



Respuestas a las crisis e integración regional: una mirada andina



Alan Fairlie Reinoso*

Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía.

Los países andinos megadiversos tienen un enorme potencial para promover estrategias integrales y sostenibles, orientadas hacia una recuperación económica de largo plazo cada vez más verde, que permita generar fuentes de empleo y un impulso para el cambio en la matriz energética, y el desarrollo y comercio de productos derivados de la biodiversidad.

La pandemia afectó severamente las economías andinas, y cada país respondió de acuerdo a sus posibilidades con políticas fiscales y monetarias expansivas para atender las demandas del sector salud, evitar la ruptura de la cadena de pagos e implementar políticas sociales para los sectores más vulnerables¹.

El nuevo contexto generado por el conflicto en Ucrania ha golpeado severamente la región y plantea desafíos adicionales a la política

* Profesor Principal del Departamento de Economía. Director de la Maestría en Biocomercio y Desarrollo Sostenible (PUCP). Investigador del INTE (Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía) y CISEPA (Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas), de la PUCP. Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el periodo 2011-2016. Miembro de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). Miembro de los grupos de trabajo de CLACSO: "Geopolítica, Sistema mundial e Integración regional" y "China y el Mapa del Poder Mundial". Miembro de los grupos de trabajo GRIDALE: "Armonización de políticas para una integración multidimensional y el desarrollo sostenible" y "El futuro de la Unión Europea: Potencialidades y Desafíos". Ex-Parlamentario Andino periodo 2016-2021 (ex-presidente de las Comisiones de Integración y Educación).

1. CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe - Impacto económico y social, 2022 <https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>

económica de nuestros países para enfrentar las presiones inflacionarias, desequilibrios fiscales y externos, así como un nuevo ciclo de endeudamiento².

Frente a los dos *shocks* externos negativos, nuestros países han respondido individualmente, a diferencia de Europa, que utilizó los instrumentos que le brinda su proceso de integración³. Los países de la región reaccionaron cada cual como pudo al inicio (salvo excepciones como el Mercado Común Centroamericano, MCCA) y se dieron coordinaciones y acciones conjuntas en un segundo momento.

Pero las políticas desde la CAN y la Alianza del Pacífico no solo han tratado de enfrentar en el corto plazo la emergencia sanitaria, también se plantean agendas de mediano y largo plazo. A las políticas de facilitación de comercio, comercio electrónico, digitalización de trámites y armonización de certificados aduaneros y normas técnicas, se han sumado otras que tienen implicancias mayores, como la Carta Ambiental Andina, y políticas para responder

a los efectos del cambio climático, fomento de cadenas regionales de valor en sectores específicos, y diversificación productiva, las industrias culturales, políticas para promover la transformación digital.

Así, la emergencia sanitaria obligó a respuestas inmediatas, aunque varias de ellas han dado la posibilidad de potenciar el desarrollo de metas más ambiciosas. Se necesita una redefinición de la inserción de nuestros países en la economía mundial, que enfrente el cambio climático, promueva el crecimiento verde, la transformación digital y el desarrollo sostenible⁴.

Problemáticas como el descontento social por la corrupción y falta de transparencia fiscal, así como por el incremento de la desigualdad socioeconómica, demandan acciones no solo de corto plazo, sino, especialmente, de mediano y largo plazo. Esta es una oportunidad para que la región evalúe el desempeño de sus procesos de integración regional y pueda establecer una visión conjunta con miras a responder a las diferentes necesidades de los países.

2. CEPAL, *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania*, 2022 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47831/1/S2200221_es.pdf; Fondo Monetario Internacional, Blog, 2022, <https://blogs.imf.org/2022/03/15/how-war-in-ukraine-is-reverberating-across-worlds-regions/#:~:text=The%20conflict%20is%20a%20major,slower%20growth%20and%20faster%20inflation>

3. BID, *De la Recuperación a la renovación. Transformar la crisis en oportunidad*, 2022, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-macroeconomico-de-América-Latina-y-el-Caribe-2022-De-la-recuperacion-a-la-renovacion-Transformar-la-crisis-en-oportunidad.pdf>

4. Fairlie, A. *Informe de la Comunidad Andina: en la búsqueda de convergencias*, INTAL, 2022 <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-de-la-Comunidad-Andina-en-busqueda-de-convergencias.pdf>

Límites estructurales de la región

Varios países de la región lograron una estabilidad macroeconómica y un crecimiento asociado al “superciclo de las materias primas”, pero aún en esos años no se pudo aumentar sostenidamente la productividad de sus economías. Persisten brechas económicas y sociales que mantienen a grandes sectores de la población con muchas carencias en el acceso y calidad de servicios básicos, y niveles de pobreza que los colocan en una situación bastante precaria. La caída dramática del PIB, la pérdida de millones de empleos y el incremento de la pobreza y la informalidad a raíz de la crisis por la pandemia de la COVID-19 han mostrado, una vez más, la fragilidad y limitaciones de nuestras economías primario-exportadoras.

Por un lado, la evolución negativa de los términos de intercambio debido a la volatilidad de los precios de las materias primas (especialmente de los minerales) llevó a menores niveles de inversión en sectores extractivos. Por otro, la escasa incorporación de nuevas tecnologías y procesos más eficientes han ocasionado el deterioro de la productividad total de factores (sobre todo en las empresas de menor tamaño)⁵.

Otro factor relacionado es el bajo nivel de complejidad de la matriz productiva. En el ranking de la región vemos que Perú está bastante rezagado, junto con los otros países andinos como Ecuador y Bolivia. En cambio, Colombia está bien posicionado y ha mejorado su calificación desde el año 1995⁶.

Los bajos niveles de productividad han ocasionado que el crecimiento de la economía resulte ineficiente para reducir la pobreza sostenidamente y acortar las brechas de desigualdad.

Considerando la clasificación de la CAF, CEPAL y OCDE⁷, nos encontramos en la “trampa de la productividad”, debido a que existe una alta concentración de nuestras exportaciones en sectores primarios, extractivos y de bajos niveles de sofisticación, lo cual origina una estructura exportadora que no genera encadenamientos con el resto de la economía doméstica. Por lo tanto, la

5. CEPAL, *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?*, 2014.

6. *Atlas de Complejidad Económica (2022) para el periodo 1995-2018 del Índice de Complejidad Económica* <https://atlas.cid.harvard.edu/>

7. CEPAL, CAF, OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, 2019.

competitividad se ve limitada a causa de los bajos niveles de desarrollo y adopción de tecnología. Entonces, es fundamental promover la producción de bienes y servicios más sofisticados e intensivos en tecnología y con mayor valor agregado.

En suma, la escasa diversificación económica y la baja productividad estarían limitando en gran medida el grado de competitividad de la economía regional. El Foro Económico Mundial publica reportes anuales con un índice que mide los distintos parámetros relacionados a la competitividad y productividad y toman en cuenta el entorno económico, el capital humano, los mercados y el ecosistema de innovación. Allí, los países andinos muestran déficits significativos.

Los bajos niveles de productividad han ocasionado que el crecimiento de la economía resulte ineficiente para reducir la pobreza sostenidamente y acortar las brechas de desigualdad. La CEPAL⁸ estima que el impacto de la pandemia habría dejado en el año 2020 al 7,3% de la población en situación de pobreza extrema y al 26% en pobreza (retornando a esa situación, población vulnerable que había aumentado sus ingresos durante el “superciclo” de las materias primas).

Por tanto, incrementar la productividad en nuestros países requiere de una mayor inversión en áreas claves como capital humano, innovación, investigación y desarrollo, lo que a su vez permitirá avanzar hacia una diversificación productiva y un desarrollo sostenible.

Se tuvo una recuperación del nivel de actividad en la región y un repunte de los precios de las materias primas, pero las presiones inflacionarias y los nuevos ciclos de endeudamiento plantean renovados desafíos a los países. Se recuperó también el comercio intrarregional⁹ pero nos afectó otro shock externo como el del conflicto en Ucrania y los aumentos en precios de la energía, fertilizantes y alimentos. Este impacta de manera diferenciada a la región, según su inserción en el mercado internacional¹⁰.

En el corto plazo, se complica la reactivación de nuestras economías con ese entorno internacional adverso, donde el FMI advierte sobre la estanflación en países desarrollados y la dificultad de las políticas para enfrentarla. El alza de las tasas de interés internacional, el menor ritmo de crecimiento de los países desarrollados y, nuevamente, una tendencia a disminuir precios de las materias primas, afectarán a la

8. CEPAL *Panorama Social de América Latina 2020, 2021*.

9. BID-INTAL, *NewsletterConnexa14: Síntesis de información y datos sobre integración y comercio, 2022* <https://conexionintal.iadb.org/NewsletterConnexa/NewsletterConnexa14-2022.pdf>

10. CEPAL, *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania, 2022* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47831/1/S2200221_es.pdf

recuperación de las economías de la región, que muestran, además, salidas de capitales¹¹.

Se deberían dar mecanismos de cooperación entre nuestros países para responder a esta difícil situación internacional; pero, también, estrategias y políticas que busquen una salida diferente en el mediano y largo plazo. Tenemos una crisis de paradigmas. Las estrategias de desarrollo proteccionistas y de liberalización y apertura no han logrado resolver nuestros problemas estructurales. Se han lanzado propuestas alternativas que buscan sustituir al denominado consenso de Washington, como el reporte de expertos al G7, el consenso de Cornwall, que plantea la necesidad de impulsar nuevos ejes de desarrollo y enfrentar la crisis climática y la desigualdad de otra manera¹². Igualmente, planteamientos de CEPAL y otros organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, CAF, OECD, Unctad) que, con sus diferentes matices, señalan que no se pueden repetir las mismas políticas, sino que hay que introducir reformas y cambios.

En ese sentido, resulta indispensable transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo transformador y sostenible

compatible con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, pues tal como lo destaca la CEPAL, “los ODS son un marco ordenador que refleja el consenso amplio de los gobiernos y la sociedad civil en torno a un desarrollo sostenible con la igualdad en el centro y a la reducción de los conflictos”¹³. La pandemia ha visibilizado las vulnerabilidades del actual modelo de desarrollo, así como la necesidad de promover mayores canales de cooperación internacional para enfrentar los efectos de la crisis que estamos viviendo a nivel mundial.

Algunos lineamientos de propuesta

Promover un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo implica transformaciones que permitan aumentar la productividad, la generación de mayor valor agregado y diversificación productiva, y una nueva inserción internacional. Además, debe fortalecer las capacidades productivas locales con mayor innovación y adopción de nuevas tecnologías, donde la educación superior de calidad juega un rol fundamental como fuente generadora de conocimientos. En esa línea, se requiere avanzar en la

11. Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook, War Sets back the Global Recovery*, 2022, Recuperado de <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2022/April/English/text.ashx>

12. The Cornwall Consensus, 2021 <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/G7-Economic-Resilience-Panel-The-Cornwall-Consensus.pdf>

13. CEPAL, *Construir un futuro mejor: Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2021, p. 132.

transformación digital, en un nuevo régimen de bienestar y protección social, para que nuestra población acceda a trabajos dignos y no sufra pobreza o exclusión. Para financiar la estrategia, se necesita un pacto fiscal en donde prime la capacidad contributiva de las personas y el fortalecimiento de una fiscalidad redistributiva.

La diversificación productiva es uno de los principales mecanismos para aumentar la productividad y alcanzar el desarrollo. Para ello, se plantean diferentes ejes que buscan diversificar la estructura productiva, pero de manera sostenible: la “economía verde” y la “economía azul” (o biocomercio azul), en donde se encuentre un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos y la conservación de estos¹⁴.

Además, impulsar la “economía naranja” o industrias culturales, que tiene un enorme potencial en la reactivación económica y en el futuro¹⁵. Promover un crecimiento equilibrado en el territorio, con medidas que permitan fortalecer y posicionar nuestra agricultura, en especial la agricultura familiar, proveyéndole no solo de recursos, sino también de acompañamiento y asesoría técnica en aras de propiciar el desarrollo de las zonas rurales y el

de nuestros pequeños productores, y el establecimiento de medidas de protección a la producción nacional.

Es indispensable una nueva internacionalización de nuestra economía, a través de herramientas como la facilitación del comercio, promoción de la exportación de servicios (especialmente servicios basados en conocimiento), así como el fortalecimiento de las cadenas productivas, que permitan impulsar una nueva geografía económica. Se necesitan nuevos mecanismos de internacionalización de las pymes, dado el peso que tienen en nuestro tejido empresarial y su contribución en la generación de empleo, buscando para ello proveerles de herramientas que les posibiliten ser más sofisticadas y dinámicas. Se requiere avanzar hacia una mayor integración productiva, comercial y tecnológica, y la convergencia de algunos bloques de integración regional.

Es clave tener mayor competencia en los mercados, con la adecuada regulación de monopolios y concentraciones empresariales. Es fundamental evitar el uso y abuso del poder monopólico, generando las condiciones adecuadas para la implementación de la diversificación productiva y las otras propuestas formuladas.

14. Unctad, *Trade and Environment Review*, 2021. Recuperado de: https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2020d3_en.pdf

15. Buitrago, R. et al., “La economía naranja, una oportunidad infinita”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

El crecimiento no solo debe respetar estándares internacionales ambientales, sino fundamentalmente laborales, lo cual implica acceso a fuentes de trabajo dignas, que promuevan el diálogo social, además de garantizar la universalización de la seguridad social¹⁶.

Se postula un nuevo pacto fiscal para financiar la transformación productiva. Implica el establecimiento de medidas orientadas a aumentar el nivel de recaudación, pero bajo criterios de progresividad en la tributación, así como la eliminación de prácticas tributarias nocivas, el combate a la elusión y evasión tributaria y el establecimiento de nuevas fuentes de tributación.

Integración regional y convergencia

La crisis por la COVID-19 impactó duramente a toda la región y para poder dinamizar nuestras economías resulta necesario impulsar acciones e iniciativas conjuntas. Las políticas alternativas no pueden ser impulsadas solo por cada país, se necesita la cooperación y la integración regional. Si bien al comienzo las respuestas a la pandemia y al conflicto en Ucrania

han sido individuales, en un segundo momento se dieron mayores niveles de coordinación y con agendas que trascienden el corto plazo.

La integración regional puede ser uno de los instrumentos para el crecimiento y cambio estructural de la región, en el nuevo contexto internacional.

Por tanto, una integración regional inteligente y pragmática será clave para enfrentar esta situación. Se necesita implementar acciones coordinadas no solo para enfrentar la emergencia sanitaria, sino también para diseñar políticas de crecimiento a largo plazo que permitan acelerar la recuperación pospandemia. Por ejemplo, para fortalecer el comercio intrarregional, atender de manera eficiente la reconfiguración de las cadenas de valor, implementar un ambicioso plan de infraestructura regional y asegurar medidas básicas de coordinación macroeconómica¹⁷.

Teniendo en cuenta las diferentes iniciativas de convergencia, CEPAL¹⁸ plantea tres líneas de trabajo:

16. OIT, *Trabajo decente*, 2022, Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.html>

17. BID, *La integración de América Latina, una necesidad frente al coronavirus*, 2020;

Fairlie, A., *Informe de la Comunidad Andina: en la búsqueda de convergencias*, INTAL, 2022, p. 72. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-de-la-Comunidad-Andina-en-busqueda-de-convergencias.pdf>

18. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*, 2021.

la convergencia en facilitación del comercio, la mejora de la infraestructura regional de transporte y logística y la cooperación en materia digital. Estos puntos de agenda permitirán no solo fortalecer la integración regional, sino también impulsar la recuperación pospandemia y mejorar la competitividad de la región. En este sentido, es clave contar con un marco y pactos regionales que actúen como una plataforma en dos frentes: negociar y desarrollar la organización productiva y hacer frente a shocks exógenos¹⁹.

La convergencia de ALC debe darse a través de una mayor inversión en infraestructura digital, control (soberanía) de los datos, más espacio para políticas industriales que ayuden a las startups, promover la integración tecnológica Sur-Sur, aprovechar las economías de escala²⁰. Asimismo, para que la región se beneficie de la reorganización de las CGV en el escenario post COVID-19, es esencial que se diseñen y pongan en marcha políticas públicas de atracción de inversiones y de reducción de las barreras comerciales; así como hacer efectivos diferentes compromisos

derivados de la agenda de integración²¹.

Es muy importante coordinar esas respuestas y juntar esfuerzos que nos permitan responder de la mejor manera al complicado entorno internacional. Eso supone desideologizar el proceso de integración regional, poniendo por delante metas graduales, concretas, cosechas tempranas que consoliden nuestros procesos y creen condiciones para su convergencia. El tema de la salud es fundamental; propuestas como las de CEPAL a la CELAC son un avance importante²². En el conflicto con Ucrania, la región tiene ganadores y perdedores; con el aumento de precios internacionales de diversos productos se podría dialogar y establecer una agenda mínima de cooperación regional y sur-sur.

Se podría impulsar simultáneamente la agenda de integración que va más allá del corto plazo, referidos a la agenda digital, ambiental, de “enverdecimiento” de las economías. Hay puntos iniciales en marcha, debemos fortalecerlos y buscar la convergencia entre nuestros procesos de integración regional y con socios extrarregionales²³. En particular,

19. Fairlie, A., *Nuevos retos para el Acuerdo Multipartes de la Unión Europea con Perú, Colombia y Ecuador*, Fundación Carolina, 2022. Recuperado de: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/02/Especial_FC_EULAC_2_ES.pdf

20. Fortunato, P., *Oportunidades y desafíos de las cadenas de valor y la inversión extranjera directa en el escenario post COVID-19*. Obtenido de *Ciclo de Conferencias BID INTAL*, 24 de septiembre de 2020.

21. Fairlie, A., *INTAL*, 2022, *op. cit.*, p. 72.

22. CEPAL, *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*, 2021. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47252-lineamientos-propuestas-un-plan-autosuficiencia-sanitaria-america-latina-caribe>

23. Fairlie, A., *INTAL*, 2022, *op. cit.*

con Europa se tienen ejes en común que podrían ser trabajados²⁴.

Así, la integración regional puede ser uno de los instrumentos para el crecimiento y cambio estructural de la región, en el nuevo contexto internacional.

Para ello, es necesario promover la facilitación del comercio, la infraestructura y la logística, además de impulsar la inversión en sectores dinámicos como las energías renovables y la economía digital, así como la armonización y homologación de las capacidades técnicas, especialmente en los acuerdos de libre comercio ya implementados²⁵. Además, construir nuevos motores de la economía, entre ellos los derivados de la transición energética hacia fuentes renovables, la bioeconomía, la economía del cuidado, la economía circular y el turismo sostenible²⁶.

En ese sentido, el nuevo énfasis de la agenda interna de la CAN está apuntando a cambios en el modelo de desarrollo hacia uno más productivo, sostenible e inclusivo, con generación de valor agregado y diversificación

productiva, y una creciente inserción internacional. Consistentes con ello son las iniciativas que están presentes en el plan de trabajo de la Presidencia Pro Témcore 2021-2022; entre ellas, el desarrollo e implementación de la Agenda Digital Andina, la integración de tecnologías digitales en procesos, el uso del comercio electrónico en mipymes, la Implementación de la Certificación de Origen Digital. Este Plan avanza asimismo en fortalecer la implementación de la agenda ambiental y la agenda agropecuaria, así como en procurar mejoras de acceso real de los productos agropecuarios a los mercados de los países socios y en los del resto del mundo. En cuanto al fomento de la diversificación productiva, se espera continuar con la identificación de productos y sectores con potencial para ser parte de encadenamientos productivos regionales, con especial participación de las mipymes, además de apoyar la adopción de tecnologías digitales y los canales de comercio electrónico en las empresas de menor tamaño relativo²⁷.

Asimismo, se estableció la Carta Ambiental Andina, iniciativa que busca acelerar la implementación

24. Fairlie, A., Fundación Carolina, 2022, op.cit.; Sanahuja, J.A., *El Pacto Verde, Next Generation EU y la Nueva Europa geopolítica*, Fundación Carolina, 2022. Recuperado de: https://eprints.ucm.es/id/eprint/71528/1/DT_FC_63%20Sanahuja.pdf

25. CEPAL, 2020 <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-recalca-rol-crucial-la-integracion-regional-la-importancia-la-asociacion-publico>

26. CEPAL, *Foro Empresarial América Latina y el Caribe – Unión Europea, Repensando un futuro común*, 10 de noviembre de 2020. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/eventos/foro-empresarial-america-latina-caribe-union-europea-repensando-un-futuro-comun>; CEPAL, *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago de Chile, 2020.

27. Fairlie, A. INTAL, 2022, op.cit., pp. 67.

de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como el intercambio de experiencias en materia de desarrollo sostenible; gestión de plásticos, del recurso hídrico; prevención y atención de desastres; y la recuperación verde.

Por su parte, la Alianza del Pacífico ha estado promoviendo la facilitación del comercio, los encadenamientos productivos y el apoyo y fortalecimiento de las pymes en el desarrollo de habilidades y del comercio electrónico. También, con el apoyo del BID y la UE, se viene desarrollando un plan de reactivación para el sector turístico.

La evidencia ha demostrado que la inversión en investigación y desarrollo destinada a la creación de tecnologías medioambientales constituye una fuente de generación de empleos, además de mayores retornos a corto plazo; y a largo plazo, un mayor ahorro de costos en comparación con los paquetes de estímulo fiscal tradicional .

En ese sentido, se pueden promover inversiones sostenibles en áreas estratégicas, tales como el sector energías renovables y el biocomercio, procurando impulsar el comercio y la inversión extranjera directa en bienes y servicios ambientales.

También, constituye una oportunidad para promover investigaciones e innovaciones orientadas a sectores de tecnologías limpias y digitales,

así como el desarrollo de patentes conjuntas y negocios con mejores prácticas ambientales por parte de las empresas, así como el fortalecimiento de la infraestructura en áreas de sostenibilidad .

Entonces, los países andinos megadiversos tienen un enorme potencial para promover estrategias integrales y sostenibles, orientadas hacia una recuperación económica de largo plazo cada vez más verde, que permita generar fuentes de empleo y un impulso para el cambio en la matriz energética y el desarrollo y comercio de productos derivados de la biodiversidad .

Por tanto, se puede seguir impulsando la convergencia en la diversidad, sumándose a las labores y esfuerzos que se vienen promoviendo en los diferentes foros de integración y sus puntos de intersección, siendo estratégicos para fortalecer la articulación productiva y la competitividad de nuestros países, así como la integración sudamericana y latinoamericana.