA se acordó el inicio de negociaciones comerciales hacia un Tratado de Libre comercio TLC de los países andinos con los Estados Unidos de manera bilateral y no como bloque. Este proceso marcó un aspecto importante de las divergencias en materia de política comercial, y sobre enfoques de inserción internacional con visiones divergentes entre Colombia y Perú por un lado y Ecuador y Bolivia posteriormente por el otro. Inclusive fue una de las causas de la salida de Venezuela de la CAN.

Otro frente sobre el cual no se ha podido articular posiciones comunes son las negociaciones en la OMC. En este organismo internacional la CAN no es reconocida, los países actúan de manera individual y sus compromisos en materia comercial son diferentes. Existió un deseo de evaluar la conveniencia de consolidar a la CAN como un mercado común al interior de la OMC, pero este no prosperó al no existir compromisos para armonizar posiciones.

¹⁴ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

¹⁵ Asociación Latinoamericana de Integración, que reemplazó a la ALALC.

Sobre la base de estos objetivos comunes los países andinos han actuado en la OMC de manera poco coordinada, coincidiendo solo cuando tenían un interés compartido. Ecuador ha oscilado entre el grupo de productos tropicales y el G-20, Colombia en el Grupo Cairns, Perú negocia desde el G-33 que agrupa a los países importadores de alimentos, mientras Bolivia lo ha hecho desde el G-20.

Frente a las dificultades de alcanzar posiciones comunes que permitan consolidar un solo bloque de negociación frente a terceros, los países miembros de la CAN expidieron la Decisión 598¹⁶, la misma que autoriza a los Países Miembros a negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual. Este permitió a los países iniciar sus negociaciones bilaterales con Estados Unidos para un TLC. La misma Decisión establece que de no ser posible una negociación en forma comunitaria, los países que participen en una negociación bilateral con terceros deberán preservar el ordenamiento jurídico andino, tomar en cuenta las sensibilidades de los otros socios y mantener un intercambio de información y consultas en el desarrollo de la negociación.

Las negociaciones del TLC con los Estados Unidos que fuera firmado solo por dos países de la CAN como son Colombia y Perú han generado mayores diferencias al interior andino, tanto ideológicas como económicas y comerciales¹⁷. Una de esas dificultades surgió como derivación de las negociaciones de Perú y Colombia sobre propiedad intelectual. Esta requería modificar la normativa andina, lo que llevó a un enfrentamiento entre Perú y Bolivia por la reforma de la Decisión 486. Perú amenazó con salirse de la CAN, si el resto de países no facilitaban la aprobación de esas reformas, que le permitían implementar su TLC.

A raíz de la firmas del TLC con los Estados Unidos se agudizaron aun más las diferencias en cuanto a políticas de inserción internacional de sus países miembros. Perú y Colombia han iniciado procesos de negociación comercial con miras a firmar TLC con terceros países, sus mapas comerciales en los últimos dos años se han diversificado hacia varios frentes; mientras que Ecuador y Bolivia han priorizado otros esquemas de inserción que no sean tratados de libre comercio propiamente dicho¹⁸.

El último proceso que la CAN intentó llevar como un bloque fue la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que involucra acuerdos sobre diálogo político, cooperación y comercial. Si bien este proceso inició con el compromiso de avanzar en bloque, poco a poco se fue debilitando por las diferencias entre dos grupos de países. A las dificultades sobre posiciones negociadoras se añadieron graves conflictos

¹⁶ Decisión 598 del 11 de julio de 2004. Relaciones Comerciales con terceros países.

¹⁷ Ecuador hizo parte de las negociaciones para un TLC con Estados Unidos, pero no las finalizó, debido a diferencias sobre temas externos, como aquellos relacionados a cambios en los contratos petroleros y a la caducidad en el contrato con la empresa petrolera OXY. El gobierno del presidente Correa renunció a dicha negociación. Bolivia fue inicialmente observadora de la negociación con Estados Unidos, pero ese interés terminó cuando la elección del Presidente Morales.

¹⁸ Perú ha negociado TLC con Centroamérica, EFTA, Canadá, China y está en negociación con Corea del Sur y Japón, por su parte Colombia ha firmado TLC con Canadá, Centroamérica y EFTA, mientras que Ecuador está profundizando intercambios comerciales con Paraguay y Cuba, y ha realizado acercamientos con Irán, finalmente Bolivia se incorporó al ALBA.

diplomáticos entre Ecuador y Colombia a raíz del bombardeo por parte de Colombia a la base guerrillera de las FARC en Angostura, localizada en territorio ecuatoriano.

En la actualidad las negociaciones con la Unión Europea se están desarrollando con la participación de tres países andinos, ante el retiro de Bolivia, del proceso. Esa decisión de negociación por parte de un grupo de países se enmarca en la ya mencionada Decisión 598. Inclusive para poder continuar con este proceso, la Unión Europea modificó su mandato de negociación bloque a bloque, por uno multi-partes que incorpora compromisos comunes y aspectos bilaterales. Este en los hechos se limita a una negociación comercial, en el marco de las disciplinas de la OMC.

Dado las líneas de política comercial de los tres países que están en negociación con la UE y las diferencias sustantivas en determinados temas como propiedad intelectual, compras públicas, servicios e inversiones, es muy probable que estas negociaciones solo las culminen en el corto plazo Colombia y Perú, dado su énfasis en apertura comercial a raíz de sus TLC con Estados Unidos. Ecuador seguramente finalizará más tarde ese acuerdo, dependiendo de la flexibilidad que encuentre en los temas normativos.

La situación actual en el marco comercial a nivel andino, ha debilitado las posibilidades de impulsar negociaciones en bloque con terceros países. Hoy en día la hoja de ruta andina de negociación comercial se ha modificado. Las orientaciones de negociación en bloque parecen limitarse a la búsqueda de diálogos políticos y de cooperación como en los casos de Rusia y México.

También queda por definir los alcances y la participación de Chile y MERCOSUR como países asociados de la CAN y el rol que lo comercial tendrá en la consolidación de la UNASUR. Sin embargo, es evidente que muchas de las diferencias en torno a políticas económicas y de desarrollo que existen entre los países andinos, existen también con los restantes países suramericanos. Es posible sin embargo, que la búsqueda de integración política abra un espacio mayor de flexibilidad para negociaciones comerciales. Igualmente puede ayudar la presencia de los países de mayor tamaño del continente como Brasil y Argentina.

4. Soberanía y Multilateralidad

El direccionamiento de las políticas para el desarrollo de los países de la región andina difiere significativamente, observándose posiciones diferentes en cuanto al modelo de desarrollo buscado, los énfasis de las políticas públicas y el rol de la integración. Estas diferencias surgen tanto de los marcos constitucionales, aprobados recientemente en Bolivia y Ecuador, de los Planes Nacionales de Desarrollo, de las políticas macro-económicas y de las de comercio exterior, así como de las de relaciones exteriores.

En los casos de Bolivia y Ecuador, el fundamento de la nueva propuesta constitucional está en el concepto de Sumaq Kawsay o “Vivir Bien” o “Buen Vivir”¹⁹. Este hace

¹⁹ Constituciones de Bolivia y Ecuador. 2007, 2008

referencia a la finalidad última de la acción pública que es la de asegurar un conjunto de derechos denominados del Buen Vivir.²⁰ Estos incluyen entre otros, derechos al agua y la alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud y trabajo y seguridad social. Para garantizar esos derechos se amplía el rol del Estado al de planificador, regulador, gestor, pero también en el caso boliviano al de productor. En el caso de Bolivia se señala que: El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

En este marco y si bien en el caso de estos dos países se reafirma la vocación integracionista y latinoamericanista, limita los contenidos de esa integración. Así, en el caso ecuatoriano se señala que: “La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado”. Aun más, se determina que es objetivo del Estado: “Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.”

Sin embargo de estas declaraciones sujeta las negociaciones comerciales y de integración a ciertas reglas en cuanto a temas de seguridad y soberanía alimentaria, protección de inversiones extranjeras, propiedad intelectual, compras públicas, hidrocarburos y otras.

Las constituciones de Perú y Colombia no tienen señalamientos tan precisos en cuanto a negociación comercial. Por el contrario establecen un marco para la adopción de una política económica sustentada en los principios de una economía social de mercado. El papel del Estado es definido en términos liberales: responsable, normador, transparente y especialmente subsidiario en la actividad empresarial. Este rol se traduce en la provisión de un ambiente adecuado para el crecimiento y un promotor de actividades o proyectos promisorios en los cuales existe una participación significativa de la micro, pequeña y mediana empresa.

En este esquema, se establecen dos tipos de interacciones: las destinadas a promover intereses privados, las cuales serán coordinadas por los mercados, aunque el Estado puede tener una participación como promotor; mientras que las interacciones destinadas a promover los intereses colectivos, requieren una participación activa del Estado.

En definitiva, este modelo concibe que el sector privado tenga un papel central en el crecimiento, argumentándose que la tarea de generación de riqueza por medio de la inversión es fundamentalmente una responsabilidad de éste. En el otro modelo, el Estado

²⁰ El artículo 3, inciso 5 de la constitución ecuatoriana señala que es deber primordial del Estado: Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir

recupera las funciones, las atribuciones y las competencias, en el sentido de restablecer sus funciones económicas en infraestructura, comercialización, financiamiento y otros, a partir de la construcción de un nuevo sector público y “una nueva empresa pública” (caso Bolivia) con gestión transparente y sustentable. La participación de los sectores privados debe desarrollarse sobre la base de las prioridades dadas por el Estado a través de las políticas públicas.

Estas visiones marcan las pautas para la aplicación de estrategias tanto en el campo interno como en la política internacional de los países. Los andinos concuerdan en que el comercio internacional es un instrumento para favorecer al desarrollo. Para Perú y Colombia, la integración a la economía global a través del comercio y la inversión es uno de los principios económicos básicos. En el caso de Perú la opción es clara: el desarrollo se produce por medio de la internacionalización de su economía, cuyas características lo imprimen los mismos sectores privados. En el caso de Colombia la inserción de sus sectores productivos en la economía internacional se da por medio de incentivos públicos. Para Ecuador la inserción competitiva en el mercado mundial se basa en el desarrollo regional y local armónico, que integre políticas productivas, sociales y ambientales, pero que debe ir a la par de la promoción de la demanda de los mercados internos, inclusive en muchos de los casos, se argumenta una subordinación del comercio internacional a la satisfacción del mercado interno, como en el caso del objetivo de lograr la soberanía alimentaria. La inserción por medio de la explotación de los recursos naturales no renovables, asigna en la concepción ecuatoriana un rol predominante al sector público, sea por sí mismo o en asocio con empresas privadas.

Para Bolivia, el comercio se enmarca en las nuevas potencialidades identificadas en la proyección internacional de Bolivia: la formulación de una doctrina nacional y de política exterior de Estado en el proceso de refundación constitucional, la mayor valorización de la identidad nacional, la defensa, transformación e industrialización de los recursos naturales, en particular los estratégicos (petróleo, gas), su proyección geopolítica en la región, la articulación de alianzas estratégicas para incrementar la capacidad negociadora de Bolivia en el contexto internacional, enmarcadas en una visión de comercio justo en beneficio de los pueblos y no de las “transnacionales”, que en esta visión, controlan el mercado internacional y la OMC.

Perú y Colombia conciben que algunos canales para transmitir las externalidades internacionales positivas del conocimiento sean el comercio, la inversión extranjera directa, la migración de personal clave y la imitación. En esta perspectiva la estrategia de profundización comercial con acuerdos de última generación, se convierte en garantía para que los países que aún cuentan con un entorno jurídico relativamente inestable y en formación, ofrezcan a la inversión nacional y extranjera un margen de seguridad que permita adoptar decisiones de mediano y largo plazo con un mínimo de certidumbre. Pero también se conviertan en promotores de un desarrollo del mercado interno al generar mayor competitividad, transferencia de tecnología, oferta de producción, etc.²¹

²¹ Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad. Plan Nacional de Colombia. 2006

Sin embargo se observa un mayor compromiso de Perú con la internacionalización de la economía, cuando su política comercial interna, a través de su Plan de Desarrollo induce a una reducción arancelaria unilateral y a la aplicación de normas nacionales acordes con la normativa internacional, siguiendo en ello los pasos de Chile. Esto se complementa con una agenda interna que contiene sobre todo políticas direccionadas al mejoramiento y diversificación de exportaciones y algunos apoyos internos a sectores sensibles, que sin embargo son parciales y temporales.

Colombia, cree en la creciente inserción competitiva de su economía en los mercados internacionales. Pero para ello visualiza la necesidad de una transformación productiva de su economía y sus principales actores: grandes, medianos y pequeños productores y sobre todo a nivel de cadenas productivas. Ello exige interiorizar en todos ellos la idea de una transición de una competitividad basada en ventajas comparativas a una en ventajas competitivas. Además establece una estructura arancelaria y de protección orientada hacia el futuro productivo deseado, marcada por cierta gradualidad y no en la protección permanente de los sectores menos eficientes. Su objetivo es lograr una protección para los sectores sensibles en el mediano plazo, con la finalidad de alcanzar condiciones competitivas del mercado internacional en el largo plazo.

La política de Bolivia, reflejada en su Constitución del 2007 y en su Plan de Desarrollo, en cambio, exige el fortalecimiento de los mecanismos de relacionamiento internacional, a partir del diseño, la formulación, la conducción y ejecución de una política exterior de Estado. Se espera que dicha política asegure la defensa de la “soberanía” y la representación de los intereses nacionales en las relaciones con la comunidad internacional, traducida dicha soberanía como la capacidad de decisión del país en las cuestiones fundamentales del destino nacional.

Bolivia, a través de su nueva política internacional, está concentrada en la búsqueda de un cambio de patrón de desarrollo primario exportador, a un desarrollo integral y diversificado que consiste en la agregación de valor y la industrialización, pero con enfoque prioritario en los recursos naturales, y dentro de ellos los productos estratégicos. Su nueva visión de integración solidaria basada en el marco de Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP)²², ha limitado su campo de acción en términos de negociación, no solo porque no existir un marco jurídico claro de sus alcances, sino porque cuestiona principios universales de comercio, concebidos a través de la Organización Mundial de Comercio y asumido por la mayoría de países a nivel mundial. Para Bolivia, es necesario reinventar la OMC.

²² Se basa en la integración, cooperación y complementariedad entre los pueblos, así como en la solidaridad entre países mediante el reconocimiento de asimetrías y desigualdades en su desarrollo relativo. Tiene por objeto alcanzar un comercio equilibrado con acceso real, facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas campesinas, atraer inversión y establecer un marco jurídico predecible y de largo plazo. También tiene la finalidad de promover la protección de los conocimientos tradicionales y tradiciones culturales y prácticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Esto implica que los nuevos esquemas comerciales y los acuerdos ya negociados, deben renegociarse para estar supeditados a las políticas nacionales que se traducen en un comercio justo y no en beneficio de las transnacionales. La idea es buscar garantizar la protección de la biodiversidad y de la propiedad intelectual de los productos ecológicos, buscando nuevas relaciones con los pueblos, convirtiendo el simple intercambio mercantil de productos entre empresas a un sistema de comercio justo por medio de criterios de solidaridad, complementariedad y reciprocidad.

Ecuador tiene una posición más bien intermedia entre Colombia y Perú por un lado y Bolivia por el otro lado, en el sentido de impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial, inclusive concibiendo que toda norma aceptada a nivel internacional esté por encima de las normas internas²³. Sin embargo, existe una supeditación parcial a la llamada “soberanía nacional”, y la estrategia de desarrollo productivo interno del país, en el sentido de que la Nueva Constitución 2008 limita el campo de acción de negociación de los acuerdos internacionales en materias como propiedad intelectual, servicios, inversiones, medioambiente y solución de controversias. Esto le induce a no aceptar la posición de Colombia y Perú, pero tampoco la de Bolivia. En cierta manera Ecuador está abierto a la negociación comercial, pero quiere asegurarse capacidad del Estado de realizar políticas públicas que puedan mejorar la competitividad de los sectores productivos nacionales; por ello busca mantener fuera de la negociación ciertas disciplinas indirectamente vinculadas al comercio, como aquellas mencionadas más arriba.

Por ejemplo, en el tema de inversiones, la Nueva Constitución Ecuatoriana a diferencia de la anterior, establece explícitamente que “no se podrán celebrar tratados e instrumentos internacionales en los que el Estado Ecuatoriano” ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial”, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas;” sin embargo, exceptúa de este mandato a las controversias entre Estados y Ciudadanos en Latinoamérica bajo instancias regionales y órganos de designación de los países signatarios.

Un denominador común establecido en las Constituciones de los cuatro países, es que, dentro de sus prioridades de relacionamiento, están el perfeccionamiento y profundización de las relaciones con América Latina y por ende la promoción de los acuerdos subregionales y los mercados sur - sur. Igualmente son puntos comunes el privilegio del diálogo político, el dinamizar las relaciones económicas, la integración física y económica y el desarrollo fronterizo, avanzando en la construcción de una región más fuerte y cohesionada económica, social y físicamente.

La transformación interna y la creación de un espacio económico deben servir también como plataforma hacia una mayor integración con otras economías. La idea es que una economía suramericana fuerte posicionará mejor a cada país en la economía global. Sin embargo, en la práctica las decisiones de los países a nivel comunitario, están

²³ Siempre y cuando no contravenga la Constitución.

respondiendo a sus políticas macroeconómicas y por ende a los intereses particulares. En ese sentido se produce una suerte de incongruencia entre el discurso político y el marco normativo y la práctica real de los países a nivel comunitario. Tampoco hasta ahora se logra en el campo comercial y económico una posición conjunta o una vocería común. Ello acontece más bien en el ámbito político de las relaciones hemisféricas o en asuntos de defensa.

En conclusión, los países miembros tienen visiones diferentes de cómo alcanzar el desarrollo y aun que debe entenderse por ello; lo cual conduce a diversas visiones de la integración comercial y la prioridad dada a lo regional y comunitario. Perú y Colombia priorizan para sus negociaciones comerciales a sus socios comerciales actuales y potenciales reales. Ecuador enfatiza negociaciones que obedecen a intereses geopolíticos y lleva adelante negociaciones con aquellos países con los cuales quiere alcanzar acuerdos de carácter político, financiero y de complementación en sectores estratégicos como el petrolero.

5. Escenarios Posibles de Desarrollo de la Comunidad Andina

En el modelo actual de políticas macroeconómicas, ¿puede subsistir o fortalecerse el modelo de integración comercial andina y avanzar hacia una integración similar a la de la Unión Europea?, o, ¿es posible en un futuro previsible establecer un esquema de zona de libre comercio, inclusive en estado imperfecto? ¿Es que aquellas políticas que no necesariamente están en el ámbito de negociaciones comerciales pueden salvar la existencia de la Comunidad Andina?. En términos de multilateralidad, ¿puede la Comunidad Andina, encontrar alguna posibilidad de presentarse como bloque en los acuerdos frente a terceros? o ¿es que la opción es convertirse en un organismo que se enmarque en posiciones políticas de intereses comunes y deje de lado aquellos temas que generan enfrentamientos y alejamientos entre los países?

Para responder a estas preguntas, es necesario plantearse escenarios realistas en función de cuanto cada país está dispuesto a ceder en los temas trascendentales para su economía con miras al desarrollo interno y al comercio internacional. Partimos de una idea general: la idea de la CAN como un área de libre comercio, aunque fuese incompleta, una Unión Aduanera y un acuerdo normativo en disciplinas indirectamente vinculadas al comercio no es ya factible, por las diferencias en cuanto a prioridades de desarrollo entre los cuatro países.

Hasta fines de la década de los 90 esa compatibilidad era relativamente alta, pues los cinco países entonces buscaban una apertura cuidadosa hacia el mercado mundial y estaban de acuerdo en constituir una zona de libre comercio, salvo para un grupo pequeño de productos, normalmente agropecuarios. La zona de libre comercio, mecanismo que aunque imperfecto se aplicó desde el año 1993 entre Colombia, Ecuador y Bolivia, y desde el 2005 con Perú, se constituía en ese tipo de bien público compartido, considerando la existencia de un comercio natural generado entre países vecinos.

La existencia del Tribunal Andino de Justicia, permitió reducir las barreras aplicadas para el intercambio entre los países no solo en términos de productos, sino de normativa interna. Igualmente funcionó la Unión Aduanera imperfecta y se logró compatibilidad arancelaria entre más de 3 mil partidas, entre Colombia, Ecuador y Bolivia

Sin embargo, la Unión Aduanera dejó de ser una opción factible para los países miembros, debido a las postergaciones por varios años de la aplicación de la Decisión 535²⁴, la reducción arancelaria unilateral de países como Perú, Ecuador y en cierta medida Colombia y las negociaciones con terceros países de manera bilateral, sin que en ninguna de ellas se considere y respete el acervo comunitario. En ese sentido, habría que pensar en el perfeccionamiento de mecanismos correctivos, que eviten la profundización de distorsiones a nivel subregional, sobre todo considerando las políticas diferenciadas en términos de aranceles y negociaciones de los países miembros.

Igualmente, otra de las mayores trabas para alcanzar la mayor integración ha sido el tema de apertura del comercio de servicios a terceros, observándose un tratamiento similar al de la Unión Aduanera, en el sentido de postergar las decisiones de aplicación, especialmente para Ecuador y Bolivia.

También los países han comenzado a alejarse en otros campos normativos como aquellos de propiedad intelectual, compras públicas, inversiones, y otras como resultado de las negociaciones con terceros países. Ello parece señalar que paulatinamente el acervo comunitario se ha reducido de manera importante.

Ante esta realidad se definen tres escenarios posibles para el futuro de la CAN. Debe mencionarse que estos no son enteramente excluyentes unos de otros y que posibles combinaciones podrían ser factibles, dependiendo de los consensos entre países:

a.- *La CAN se mantiene como una zona de libre comercio incompleta y logra compatibilizar las normas relacionadas al facilitamiento del comercio*

La idea básica es que los países logran preservar mínimamente su acuerdo de libre comercio, incluyendo si es necesario correcciones en función de acuerdos con terceros países. Se preserva fundamentalmente el arancel cero para bienes industriales y para bienes agrícolas básicos que hacen parte del acervo comunitario. Adicionalmente, los países siguen avanzando en un esfuerzo común para mejorar las normas e instituciones vinculadas a la facilitación del comercio intra-andino: reglas de origen, aduanas en campos tales como establecimiento del documento único aduanero, nomenclatura común y otras normas similares. El objetivo perseguido por medio de estos acuerdos sería el de buscar el fortalecimiento y coordinación aduanera que permita la libre circulación de mercancías originarias y procedentes no solo de la subregión sino de terceros países, esto permitiría una mayor dinamización del comercio.

Otras normas como medidas sanitarias y fitosanitarias, reconocimiento mutuo y actividades de evaluación de la conformidad, normalización, regulación técnica, son

²⁴ Establecimiento de la Unión Aduanera.

temas donde bajo este escenario es posible avanzar todavía. Sin embargo, para avanzar se requiere concentrar esfuerzos en buscar una mayor convergencia y armonización de legislaciones nacionales.

En lo que hace a negociaciones con terceros países los países en este escenario establecen posiciones negociadoras comunes, en temas de interés compartido: subsidios a la producción y exportación, mecanismos de defensa comercial, tratamiento para productos tropicales, trato especial y diferenciado para países de menor desarrollo relativo, medidas sanitarias y fitosanitarias que involucren acceso real, entre otras.

Inclusive, existiría bajo este escenario opciones de establecer políticas comunes en términos de mejorar el intercambio comercial con terceros países, en el sentido de aprovechar las preferencias de los acuerdos comerciales negociados en bloque: Mercosur y Chile principalmente: servicios logísticos y de apoyo a la comercialización: transporte, infraestructura, promoción de mercados, entre otros que afectan por igual a todos los países.

Este escenario requeriría una valorización por parte de los países del acervo comunitario en el sentido de impedir que ello se pierda por efecto de la crisis comunitaria. Requiere de cada uno de ellos el identificar temas y campos en el ámbito comercial que cada país tiene interés en preservar y un esfuerzo de compatibilizar aquello en un acuerdo de minimis en materia comercial. También requiere que se establezca lo que podría denominarse una coalición andina favorable a preservar mínimamente a la CAN, en que podrían participar los sectores empresariales y laborales vinculados al comercio andino, los actores de las zonas fronterizas.

b.- La CAN se convierte en un esquema de integración basado en intereses comunes diferentes a lo comercial.

Los países bajo este escenario redefinen completamente los objetivos y finalidades de la integración andina y se centran en encontrar intereses compartidos en campos diferentes a lo comercial como la política social o la cultura.

De hecho algunas de las decisiones políticas de los países andinos avanzan hacia ese objetivo. Como lo expresó el VII Consejo Presidencial Andino (junio de 2007 en Tarija), se percibe la necesidad de cambios en el Sistema Andino de Integración, que debe buscar adecuar el proceso de integración andina al esquema de regionalismo abierto, bajo el cual opera el sistema internacional. Con esa finalidad se determinó la necesidad de actualizar los objetivos de la integración, pero ampliar su espectro contemplando los problemas estructurales y de desarrollo de la región andina que la CAN debe cubrir.

En efecto, a nivel andino existe una agenda multidimensional e integral mucho más amplia, que no solo se enfoca a lo comercial, sino que introduce otros aspectos que también son importantes para los países: ejes sociales, culturales, económicos y ambientales que se enmarcan en los objetivos de combatir la pobreza, la inequidad y exclusión social; la recuperación de la armonía y el equilibrio entre el hombre y la

naturaleza; fortalecer las democracias participativas y los derechos humanos; y, posibilitar la participación social y espacios de diálogo con la sociedad civil.

En concordancia con esta visión, la idea sería que la CAN avance en cuanto a armonización de políticas en los siguientes campos:

1.- En el área social y política se considera priorizar cinco temas que requieren una participación activa de la comunidad andina, y que se ha contemplado en el Programa Integrado de Desarrollo Social²⁵:

- El desarrollo social: políticas comunitarias sociales mediante el desarrollo de proyectos y convergencia en los ámbitos de educación, salud, pueblos indígenas, comunidades afroamericanas, género, niñez y juventud.
- La seguridad alimentaria y de desarrollo rural regional; establecimiento e implementación de un Proyecto de Desarrollo Rural con enfoque territorial, que incluya programas conjuntos de complementación subregional, especialmente en aquellas cadenas donde intervienen pequeños y medianos productores, involucrando mejoras en los servicios rurales. También se contempla la ejecución de un Programa de Seguridad Alimentaria, con alimentos nutritivos e inocuos, que complementen y fortalezcan el Proyecto de Seguridad Alimentaria para las Poblaciones Indígenas, actualmente en ejecución.
- Cooperación Política; entendida como la promoción de la democracia, los derechos humanos, la lucha contra las drogas, la corrupción y la seguridad interna.
- Participación ciudadana; promover y fortalecer vínculos de trabajo y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, mediante el desarrollo de Proyectos Conjuntos y generar una mayor práctica de participación ciudadana (también de indígenas, afro ecuatorianos) en la toma de decisiones sobre la integración.

Fortalecimiento de la legitimidad andina y una mayor integración entre los diferentes actores como empresarios, trabajadores e indígenas. Esto, a través de la conformación de un Consejo Económico y Social, que fortalezca los actuales Consejos conformados en forma separada y los complemente.

- Desarrollo fronterizo; a través del establecimiento de Proyectos de Integración Fronteriza y de Planes Binacionales de Integración y Desarrollo.

2.- En el área ambiental, donde ya existe una Agenda Andina 2006 – 2010, que promueve la armonización de políticas y estrategias ambientales y de desarrollo sostenible, con énfasis en el cambio climático y que involucra la nueva conceptualización del desarrollo armónico con la naturaleza, “el buen vivir”. La profundización del trabajo en términos de propuestas comunes para el cumplimiento de compromisos internacionales, las

²⁵ Decisión 601.

alternativas de financiamiento a los sectores que manejen esquemas sustentables y sostenibles, continuar con la implementación de los Proyectos Regionales de Biodiversidad en la región Andino-Amazónica, los Proyectos Regionales de Bosques Andinos y Bosques, y propiciar una gestión integrada de los recursos hídricos en la subregión.

3.- Económica: mejoramiento de posibilidades de acceso a mercados, financiamiento y capacitación de las PYMES, también la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, otorgando a las universidades andinas un mayor rol; y, un acuerdo más general sobre la necesidad de buscar mayor convergencia y armonización macroeconómica desde el punto de vista de metas sobre indicadores de vulnerabilidad macroeconómica, incluyendo el saneamiento de las finanzas públicas.

4.- Gestión institucional; a través del fortalecimiento de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, mediante un compromiso de los países de participar activamente en todas las instancias institucionales, incluyendo la Secretaría General de la Comunidad Andina, especialmente en el manejo de propuestas proactivas y constructivas para la integración. También se busca una interacción entre entidades responsables de las políticas entre los países para buscar una mayor convergencia: entes de planificación, organismos seccionales, sectores empresariales, etc.

c.- Desaparición de la CAN en el marco de una UNASUR activa que cubra todos los temas de la integración

En este escenario, paulatinamente la CAN se subsume dentro de UNASUR, la que no solo se ocupa de temas de vocería conjunta en discusiones globales, promueve bienes comunes suramericanos como la seguridad y la defensa, desarrolla una infraestructura suramericana, que permite unir sus diversos puntos por carreteras y vías fluviales, sobre la base del IRSA, pero también avanza en temas comerciales sobre la base de los acuerdos CAN MERCOSUR y la búsqueda de posiciones comunes en organizaciones como la OMC. Este escenario requeriría la voluntad de los países de avanzar hacia ello, buscando hacer de UNASUR el interlocutor para diálogos hemisféricos y globales; de hecho la reciente Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago hizo de este bloque un interlocutor con Estados Unidos. También requerirá que Brasil, la gigante economía y potencia política suramericana estén dispuestos a avanzar en la consolidación de este mecanismo, como un órgano de integración. Finalmente será imprescindible encontrar modalidades que avanzando hacia la integración reconozcan el diverso grado de desarrollo de los países miembros.

Obviamente un esquema como este enfrentará también dificultades, tanto de orden político, como económico. Por un lado las diferencias en cuanto a modelo de desarrollo se reproduce a nivel sudamericano, con economías que buscan su internacionalización como Chile, Colombia, Perú y hasta cierto punto Uruguay; países fuertemente exportadores que buscan aumentar su peso en el mercado internacional sobre la base de negociaciones globales y no regionales como, Brasil, Argentina y hasta cierto punto Paraguay y países que privilegian su mercado interno, sobre la base de una economía basada en petróleo y

minerales, como Bolivia, Ecuador y Venezuela. A ello se añaden diferencias importantes en cuanto a competitividad y productividad entre países, tal como puede verse en el cuadro

La suscripción del Tratado de Brasilia del 23 de mayo de 2008 para constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se constituyó en una oportunidad para lograr avances en el proceso de integración. Es un nuevo esfuerzo después de los fracasos o el carácter parcial de la ALADI, el ALSA (Área de Libre Comercio Sudamericana), impulsada por Brasil en 1993 y el ALBA (Alternativa Bolivariana para América y el Caribe), proyecto integracionista liderado por Venezuela.

La UNASUR, está constituida por los países de Mercosur, Comunidad Andina, Chile, Venezuela, Guyana y Surinam. Tiene una población de 383 millones de habitantes. En los últimos años los países en conjunto han mostrado un buen desempeño, registrando un Producto Interno Bruto de 2.3 billones de dólares, lo cual representa el 17% del PIB de Estados Unidos y el 14% del PIB de la Unión Europea. En el ámbito externo, las exportaciones ascienden a 453 mil millones de dólares y las importaciones a 337 mil millones de dólares.²⁶

Al parecer con UNASUR, existe la voluntad política de fortalecer los lazos entre países. Sin embargo, el éxito del sistema de integración estará en el manejo de la política exterior de cada país, de sus relaciones internacionales con los estados. Existen sin embargo un sin número de asperezas que de alguna manera dificultan los consensos: Colombia con Venezuela y principalmente con Ecuador por el impacto del conflicto civil en ese país, Perú con Chile sobre delimitación marítima, Bolivia con Chile, por el tema de salida al mar; y Argentina y Uruguay por el caso de construcción de las papeleras en el río fronterizo. Al mismo tiempo sin embargo, la misma UNASUR puede constituirse en una instancia de negociación para buscar soluciones a esos diferendos. Este fue el caso en el conflicto de Ecuador y Venezuela con Colombia, en donde países como Brasil jugaron un papel muy importante en encontrar una solución.

Pero además, los objetivos de la UNASUR, si bien “buscan construir de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político”, priorizan el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente. En estos temas se ha venido trabajando por medio de grupos de trabajo. Sin embargo, las acciones propuestas no han sido concretadas de forma inmediata y tampoco han tenido un alto impacto, lo cual hace dudar de los alcances de este nuevo esquema.

En los hechos, UNASUR ha avanzado en términos de coordinación en campos como la defensa, la solución de conflictos al interior de los países y se ha convertido en un interlocutor internacional. También hay avances en lo que hace al IRSA y la ampliación de cobertura de la CAF. Este fue el caso en la reciente Cumbre de Trinidad. También los países avanzan en otras iniciativas como la creación del Banco del Sur, que tendrá por

²⁶ Principales Indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas. Resumen Ejecutivo. Comunidad Andina 2008

objeto financiar el desarrollo económico y social de los países de UNASUR. El eje de esta iniciativa es la de constituir un mecanismo de financiamiento independiente en manos de los países sudamericanos, alternativo al financiamiento condicionado de los organismos internacionales de crédito. Se prevé que el segundo semestre del 2009 comience a funcionar, con ocho países participantes inicialmente y con un capital proveniente de los países miembros de 10 mil millones de dólares: 6 mil millones con aportes de Brasil, Argentina y Venezuela y lo restante con el aporte de los demás socios.²⁷

El UNASUR no tiene hasta ahora como una de sus prioridades los temas de comercio e integración; dejando esto a la iniciativa de cada país y a los acuerdos vigentes de tipo bilateral y plurilateral. Si busca convertirse en una alternativa a la CAN y hasta cierto punto MERCOSUR, debería aprovechar los logros y avances de los mecanismos ya existentes: la Can, el Mercosur y el Acuerdo de Complementación No.59 que regula las relaciones comerciales entre los dos bloques. Esta opción puede volverse importante si colapsa la CAN y los países se alejan de sus disciplinas y normas.

6. Negociaciones con la Unión Europea

Las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación entre los países andinos y la Unión Europea se iniciaron en septiembre del 2007 bajo la modalidad bloque a bloque, sustentados en la Decisión Andina 667²⁸ y los mandatos de negociación de la Comisión Europea.

El proceso de negociación bloque a bloque avanzó hasta abril del 2008, fecha en la cual se presentaron dificultades entre los países andinos para lograr consensos en propuestas de negociación en temas como propiedad intelectual, comercio y desarrollo sostenible, servicios y acceso a mercados. A pesar de varios intentos para lograr definir una posición andina que facilite la continuidad de las negociaciones, el proceso se estancó hasta inicios del 2009 en que se retomaron las negociaciones bajo una nueva modalidad que involucra aquellos países andinos que así lo deseen y solo en el ámbito comercial. Esto excluye la idea de lograr un acuerdo de asociación y por lo tanto excluye dos pilares incluidos en el acuerdo: diálogo político y cooperación, manteniendo únicamente el pilar comercial. La nueva modalidad de negociación involucra solo a Colombia, Perú y Ecuador, al retirarse del proceso Bolivia, por considerar que dicho esquema terminaría en un simple Tratado de Libre Comercio.

Dentro de este nuevo marco de negociación, Ecuador ha impulsado lo que ha denominado la firma de un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo, que involucra temas comerciales pero también de cooperación y fortalecimiento de capacidades comerciales, con miras a diferenciarlo de un simple Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, hasta el momento no hay acuerdo sobre esta ampliación de términos del acuerdo.

²⁷ Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela.

²⁸ Decisión 667 del 8 de junio 2007. Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea

El nuevo esquema de negociación entre algunos países andinos y la Unión Europea pone en evidencia, tal como analizamos anteriormente dos posiciones contrapuestas, sustentadas en las líneas de políticas y modelos de desarrollo, la de Colombia y Perú más abiertos al mundo, con disciplinas acordadas en otros acuerdos comerciales en materia de inversiones, propiedad intelectual y competencia, mayor rol del sector privado como actor principal del crecimiento económico, y la de Ecuador con un modelo más orientado hacia adentro, opuesto a tratados de libre comercio y con una mayor rol del Estado como promotor del desarrollo.

No cabe duda que bajo estas diferencias la probabilidad de que la Unión Europea firme un acuerdo con Colombia y Perú es alta, mientras que para que ese objetivo se alcance con Ecuador, la Unión Europea debería hacer concesiones importantes en disciplinas como compras públicas, propiedad intelectual o servicios. Esto puede considerarse poco factible si se evalúan los acuerdos que hasta el momento ha suscrito la Unión Europea. Adicionalmente hay temas comerciales de interés para los países, tales como banano, azúcar bio-combustibles que podrían igualmente dificultar un acuerdo. En todo caso las posiciones que adopte la Unión Europea serán trascendentales para alcanzar un modelo aceptable para todas las partes, más aún si se desea una incorporación futura de Bolivia al acuerdo.

A continuación se presentan algunos criterios que la Unión Europea debe considerar para viabilizar la firma de un acuerdo que involucre a los actuales participantes de la CAN y a futuro abra la puerta para la incorporación de Bolivia.

- a. El actual enfoque multi-partes y la posibilidad de que ciertas disciplinas se logren de manera bilateral debe ser cuidadosamente estudiado, si el objetivo de la Unión Europea es fortalecer el modelo de integración andina. Dadas las diferencias internas a nivel andino y que se encuentran en un momento de tensión importante, el acordar temas que conlleven a reformas futuras del marco jurídico andino pondría en mayores conflictos la estabilidad de la CAN. La Unión Europea debe ser respetuosa del marco comunitario, en especial en temas como propiedad intelectual y competencia, sobre los cuales existen algunas normas que regulan las relaciones entre los miembros en esta materia.

Algunas de las preocupaciones concretas incluyen: en propiedad intelectual temas como biodiversidad, conocimiento previo para el acceso a recursos y patentes, duración de las patentes, protección de datos de prueba; en materia de competencia hay cuestiones como la no limitación para que existan monopolios de empresas públicas y un tratamiento especial para las micro, pequeñas y medianas industrias. Estos son algunos de los temas que generan un cierto grado de sensibilidad, al menos a una de las partes en negociación y sobre los cuales la Unión Europea debería considerar ciertos tratamientos especiales para asegurar una validez del Acuerdo para todas las partes.

- b. La negociación no tiene mayores conflictos en los temas comerciales, es más, algunas áreas que fortalecen la institucionalidad del comercio como son las medidas sanitarias

y fitosanitarias, normas técnicas y facilitación del comercio, deberían contar con un mayor compromiso en materia de cooperación orientado hacia una estandarización andina de sus instituciones. Ello podría lograrse, si se incluyen temas de cooperación en estos temas, así como en fortalecer las capacidades de los sectores de pequeños productores y PYMES para participar en el intercambio comercial. Estas áreas han sido las que se han logrado avances en materia de integración andina, la negociación con la Unión Europea podría fortalecerlas y ampliar aún los niveles de armonización en estas materias, inclusive en favor de Bolivia que por el momento está al margen de la negociación

- c. Existen otros temas del ámbito no comercial que constituyen una sensibilidad para uno de los socios de esta negociación como son inversiones, compras públicas y desarrollo sostenible, una presión mayor pondría en riesgo el lograr un acuerdo con todas las partes. Hay un importante acercamiento entre las propuestas de la Unión Europea y Ecuador sobre el último punto, que debería ser manejado de una manera estratégica para superar uno de los temas sensibles. Si deben presentar flexibilizaciones por parte de la Unión Europea, sin renunciar a sus aspiraciones, en especial en las disciplinas relacionadas a compras públicas que precautelen las políticas públicas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. En este tema hay coincidencias de intereses y debe marcar un grado de sensibilidad para que especialmente Ecuador perciba que el Acuerdo no limita los espacios de su modelo de desarrollo.
- d. Finalmente está el tema de la cooperación, aspecto ampliamente impulsado por Ecuador y apoyado por sus otros socios andinos en la negociación. Si bien en el acuerdo se ha incorporado una mesa de cooperación, ésta se limita solo al fortalecimiento de capacidades comerciales, lo cual es necesario pero no suficiente. La Unión Europea debe flexibilizar su posición para que se incorporen dentro del componente de cooperación aspectos más allá de lo comercial que transmita el mensaje, que a más de los compromisos que faciliten incrementar los intercambios comerciales, existe la voluntad de contribuir al desarrollo de los países andinos, para lo cual debería abrir puertas de la cooperación para temas como desarrollo rural, inclusión económica de pequeños productores, comercio justo, fortalecimiento productivo, política social, entre otros.

Estas recomendaciones pretenden crear elementos que favorezcan la continuidad de las negociaciones de todas las partes involucradas en el nuevo esquema. Eventualmente pondrían las bases para la incorporación futura de Bolivia, y de esa manera alcanzar un acuerdo de asociación, objetivo último de la Unión Europea.

7. Un enfoque final para el fortalecimiento de la CAN. Conclusiones

Las tensiones existentes al interior de la Comunidad Andina requieren que sus miembros estructuren un esquema realista que permita una adecuada convivencia entre modelos de

desarrollo muy divergentes. En ese sentido, es importante identificar áreas que más allá de la diversidad constituyan puntos de interés común que coadyuven a fortalecer las diferentes políticas de desarrollo, apunten sus aparatos productivos, fortalezcan las redes sociales y articulen una política exterior común en foros internacionales.

Bajo esa visión se presenta a continuación algunos elementos que adecuadamente manejados y negociados permitiría abrir un espacio importante para la continuidad del esquema de integración de la CAN.

Área Comercial

Es claro que frente a las realidades económicas y políticas no es viable alcanzar, al menos en el mediano plazo, el tan ansiado mercado común. Sin embargo las redes comerciales que se han estructurado en estos años de vigencia de la CAN han favorecido a importantes sectores productivos, algunos de ellos de pequeños y medianos productores, tanto industriales como agrícolas. Por ello es importante precautelar el espacio de libre comercio existente y promover un mayor fortalecimiento de la institucionalidad que sirve de apoyo para impulsar el comercio intracomunitario y proyectarlo hacia fuera de la región.

En ese sentido se debería apoyar los procesos y acciones en el plan de trabajo de la CAN en materia aduanera, armonización y reconocimiento mutuo de estándares, regulaciones y certificaciones, en materia de calidad y protección al medio ambiente, armonización de reglamentaciones técnicas, fortalecimiento de los organismos nacionales de acreditación e impulsar los trabajos del Comité Técnico Andino de Sanidad hacia una mayor armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Sobre estas áreas la CAN podría articular un conjunto de puntos comunes hacia la cooperación internacional, que se oriente a modernizar las instancias de apoyo al comercio y la calidad, generando mayores capacidades para una más eficiente integración al mercado mundial, involucrando a las pequeñas y medianas empresas.

Si bien el tema de propiedad intelectual ha sido en los últimos años un punto de divergencia, existen elementos que podrían generar acciones comunes en esta materia. El más trascendente es el régimen común sobre acceso a recursos genéticos, que permite garantizar la participación justa y equitativa de los países de la CAN en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos, a través de la Decisión 391²⁹. Esta normativa de aplicación entre los países miembros debería constituirse en un punto común a impulsar en las negociaciones frente a los diferentes foros internacionales relacionados con el comercio y la protección de la biodiversidad, así como en negociaciones bilaterales con terceros países.

Igualmente debería generarse acciones de cooperación entre los países miembros para crear los mecanismos institucionales y legales internos para implementar de manera efectiva esta norma que potencie los derechos que tienen las comunidades indígenas,

²⁹ Decisión 391 del 2 de julio de 1996. Régimen Común sobre Acceso a Recursos Genéticos.

afroamericanas y locales sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados.

Otro tema en que los países deberían contemplar como coincidencia es lo relativo a disciplinas sobre competencia, que permite garantizar a las empresas el libre acceso, en condiciones competitivas a los bienes y servicios necesarios para la producción, fomentando la eficiencia económica y buscando el bienestar de los consumidores. Los países andinos deberían articular acciones de cooperación mutua y contar con el apoyo internacional para fortalecer las disciplinas e institucionalidades nacionales en la estructuración e implementación de las legislaciones de competencia acordes a las necesidades de los modelos de desarrollo nacionales.

Estas son algunas de las áreas que tienen potencial, pero es necesario voluntad política y una adecuada desconexión de aquellos temas distantes para lograr intereses comunes. Los avances en estas materias podrían constituirse en acervos comunitarios importantes frente a negociaciones bilaterales con terceros países, dado que no es viable que la CAN como bloque emprenda negociaciones comerciales conjuntas con otros países o bloques económicos.

Aspectos macroeconómicos

Los países andinos crearon un espacio de diálogo sobre políticas fiscales, monetarias y cambiarias con miras a lograr la estabilidad macroeconómica de la subregión, adoptando un mecanismo de convergencia macroeconómica, basado en la fijación y monitoreo de las metas comunitarias en lo que respecta a la inflación, déficit fiscal y deuda pública.

Si bien este espacio no tiene efectos vinculantes, esta iniciativa es un instrumento importante para lograr marcos de cooperación conjunta en materia de políticas macroeconómicas, no tanto en la búsqueda de armonizar determinadas metas en este ámbito, sino para estructurar acciones tendientes a enfrentar coyunturas especiales como la actual crisis financiera internacional. También permite prever crisis futuras, fortalecer las instancias financieras subregionales, discutir las dificultades financieras y de balanza de pagos de sus miembros y generar mecanismos creativos que fortalezcan las economías de la región.

Un aprovechamiento adecuado de estas instancias podría contribuir a un mayor entendimiento de las visiones diversas en materia económica de sus miembros y facilitar la construcción del espacio de convivencia necesario para el mantenimiento de la CAN.

Política interna

Como ya se definió en secciones anteriores, en políticas internas existe un largo camino por recorrer. Son muchos los temas comunes que no han sido desarrollados conjuntamente entre los países.

El desarrollo social, que involucra profundizar la ejecución de los programas sociales tales como educación, salud, género, entre otros. Además se debe trabajar de manera

coordinada con las autoridades nacionales en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural. Deben retomarse los acuerdos de competitividad que fueron posibles a través de la creación de los Comités Ad Hoc, para incluir a todos los actores del desarrollo territorial.

La cooperación política, que involucra la definición de posiciones concertadas en temas de interés para todos los países andinos. El flujo migratorio de los ciudadanos a nivel intracomunitario y hacia terceros países, la promoción de la democracia y los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, drogas y temas conexos y la seguridad, el medio ambiente con políticas que apunten a la armonización en cambio climático, biodiversidad, agua y prevención de desastres, son campos prometedores para el desarrollo futuro de la CAN.

Fortalecer Instancias de Participación de la Sociedad

Es fundamental fortalecer la institucionalidad a nivel de todas las instancias comunitaria, en un doble sentido: las instancias oficiales, asegurando la participación proactiva de los plenipotenciarios de los países miembros; y, promoviendo una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos comunitarios. En el fondo la CAN ha adolecido de una falla institucional importante al no establecer mecanismos reales para la participación social. Cuando estos han existido han tenido un poder limitado y han actuado de manera paralela.

Debe analizarse seriamente el establecimiento de un Consejo Económico y Social que involucre a todos aquellos que hacen parte del desarrollo productivo del país. La Unión Europea tiene una importante experiencia en este campo y el mismo Consejo europeo ha realizado actividades de cooperación con instancias similares en otras partes del mundo.

También es necesario fortalecer el papel de instituciones como el Parlamento Andino que cuenta con miembros elegidos de los países. Esta finalmente no tiene un rol institucional en la arquitectura de la CAN y ello le debilita considerablemente. La ausencia de participación de los actores políticos, la creación de una comunidad política andina ayudaría ciertamente para que el proceso de integración gane en legitimidad.

Finalmente, serán las opciones que tomen los países las que determinarán el futuro de la CAN y su evolución hacia los escenarios indicados más arriba. Me parece que es fundamental que cualquier decisión parta sin embargo de una discusión amplia de la sociedad de nuestros países y no una decisión no enteramente informada de los oficiales políticos. Esto debe ser asumido con la mayor urgencia.

BIBLIOGRAFIA

Casas Andrés y Correa María Elvira. ¿Qué Pasa con la Comunidad Andina de Naciones – CAN? Política. Bogotá. 2007

CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina. 2008.

Comunidad Andina. Secretaría General. Programa de Trabajo 2008. SG/DI 880. 21 de Abril de 2008. Lima, Perú.

Ecuador. Nueva Visión Estratégica de la Comunidad Andina, Metodología Aplicada en Ecuador y en la Coordinación de la Presidencia Pro Témpore del Grupo de Trabajo de los Delegados Presidenciales. Propuesta Técnica. Marzo 2009.

Ministerio de Comercio, Industrias y Turismo. Informe al Congreso. Sector Comercio, Industria y Turismo: 2007 – 2008. Julio 2008.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Lineamientos de la Política Exterior Peruana. www.rree.gob.pe

OCE. Política Comercial y Relaciones Internacionales. Artículo del Boletín No. 7. 2008.

Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia. 2006-2010. www.planificacion.gov.bo

Consejo Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2006 – 2010.

República de Bolivia. Constitución 2007.

República de Colombia. Constitución 1991 con reformas hasta el 2005.

República del Ecuador. Constitución 2008.

República de Perú. Constitución 2000.

Revista de la Integración. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. 2008.

Senplades. Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador. 2007- 2010.

Texto Final del Acuerdo Nacional 2003-2021. Perú. 2002. www.agenciaperu.com