

DIEGO CARDONA C.*

¿HACIA DÓNDE VA LA COMUNIDAD ANDINA?

Resumen

El artículo comienza con el análisis de los dos caminos que se abrían al proceso de integración andina a mediados de la década de los noventa: fortalecer la integración propiamente dicha o convertir el acuerdo en un mecanismo de libre comercio. Se muestra cómo primó en su momento la primera posición. A continuación —a partir de un cuadro analítico que establece las diferencias entre el proceso de integración en Europa y en la Comunidad Andina— se analizan algunas tareas pendientes del proceso integrador y las dificultades estructurales, para mostrar que este último proceso no puede ser una réplica mecánica de la integración europea. Finalmente, se analizan otros obstáculos estructurales, así como las tareas inmediatas de la Comunidad en relación con el espacio suramericano de libre comercio y el ALCA o espacio hemisférico. Finaliza el artículo con algunas breves consideraciones sobre la dimensión política de la integración.

Abstract

The article begins with an analysis of the two paths that were open to Andean integration in the middle of the nineties: to strengthen the actual integration or to convert the manner in which the first position gained a greater foothold in the Latin American context. Furthermore, several pending duties in the integration process and the structural difficulties are analysed in a comparative chart that establishes the differences between the integration process in Europe and the Andean Community in order to show that the latter cannot be a mechanical replica of the European integration. Finally, other structural obstacles are analysed, as well as the immediate objectives of the Community with respect to the South American free trade area and ALCA or hemisphere space. The article concludes with some brief considerations regarding the political dimensions of integration.

Palabras clave

Comunidad Andina, integración subregional, integración hemisférica, relaciones internacionales, política exterior, las Américas, Alca, Nafta, G-3.

* Director Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario.
Dirección electrónica: dcardona@clauastro.urosario.edu.co

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

Cuando se aborda el tema de la Comunidad Andina desde la perspectiva política, lo primero que hemos de preguntarnos es por el tipo de mecanismo o de proceso que constituye la CAN. En primer lugar, hemos de saber si el proyecto se concibió y continúa percibiéndose como un proceso puramente económico, restringido a lo comercial, o si, por el contrario, se trata de un proyecto político más amplio y ambicioso, con contenidos diversos, uno de los cuales es el comercial.

La respuesta a esta pregunta no es tan evidente como pareciera o, por lo menos, no lo ha sido siempre para las instancias gubernamentales involucradas. Hagamos memoria: un momento decisivo de la integración andina estuvo constituido por el periodo transcurrido entre 1993 y 1995, que en Colombia coincide con parte de los gobiernos Gaviria y Samper. Frente a las dificultades del proceso integra-

dor, tal como estaba previsto en los desarrollos del Acuerdo de Cartagena, y a la oleada de libre comercio que imperó en el continente americano a comienzos de la década de los noventa¹ era lógico esperar un relanzamiento o una crisis profunda de la Comunidad Andina.

El caso es que para 1991 los países andinos contaban con preferencias arancelarias para productos provenientes de los demás socios comunitarios. Además, se habían aprobado las preferencias andinas de Estados Unidos,² así como las preferencias europeas, también vinculadas al tema de la lucha contra las drogas.³ En esas condiciones, reconvertir la integración andina en solo un conjunto de acuerdos de libre comercio hubiera hecho peligrar las preferencias intracomunitarias y las externas.

Finalizando el periodo Gaviria, que dicho sea de paso ha sido

¹ El proceso comenzó en México, en el periodo De la Madrid, hacia 1988, y se profundizó en el periodo Salinas de Gortari, a partir de 1989. Chile, por la misma época, y Colombia a partir de finales de la administración Barco y en especial durante la administración Gaviria (1990-1994) fueron los continuadores en América Latina.

² El llamado ATPA (Andean Trade Preference Act), aprobado por diez años, sobre la base de renovaciones anuales periódicas sujetas a la evaluación sobre la participación de los países andinos en la lucha contra las drogas. El sistema fue renovado, con retardo de cerca de un año, a mediados de 2002, aunque con carácter retroactivo.

³ Se trata del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP-drogas), aprobado para periodos trianuales, renovables a partir de informes en la lucha antidrogas e informes sobre el impacto económico favorable de dichas preferencias. La última aprobación se produjo en el 2002.

el más exitoso de la historia colombiana en la política multilateral, los cinco jefes de Estado de los países andinos decidieron emprender, en la medida de lo posible, el camino del reforzamiento institucional del proceso.⁴ No se especificó, sin embargo, cuál sería el que iba a seguirse. En desarrollo de dicho mandato se optó por conformar un equipo de trabajo permanente, encabezado por los cinco viceministros de Relaciones Exteriores⁵ y los cinco de Comercio Exterior, los cuales a su vez se reunieron con los suyos en sendas reuniones en los países miembros del Pacto Andino, durante 1995 y parte de 1996. Es de sumo interés anotar sus posiciones más importantes, porque tal hecho expresa sin duda alguna las grandes tendencias que en ese momento existían respecto al futuro del Acuerdo.

En efecto, hubiera podido esperarse que en el proceso negociador afloraran, ante todo, las posiciones de los respectivos países. Ello puede haber sucedido de manera esporádica. No obstante, el hecho más interesante durante los cerca de quince meses del proceso fue que aparecieran dos posiciones muy

definidas sobre el tema: por un lado, los representantes de las cancillerías insistían en fortalecer la integración andina, en especial por los temas políticos implícitos en la discusión. Su modelo fue desde un principio el de un núcleo sólido de integración entre los países andinos, lo cual no implicaba obstáculos para que cada uno de ellos pudiera suscribir o mantener acuerdos de libre comercio con otros países. Para los representantes de las cancillerías el modelo era sin duda el de la integración europea, pese a las diferencias históricas y estructurales entre los dos procesos. En esa dirección, lo pertinente era fortalecer la integración, profundizar la institucionalidad andina y, eventualmente, avanzar hacia la conformación de un Consejo Presidencial Andino y un Consejo Andino de Cancilleres, los cuales no existían formalmente antes de este proceso. Debe recordarse que la autoridad máxima del Acuerdo de Cartagena estaba constituida por la comisión de dicho Acuerdo, conformada por los ministros de Comercio o sus equivalentes en los cinco países miembro.

Por otro lado, las autoridades de comercio de los cinco países expresaban un punto de vista di-

⁴ Declaración de Machu Pichu.

⁵ El autor fue jefe de Delegación por la Cancillería colombiana en todo el proceso negociador, en su calidad de viceministro de Relaciones Exteriores para el continente americano.

ferente al de las cancillerías. Lo fundamental, desde su perspectiva, era la integración comercial, y en esa dirección, bajo la influencia de la época, se llegaron incluso a formular propuestas de convertir la integración andina en un conjunto de acuerdos de libre comercio con un buen mecanismo de solución de diferencias, semejante al NAFTA o al acuerdo comercial del Grupo de los Tres (G-3).⁶ A ojos de los técnicos de comercio, la referencia a un Consejo Presidencial Andino parecía superflua y la de un Consejo de Cancilleres, un tanto exótica para los propósitos de la complementación económica.

Como se ve, estaban en juego dos posibles modelos de la integración andina:

- Uno de integración real, con una profundización institucional que intentara relanzar dicho proceso en un estadio superior, a fin de abrir nuevamente espacios para uno integrador que incluyera sectores muy diferentes al comercio y con miras, incluso, a una futura integración política.
- Otro de complementariedad económica mediante los mecanismos o acuerdos de libre comercio, pero con la exclu-

sión de otros temas de la agenda.

Las reformas institucionales: avances y temas pendientes

El hecho es que el asunto continuó en discusión durante más de un año sin que los presidentes produjeran una definición clara. Solamente durante el proceso que condujo a la reunión presidencial de Trujillo, en 1996, se definió claramente la primera opción. Así, como resultado de la Declaración de Trujillo, se produjeron los siguientes cambios:

- Se cambió el nombre de Pacto Andino y Grupo Andino por el de Comunidad Andina. Ello implicaba un avance simbólico en una perspectiva semejante a la europea. Ya no se trataría sólo de un acuerdo sobre temas generales o comerciales, sino de un proyecto de comunidad, con clara vocación integracionista. Incluso en algunos de los documentos iniciales se habló de la "Comunidad Andina de Naciones", denominación que luego fue suprimida por presión de autoridades estatales que temían la existencia de

⁶ Propuestas formuladas en especial en las reuniones de Lima y Cochabamba, en la segunda mitad de 1995.

espacios referidos a naciones diversas.

- Se estableció como máxima autoridad de la integración al Consejo Presidencial Andino. Este hecho constituyó una verdadera innovación; quedaba claro que las autoridades vinculadas al proceso andino eran las de más alta jerarquía y no solamente las de comercio. Este hecho ratificaba la vocación más amplia del nuevo proyecto.
- Se estableció formalmente el Consejo Andino de Cancilleres para los temas políticos y la preparación de la agenda de las reuniones presidenciales, mientras se preservó en el tema comercial la autoridad de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. La implicación práctica de este mecanismo dual es clara: los temas comerciales quedaban en manos de las autoridades de comercio; los temas políticos, en cabeza de las cancillerías.
- Se crearon las comisiones mixtas, constituidas por las autoridades de comercio y las de los respectivos sectores (energía, comunicaciones, transportes, salud y educación), mediante la adopción de un sistema mixto, ligeramente semejante al de los consejos sectoriales de la Unión Europea. En realidad, se consideró que la integración andina no estaba todavía madura para establecer los comités sectoriales.
- Se consagró el carácter de convenios asociados para algunos acuerdos sectoriales, que incluyen en ocasiones a miembros no comunitarios (Andrés Bello para educación, Hipólito Unanue para salud, Lara Bonilla para lucha contra las drogas). Este tema no era de fácil solución, por cuanto ya no pueden ser considerados como andinos algunos convenios que incluyen a socios no comunitarios y en ocasiones no americanos, como el Convenio Andrés Bello, o el que establece la Corporación Andina de Fomento, el cual cuenta con importantes socios de fuera de la CAN.
- Se cambió el sistema de tres miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena por el de un secretario general asesorado por tres directores. La principal motivación para esta nueva institución era el hecho de que los tres directores habían disminuido en nivel y acceso político. Con la reforma se pretendía ubicar a personalidades competentes en la Secretaría, para reanudar los caminos del acceso a los más elevados ámbitos en cada uno de los países miembros.
- Se previó el fortalecimiento institucional del Tribunal

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

Andino de Justicia (con sede en Quito), en la medida en que podría llegar a conocer casos sometidos a su consideración por particulares.⁷ La idea era asignarle, como al Tribunal de la Unión Europea, la tarea de decisión judicial. Con anterioridad a la reforma, el Tribunal sólo podría conocer de casos que le fueran sometidos por la Junta del Acuerdo, la cual nunca lo hacía pues prefería intentar llegar a acuerdos de orden 'político', por prolongados que fueran dichos esfuerzos en el tiempo.

- Se modificó en algunos temas comunitarios el sistema de unanimidad por el de mayorías. De esta manera se tendía a evitar el ejercicio del 'veto' por parte de un país, en relación con algunas importantes decisiones comunitarias.
- Se previó una reglamentación para elegir por voto universal y directo a los miembros del Parlamento Andino.⁸ Esta medida, a la par que sucedió

con la integración europea, tendía a darle legitimidad y real representatividad política al Parlamento.

Sin embargo, pese a los indudables avances obtenidos con la firma del Protocolo de Trujillo, varios temas quedaron pendientes, a saber:

- La real voluntad integradora por parte de sectores políticos y empresariales.
- La participación de la sociedad civil en el proceso. En efecto, la integración andina no parece figurar en la agenda de las centrales de los trabajadores, en las numerosas ONG de los cinco países o en la agenda de los medios de comunicación o de la mayor parte de los académicos de esas naciones.
- Las dificultades presupuestales de la Secretaría General de la Comunidad fueron la continuación de las propias dificultades de la Junta del Acuerdo. En efecto, algunos países, incluyendo al anfitrión de la

⁷ Con anterioridad a dicha reforma sólo la Junta del Acuerdo de Cartagena podía someter casos a consideración del Tribunal. Como la Junta funcionaba con criterio político, en la práctica resolvía los contenciosos por la vía de acuerdos tendientes a mantener el statu quo, sin someterlos al Tribunal.

⁸ La norma anterior indicaba que los dos representantes de cada país ante el Parlamento (con sede en Bogotá), eran nombrados directamente por los congresos nacionales, con lo cual siempre resultaban ser miembros de las mayorías, y no eran por ende verdaderamente representativos de las distintas fuerzas políticas presentes en el Pacto Andino.

Secretaría, suelen estar en mora en el pago de sus respectivas cuotas, en ocasiones por varios años.

- Las decisiones de la Secretaría y los fallos del Tribunal son, en ocasiones, soslayados por algunos de los países asociados. No existe un mecanismo colectivo o supranacional con carácter obligatorio. Su cumplimiento depende, desafortunadamente, de la buena voluntad de los gobiernos de cada país.
- No se ha logrado una apropiada compatibilidad de las políticas macroeconómicas de los cinco países miembros con el consiguiente efecto distorsionador y negativo sobre el comercio intracomunitario y el proceso integrador.
- No parece existir todavía la suficiente madurez o voluntad política para ceder parcialmente soberanía en pro de las autoridades de la integración, como sucede en la Unión Europea.
- El Parlamento Andino aún no tiene la necesaria legitimidad en cada uno de los países miembros, pese a que en los dos últimos años ha desarrollado trabajos y reflexiones importantes.
- El comercio intracomunitario continúa siendo muy escaso

en comparación con el comercio total de cada uno de los países socios con el resto del mundo.

En consecuencia, el proyecto de la Comunidad Andina se fortaleció en la perspectiva institucional y se definió más claramente como un real proyecto integracionista, pero subsistieron algunas dificultades importantes y algunos obstáculos de indudable relevancia.

De la integración europea a la integración andina

Pese a los avances institucionales de la segunda mitad de los años noventa, la integración andina se ha desenvuelto a un ritmo más lento del esperado y del deseable. La mejor manera de mostrar las razones por las cuales se ha producido este fenómeno, que en ocasiones implica el incumplimiento de las propuestas y los plazos formulados de común acuerdo, es destacando las diferencias que dicho proceso tiene con el de la Unión Europea. Éste es un asunto crucial porque en ocasiones se pretende que la integración de la CAN deba lograr resultados al ritmo de la integración europea. No se tiene en cuenta que entre los dos procesos existen diferencias de importancia y que se

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

expresan en obstáculos importantes para la integración andina. La mejor manera de exponer el asunto consiste en sintetizar tales diferencias en un cuadro analítico:

Tema	Integración Europea	Comunidad Andina
Antecedentes	La Europa integrada, por lo menos parcialmente, existió en varias ocasiones en el pasado histórico.	No existen antecedentes de unidad andina. Incluso en el periodo de la colonización española, la metrópoli tendía a profundizar las diferencias entre las diversas regiones como parte del proceso de ejercicio hegemónico.
Motivación inicial para su conformación	En medio del conflicto Este-Oeste, se percibió la necesidad de una Europa occidental unida y fuerte, tendiente a neutralizar la influencia soviética.	En medio de la distensión de los años sesenta, se percibió como una tendencia a crear un mercado interno que permitiera sustituir importaciones.
Apoyo externo	Contó con el apoyo decidido de los Estados Unidos, la mayor potencia económica y política del mundo.	No contó con dicho apoyo, que a ojos de las autoridades de los EE. UU. no aparecía como necesario.
Magnitud de las economías	Cuenta entre sus socios a cuatro de las siete economías más importantes del mundo (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia).	Los socios comunitarios son países con una escasa producción industrial y un promedio per cápita bajo (promedio de 2.000 dólares).
Naturaleza de los productos	Existe un alto componente industrial en las economías, lo que propicia intercambios e integración interindustrial.	El componente industrial de las economías andinas es aún bajo, y el sector servicios corresponde básicamente a los de primera generación, lo cual no favorece los intercambios.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

Tema	Integración Europea	Comunidad Andina
Distancias	Relativamente cortas, circunstancia que favorece los intercambios.	En ocasiones muy importantes, lo cual dificulta y encarece los intercambios intracomunitarios.
Infraestructura de comunicaciones y puertos	Excelente. Fluyen mercancías y personas fácil y rápidamente.	Deficiente. No existe un sistema de ferrocarriles, y la interconexión terrestre depende casi exclusivamente de una sola vía, en ocasiones bastante deficiente (Caracas-Bogotá-Quito-Lima). Sólo se exceptúa la excelente infraestructura vial de Venezuela.
Autonomía política	Vocación autonómica respecto de potencias extranjeras por parte de Francia y de Alemania, naciones que constituyen el eje de la construcción comunitaria.	Vocación autonómica menos evidente respecto de las grandes potencias. Además, acercamiento colombiano a EE. UU. y acercamiento venezolano a Brasil.
Vocación empresarial para la integración	Muy importante. De hecho, constituye el motor de la integración económica.	Sólo medianamente importante, y depende del sector. En muchos casos, los esfuerzos exportadores son dirigidos hacia los EE. UU.
Legitimidad del Parlamento, como fuerza política conjunta	Creciente. Hoy día, es un órgano codecisional en la Unión, en temas muy importantes (admisión de nuevos miembros, presupuesto, algunos temas políticos, entre otros).	Todavía muy restringida.
Cesiones graduales de soberanía	Poco a poco se ha ido cediendo soberanía en pro de las autoridades de Bruselas. El caso reciente más importante es el monetario.	Enorme celo por la soberanía nacional en la Comunidad.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

Tema	Integración Europea	Comunidad Andina
Fortaleza de los Estados	Mucha. No sólo existe legitimidad, sino también la capacidad real de impulsar el proceso integrador por la vía de las decisiones del Consejo.	Poca. Existen problemas de legitimidad y de gobernabilidad importantes. En algunas regiones no existe monopolio estatal de la vida política o económica.
Rol de las regiones en el proceso integrador	Muy destacado. De hecho, algunos autores hablan de la tendencia a una Europa de regiones. También son muy importantes los fondos de cohesión, tendientes a fortalecer las regiones económica y socialmente deprimidas.	Poco destacado. De hecho, las consideraciones regionales internas son casi inexistentes en la CAN.
Vulnerabilidad a las coyunturas internacionales	Relativa. Unida, la Unión Europea constituye la segunda potencia económica mundial.	Muy grande. En temas comerciales, financieros, y científico-tecnológicos.
Inscripción internacional de las élites	Prioritariamente europea y en segundo lugar occidental.	Prioritariamente estadounidense. En general, no andina.

Como se ve, tienen poco sentido los argumentos que intentan comparar acriticamente el proceso de integración de la Unión Europea frente al proceso de integración de la Comunidad Andina, cuando sugieren que las medidas que se vayan a tomar sean siempre las que en Europa han demostrado ser útiles o eficaces. En la generalidad de los casos, los diagnósticos sobre la integración andina insisten en la necesidad de avanzar en la dirección europea, pero se olvida que los obstáculos no solamente son coyunturales, sino también estructurales.

Los obstáculos estructurales en la Comunidad Andina

Los obstáculos estructurales en la Comunidad Andina pueden ser de larga o corta duración. Su identificación no implica la imposibilidad de corregirlos; simplemente nos muestran áreas en las cuales es necesario trabajar si se quiere desbloquear y acelerar el proceso integrador. Se refieren en especial a los siguientes aspectos:

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

Primero, el hecho de que se pretenda que la Comunidad Andina solucione mediante los aspectos normativos, o la propuesta de la integración, las deficiencias nacionales en materias como carencias de servicios básicos, poca infraestructura o conflictos. Podemos compartir en esa dirección la frase de Wolf Grabendorff, en el sentido de que "la CAN no puede reemplazar la ausencia de políticas nacionales".⁹ En efecto, la integración, para que sea funcional, debe ofrecer ventajas para los asociados. Por eso, para los países o las regiones de menor desarrollo relativo debe implicar mejores oportunidades o mercados más amplios para sus productos, como sucede en el caso de Ecuador o de Bolivia en la Comunidad Andina. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, los fondos regionales y los sociales permiten una transferencia de recursos desde las zonas industriales y las regiones más ricas hacia las económicamente deprimidas o con necesidades más apremiantes, sea por deficiencias estructurales, por requerimientos de conversión industrial o por pérdida de competitividad de sus industrias.

En el caso de la Comunidad Andina son importantes las deficiencias estructurales en cada uno de los países; son mu-

chos los requerimientos sociales y muy limitados los recursos disponibles. Los obstáculos nacionales y regionales al desarrollo sólo pueden ser minimizados mediante una vinculación estratégica de algunas de las regiones de la Comunidad con los diversos escenarios internacionales. Ésta existe en algunos casos y permite promover el desarrollo de algunas actividades (el gas boliviano, el petróleo venezolano, el banano y la pesca ecuatoriana, el café o el carbón colombiano, la importancia de los intercambios Colombia-Venezuela o Colombia-Ecuador), pero aún es menor. La integración, en el caso de países en desarrollo, puede ser funcional en la medida en que haga compatibles algunas políticas nacionales con el fin de crear polos más integrados de competitividad internacional.

Segundo, las tendencias centrífugas entre varios países de la Comunidad. En efecto, la integración implica necesariamente que las tendencias de cohesión sean superiores a las tendencias centrífugas. En el caso de la Comunidad Andina, es fundamental tener en cuenta la reorientación gradual de la política exterior venezolana hacia Brasil, a la par de una orientación colombiana hacia Estados Unidos en los últimos años; la misma orientación

⁹ Ponencia en conversatorio sobre la integración política del CAN, Friedrich Ebert Stiftung-Colombia (FESCOL), 12 de septiembre de 2002.

boliviana, creciente y firme hacia el Mercosur; el modelo peruano que desde Fujimori trata de seguir los pasos del modelo de Asia suroriental o del chileno, e insiste más en la inscripción individual en los diversos escenarios; y el proceso de dolarización de la economía ecuatoriana, que se suma a las presiones centrífugas de la industria de Guayaquil, la más importante del país.

Las anteriores fuerzas centrífugas se ven compensadas por los intercambios del eje Venezuela-Colombia-Ecuador, el crecimiento relativo de las inversiones intracomunitarias a partir de la década de los noventa y las preferencias andinas, renovadas tanto por la Unión Europea como por Estados Unidos, a comienzos del siglo XXI. No solamente existen fuerzas centrífugas, pero se ha de ser consciente en la Comunidad de su existencia.

Tercero, el hecho de que el comercio intracomunitario continúa siendo escaso en la mayor parte de los casos y sectores involucrados. En efecto, otra diferencia adicional con procesos de integración que han sido funcionales en la historia (Estados Unidos o la Unión Europea) es el hecho de que la integración crea y se ve expresada en mayores relaciones de comercio intracomunitario. Los mercados internos ampliados adquieren una enorme importancia gradual, como lo demuestra el hecho de

que para la casi totalidad de los países miembros de la Unión Europea (salvo Reino Unido, por razones estructurales e históricas) los mayores flujos de comercio sean precisamente con los demás miembros de la Unión, y ello en un proceso creciente y sostenido durante las últimas dos décadas. Ese mercado interno creciente no ha implicado, como podrían pensar algunos analistas, una desaparición de los mecanismos de protección de las industrias nacionales, en la medida en que existen aranceles diferenciales con el exterior y mecanismos de protección paraarancelarios (estrictos controles de calidad, volúmenes, pesos, empaques, normas fitosanitarias y técnicas de diverso orden) y, sobre todo, protección importante de la industria agrícola, pecuaria y pesquera por razones de orden social.

Sin embargo, el proteccionismo de Europa, como sucede con el japonés o el de Estados Unidos, subsiste a la par de las normas de calidad que han hecho que sus industrias sean muy competitivas en el mundo. No se pretende, con su conservación, una protección a ultranza que disminuya la competitividad de los productores de la Comunidad Andina, pues ello sería regresar a mediados de la segunda mitad del siglo anterior; sin embargo, se ha de reconocer la existencia de normas importantes de protección de las industrias locales en

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

las grandes potencias económicas del mundo. La otra alternativa es la planteada por países como México, Singapur o Taiwan —que han eliminado las normas de protección—, pero que requiere una integración importante con las estructuras industriales de las grandes economías o de algunas de ellas, a la vez que implica una inversión extranjera considerable, posible únicamente en condiciones económicas y políticas que la favorezcan. La situación de las economías globales desde finales de los años noventa del siglo anterior, y muy especialmente las de Suramérica a comienzos del siglo XXI, hacen que dicha solución no sea fácil ni evidente, por lo menos en el corto plazo.

Cuarto, el hecho de que algunos miembros de los gobiernos de países de la Comunidad, o parte de la opinión pública o los empresarios y analistas, se planteen la posibilidad de mayores ganancias actuando solos y no en grupo.

En lo económico y lo político, cuando algún actor miembro de un grupo llega a la conclusión de que puede obtener mayores ganancias y un mejor posicionamiento mediante una actuación solitaria y preferencial con algún o algunos actores extragrupo (en general más poderosos), genera en el proceso de integración una fuerza centrífuga importante. Es el caso de la Comuni-

dad Andina, en la medida en que desde la década de los setenta algunos gobiernos, empresarios y analistas locales han percibido (correcta o incorrectamente) que una relación preferencial con algún actor externo podría llevarlos a obtener mayores beneficios que los obtenidos del proceso de la integración. Ello ha sucedido cuando en Venezuela algunos sectores han pensado que una mayor relación estructural con Colombia es inconveniente y han preferido una estrecha relación con Estados Unidos o con Brasil; cuando en Colombia algunos sectores políticos o económicos han asumido que la solución a los grandes males nacionales pasa por una asociación cada vez más cercana con el gobierno y con la economía de Estados Unidos; cuando en Ecuador se ha asumido que la autonomía de la industria de Guayaquil requería un proceso de dolarización de la economía del país y una relación estructural con Estados Unidos; o cuando en Bolivia, luego de la quiebra de la industria tradicional del estaño, se asumió que el futuro del país depende de una relación estructural con el Mercosur.

Quinto, la existencia de importantes fuentes de inseguridad como obstáculo a la integración, en especial con Colombia, uno de los miembros del eje central del proceso integrador (junto con Venezuela). En efecto, la

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

inseguridad disminuye la actividad económica legal, incrementa los costos de producción, implica incertidumbre para la inversión nacional y extranjera, afecta el estado de la infraestructura de transportes y comunicaciones y, en general, desestimula el desarrollo. Además, afecta la previsión y estabilidad de los negocios. Dichas circunstancias han sido particularmente relevantes en el caso colombiano por los elevados índices de conflicto, pero también lo han sido en el Perú por la inestabilidad política y económica anterior a Fujimori y desde los últimos años de su larga presidencia; también en Venezuela, aunque en menor grado, por casi una década, y lo fueron durante la segunda mitad de la década anterior en Ecuador. Paradójicamente, y en sentido contrario a la tradición, Bolivia parece ser hoy el país más estable entre los miembros de la Comunidad Andina, si bien tiene aún deficiencias estructurales muy importantes que debe mejorar y superar.

Sexto, la presencia de obstáculos políticos importantes provenientes de Venezuela, país que, en el gobierno Chávez, prefiere un esquema más proteccionista y nacionalista. Es claro que, desde la administración Caldera y de manera muy importante en la de Chávez, Venezuela dirige su mirada hacia Brasil (no necesariamente hacia el Mercosur). Al mismo tiempo, el nacionalismo es

importante en el gobierno Chávez. Encontramos así un proceso dual que debe ser considerado en cuanto a la importancia que tiene para la integración. Por una parte, este gobierno y su movimiento político se describen como bolivarianos, con lo cual podría esperarse una insistencia fuerte en los temas de la integración andina, y en especial con Colombia, dada la esencia geopolítica y geoeconómica bolivariana del proceso. Por otra, también es muy nacionalista, con lo cual ha pretendido, siguiendo una tradicional política de Estado en el país, una mayor autonomía respecto de los sucesos políticos y económicos provenientes del exterior. El resultado es que, por razones de política interna, su actitud frente al proceso de integración ha sido en ocasiones ambivalente, con mecanismos de protección interna que van en contravía del proceso de integración (si bien no ha sido el único país en hacerlo, pues se registran casos de protección en contravía a la integración en otros socios comunitarios).

En el mismo sentido, una mayor relación estructural de Venezuela con Brasil parece de alta conveniencia nacional y estaría acorde con las grandes orientaciones de su política exterior, en la cual la administración Chávez ha continuado las grandes tendencias de sus antecesores. Ello, más la orientación de las administraciones y los empresarios en otros

Desafíos, Bogotá (Colombia), (7): 8-24, semestre II de 2002

países andinos (como Colombia, Ecuador y parcialmente Perú), lleva a tensiones difíciles de resolver en el caso de la CAN.

Las tareas inmediatas de la Comunidad andina

Tres son las tareas más importantes que la Comunidad Andina debe afrontar en los próximos años. En primer lugar, se encuentra la concreción del viejo y difícil tema del arancel externo común, con sus implicaciones económicas y de credibilidad de las instituciones de la CAN. En efecto, la condición esencial para tener posiciones negociadoras comunes en los grandes procesos hemisféricos en curso, es justamente que la Comunidad Andina pueda presentar un frente común en las negociaciones comerciales, por lo menos en la parte arancelaria. De no concretarse en la práctica una política común para las importaciones hacia la comunidad (el arancel externo común), la posibilidad de su concreción futura se vería diluida, y con ello buena parte del proyecto de un núcleo de integración, en medio de la multitud de acuerdos de libre comercio.

En segundo lugar, las negociaciones con Mercosur, conducentes a un acuerdo de libre comercio suramericano. Varias condiciones parecen necesarias en este proceso: ante todo, una posición unificada de los miembros de la CAN, como en efecto ha sucedido en los dos últimos años, pese a las dificultades anteriores del proceso. Dicho asunto tendría sentido si permite a los países de Suramérica ganar en posición negociadora frente a otros actores en el plano hemisférico. Lo deseable para los países andinos es que los resultados de dicha negociación no sean anteriores a la vigencia de un arancel externo común dentro de la Comunidad; pero en otro sentido, deben ser anteriores a la culminación de las negociaciones de ALCA. El hecho de que para mediados de 2002 se haya despejado en la negociación más del 80% de las posiciones arancelarias,¹⁰ da lugar al optimismo. La administración 'Lula' en Brasil podría dar un impulso adicional a este proceso.

Finalmente, tenemos el horizonte de las negociaciones del ALCA, o espacio de libre comercio del continente americano. Con relación a la Comunidad Andina existen varios temas cruciales: ante todo, saber si la CAN puede seguir negociando

¹⁰ Véase la página en internet de la CAN: www.comunidadandina.org

con posiciones conjuntas, lo cual no parece garantizado completamente, así se llegue a acuerdos formales. Por otra parte, saber si la CAN negociará en conjunto con Suramérica, en caso de concretarse este acuerdo en los próximos meses. Y finalmente tendría que verse si una vez negociado el ALCA, los diversos temas del acuerdo no se superponen o terminan absorbiendo buena parte de normativa andina.¹¹ Este punto es de capital importancia porque la CAN permanecerá en lo que no esté mejor cubierto por el ALCA, es decir, en los temas políticos y en algunos de los temas económicos.

Es importante destacar, como conclusión, que una condición de la subsistencia de la CAN es la vigencia del arancel externo común antes de la entrada en vigencia tanto de un acuerdo suramericano como del ALCA. De no lograrse este propósito en la práctica, el modelo de integración andino tendría que ser diferente al actual.

5. ¿Integración política o dimensión política de la integración?

Finalmente, caben algunas palabras acerca del contenido político propiamente dicho de la CAN. Tanto en el ideal bolivariano como en el modelo de integración real es obvio que la integración política debe convertirse en la meta de los esfuerzos comunes. Sin embargo, dada la inmadurez manifestada en los cinco países para transferir competencias y soberanía gradual en pro del proceso integrador, se han venido abriendo espacios para hablar, en cambio, de la dimensión política de la integración y referirse a la concertación política externa y a las propuestas que han recibido la denominación de "política externa común".¹² Esta propuesta ha tenido sus altibajos. Fue inicialmente promovida por la Secretaría General (más concretamente a comienzos del

¹¹ Una interesante investigación sobre el tema se desarrolla actualmente en la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de Bogotá, bajo la dirección de Alfredo Puentes.

¹² Al respecto, véase la documentación respectiva en la página internet de la CAN.

periodo del secretario Allegret), en el seno de la Comisión, sin que hubiera pasado por la aprobación de las cancillerías, con lo cual encontró rechazos sustanciales. Luego, despejado el proceso y adoptada también por las cancillerías y luego por los jefes de Estado, ha tenido algunas expresiones frente a la renovación del ATPA en EE. UU. durante 2001 y 2002, a la renovación de las preferencias del SPG-drogas de la Unión Europea, en diálogos en el Grupo de Río, en negociaciones comerciales en el seno de ALCA, así como en las negociaciones conducentes a un espacio de libre comercio de América del Sur.

En una fase más reciente, el nuevo secretario general de la CAN, Guillermo Fernández de Soto, expresó claramente el contenido integral de la propuesta, al afirmar que la Comunidad debe hacer realidad la integración en el contexto de la globalización y que, al mismo tiempo, la integración debe entenderse “no sólo como un proceso comercial, sino que podamos ejecutar la agenda multidimensional que los pre-

sidentes han acordado en temas como la política externa común, la agenda social y [...] la infraestructura física”.¹³

Encontramos aquí un contenido político en los acuerdos más importantes de la integración andina. En esa dirección, y a condición de que los plazos fijados para un arancel externo común se respeten, la integración andina puede tener futuro y sobrevivir, incluso reavivada, frente a los posibles acuerdos conducentes al ALCA. Sin embargo, el ascenso del presidente ‘Lula’ en Brasil también puede acelerar el proceso suramericano y retrasar ligeramente el del ALCA; con ello, la comunidad andina tendría un tiempo extra para cuajar sus propuestas básicas. Una vez haya pasado dicho tiempo, estaría llamada a desaparecer o a fortalecerse, según que se hayan cumplido en el año 2003 las expectativas acordadas. Ello nos dirá si podemos ser un factor relativamente autónomo en el centro del continente americano o una pieza más del juego de ajedrez entre Estados Unidos y Brasil.

¹³ Novoa, Carlos, entrevista con Guillermo Fernández de Soto, secretario de la CAN, “CAN: hay que superar la agenda comercial. La integración es un imperativo”, en *El Tiempo*, Bogotá, 8 de octubre de 2002. Reproducido en *El Comercio*, Lima.