

# **La Comunidad Andina: hoja de ruta hacia nuevas oportunidades**

*Guillermo Gutiérrez Nieto*

## **Madurez que obliga**

Cerca de cumplir cuatro décadas de vida, la Comunidad Andina (CA) atraviesa por un cuestionamiento respecto a su vigencia como esquema amplio de integración económica y su perspectiva futura, que comprende asistencia y colaboración en temas no contemplados en su origen, además de una amplia red de convenios extrarregionales suscritos en los últimos años por sus integrantes.

La salida de Venezuela, la suscripción de los acuerdos comerciales por parte de Perú y Colombia con Estados Unidos, así como la adhesión de Bolivia a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) definitivamente socavan los objetivos que desde su origen este organismo ha propugnado en los más variados ámbitos.

De manera paradójica, la reciente incorporación de Chile como país miembro asociado de la Comunidad, la suscripción de un acuerdo amplio de colaboración con México, la consolidación de sus vínculos con la Unión Europea (UE) y la reciente revalidación que hizo Estados Unidos de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés), dan pauta para pensar que este bloque de

naciones puede continuar avanzando en el sendero de la integración bajo un cimiento de nuevas oportunidades.

El trabajo realizado por la CA durante 37 años indiscutiblemente ha sido influido por el devenir de la palestra internacional y por la evolución económica y política de cada uno de sus miembros.<sup>1</sup> Sin embargo, para conocer la evolución de este conglomerado de países —que representa un importante polo energético por sus reservas de petróleo, gas y carbón, además de poseer un tercio de la biodiversidad del planeta— se requiere, en primer lugar, identificar los hitos de este singular esquema de cooperación regional.

Por otra parte, asumiendo este recorrido como la experiencia acumulada, se puede vislumbrar la manera en que este conglomerado de países puede tomar ventajas del momento actual que vive el mundo. Definitivamente la CA está inmersa en un entramado de acuerdos y compromisos que regulan su comportamiento interno y externo y, al mismo tiempo, se encuentra frente a oportunidades que le permitirán retomar su lugar como decana de los movimientos integracionistas del continente.

Es indudable que la CA está siendo afectada por la dinámica de los alineamientos ideológicos que vive el continente en su

---

<sup>1</sup> Conviene recordar que los países que fundaron la Comunidad Andina a través del Acuerdo de Cartagena, suscrito el 26 de mayo de 1969, fueron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se adhirió a este conglomerado de naciones el 13 de febrero de 1973. Más tarde, el 30 de octubre de 1976, Chile decidió salirse de la Comunidad. La conformación andina se mantuvo durante casi dos décadas y fue hasta el 7 de julio de 2005, mediante la decisión 613, cuando se les otorgó la categoría de países asociados a los integrantes del Mercado Común del Sur (Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Aunque Venezuela anunció su salida de la CA en abril de 2006, el grupo regional aceptó reincorporar a Chile como miembro asociado el 20 de septiembre de 2006 (decisión 645). De manera adicional, desde hace varios años México y Panamá son países observadores en algunos de sus mecanismos de participación. Así, actualmente la CA está conformada por cuatro países miembros, cinco asociados y dos observadores.

conjunto, aspecto de gran repercusión en todos los esquemas de integración. Sin embargo, la ruta seguida desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena (1969) hasta la realización del 16 Consejo Presidencial Andino (Lima, Perú, 2005) inevitablemente hace pensar en el viejo adagio latino: “madurez obliga”.

## **Pequeña crónica de una Comunidad**

El surgimiento de la CA coincidió con un periodo en el cual los países latinoamericanos buscaban consolidar su estructura económica a través de la sustitución de importaciones y el establecimiento de estructuras industriales y productivas propias. Como en estos procesos algunos sectores de producción industrial rebasaron paulatinamente los ámbitos económicos nacionales, fue necesaria la búsqueda de espacios mayores mediante la integración económica y la conformación de mercados ampliados.<sup>2</sup>

Así se gesta la apertura comercial de los países andinos entre los años setenta y ochenta del siglo XX. A través de las condiciones de liberación asumidas por los sectores económicos de estas naciones, se hace manifiesta una apertura gradual de aranceles que permite incrementar el intercambio comercial intrarregional.

Durante este periodo, se aprueban instrumentos fundamentales que darían sustento a los primeros pasos de esta comunidad de naciones; entre ellos: el Programa de Liberación,

---

<sup>2</sup> Por ello, no es extraño que desde sus primeros documentos constitutivos la CA se planteara la necesidad de “adelantar una acción conjunta a fin de lograr, dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la adopción de fórmulas prácticas para acelerar al máximo el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente”. Página web de la Comunidad Andina. Sección Quiénes Somos, en <http://www.comunidadandina.org>.

que eliminó las restricciones arancelarias entre los socios; las estrategias sectoriales de desarrollo industrial, orientadas a la asignación de cuotas de producción para atender a la región; el arancel externo común, cuya finalidad era proteger a los productores locales y afrontar conjuntamente las transacciones comerciales con países extrarregionales, así como los requisitos al capital extranjero, que favorecían la coinversión mixta y el aprovechamiento del mercado andino.<sup>3</sup>

Como lo mencionara recientemente el ex secretario general de la CA, Allan Wagner Tizón, durante este periodo el proceso de integración andino se concentró en el mejoramiento de las condiciones del intercambio comercial entre sus miembros. Con el desarrollo de la creciente circulación de bienes y la facilitación gradual en lo que concierne a servicios, capitales y personas, se inició la consolidación de un mercado ampliado. Dicha etapa inicial tuvo avances exitosos representados por la conformación de una zona de libre comercio, aunque con algunas deficiencias; de ellas, la más importante fue la de no haber logrado perfeccionar tempranamente una unión aduanera y haber podido establecer, por tanto, una política comercial común frente a otros países.<sup>4</sup>

El auge de la globalización en el entorno mundial que se observa desde mediados de los ochenta tendría importantes repercusiones para los países andinos. La universalización de los mercados generó cierto desencanto entre los integrantes de la CA respecto a los avances logrados, dando pauta a un lapso de

---

<sup>3</sup> Edgar Vieira Posada, "Comunidad Andina", *Informe sobre el estado de la integración 2003. Situación de los procesos de integración en América Latina: avances y desafíos*, Instituto Internacional de Integración-Convenio Andrés Bello, 2004, pp. 61-88.

<sup>4</sup> Allan Wagner Tizón, "Integración, desarrollo y regionalismo abierto: el caso de la Comunidad Andina". Conferencia presentada en el Seminario "Tratados Comerciales y Desarrollo Económico en las Américas", organizado por la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), Quito, Ecuador, 31 de mayo de 2006.

estancamiento en la integración que anhelaban estos actores internacionales. La situación se agravó debido al ingente peso de su deuda externa. Todo ello frenó el crecimiento de estos países, obligándolos a establecer dispositivos unilaterales en sus transacciones con el exterior, lo que dificultó el entendimiento recíproco.

La tendencia fue atender problemas locales, antes que respetar lo avanzado en materia de apertura comercial. La grave situación fue reconocida por todos los miembros andinos a través de la adopción del Protocolo de Quito en 1987, en el cual se difirieron los compromisos de integración para épocas en las que las condiciones fueran más propicias.<sup>5</sup>

Durante varios años permea una gran duda respecto a la continuidad de la integración regional porque se piensa que el proceso de apertura económica predominante en el mundo hacía innecesaria cualquier tendencia en ese sentido. No obstante, al observar los magros resultados en las negociaciones con otros actores internacionales, se vuelve a reconocer la integración como el instrumento más óptimo para asegurar el proceso de apertura comercial. Se asume que es mejor consolidar un bloque ya con cierto camino recorrido para generar una respuesta competitiva frente a los avatares de las naciones desarrolladas y de otros bloques extrarregionales.

Así, a finales de los ochenta, los gobiernos decidieron nuevamente poner en marcha los compromisos integracionistas y fueron los propios mandatarios andinos quienes asumieron la conducción del proceso, mediante la institucionalización entre

---

<sup>5</sup> El Protocolo estipulaba una amplia flexibilidad en el cronograma de acciones y de medidas, al punto que se dejaba a la Comisión del Acuerdo la potestad de definir las fechas de aprobación de programas y proyectos de integración industrial; de definición y de iniciación del proceso de aproximación del arancel externo común; de adopción de medidas para impulsar el desarrollo agropecuario, y de implantación de normas para la calificación del origen de las mercancías.

1989 y 1992 de reuniones semestrales del Consejo Presidencial Andino.<sup>6</sup>

Los resultados de este relanzamiento de la Comunidad Andina fueron inmediatos. En el terreno económico, se observa la reactivación de los compromisos subregionales de integración, retornando a los compromisos de liberación comercial; acelerando la apertura en los sectores rezagados, y ampliando los campos de negociación hacia los servicios y la inversión extranjera.

Por otra parte, en la segunda reunión de Mandatarios (Galápagos, Ecuador, diciembre de 1989), se aprobó el “Diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino en la década de los noventa”, documento en el cual se pusieron nuevamente fechas a los compromisos de integración para ser desarrollados en los años noventa, a propósito de lo cual se estimó que una década era suficiente para volver a poner en marcha el proceso en sus compromisos esenciales. Los presidentes andinos decidieron adoptar un modelo abierto de integración y centraron sus acciones en la liberalización del comercio, dejando de lado la agenda del desarrollo. Esto lo hicieron siguiendo la tendencia que ya se estaba dando en sus países miembros.<sup>7</sup>

Otro documento refundacional sería el Acta de Barahona (1991), considerada como el instrumento que profundizó el relanzamiento del proceso andino, después de la parálisis consagrada en el Protocolo de Quito.

---

<sup>6</sup> Las reuniones presidenciales se suspendieron entre 1992 y 1995. Primero por las diferencias entre Venezuela y Perú debido al cierre del Congreso peruano por el presidente Alberto Fujimori. Después, por el enfrentamiento bélico entre Ecuador y Perú a causa de las discrepancias motivadas por sus límites fronterizos.

<sup>7</sup> En efecto, Bolivia realizó su reforma comercial o implantó su política de apertura a fines de 1985; Venezuela la inició en 1989; Colombia y Ecuador a principios de 1990, y Perú en agosto de 1990. Como resultado de ello, se culminó el proceso de formación de la zona de libre comercio, que comenzó a operar en 1993, y se adoptó un arancel externo común en 1995. Se liberalizaron también los servicios de transporte en sus diferentes modalidades. Véase la página web de la Comunidad Andina, Sección Quiénes Somos, en <http://www.comunidadandina.org>.

No obstante este ímpetu de buenas intenciones, años después quedó claro que el aceleramiento de los compromisos aprobados en esos documentos fue de tal magnitud, que buena parte de los problemas de incumplimiento y de conflicto ocurridos el resto de la década se originaron por esta celeridad.<sup>8</sup>

Otra tendencia negativa fue la negociación individual de acuerdos con otros países o grupos, lo que complicó las negociaciones del proceso y aplazó la definición de una política externa común. Esto se contraponía a lo establecido en el mismo “Diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino en la década de los noventa”, que proponía “consolidar el espacio económico andino y mejorar la articulación del grupo en el contexto internacional y reforzar su contribución a la unidad nacional”. Igualmente, contravenía lo establecido en el artículo 98 del tratado de integración, que señala la necesidad de adoptar una posición común en las negociaciones arancelarias con terceros.

De esta manera, en el momento en que la CA relanzaba su propio proceso de integración económica para dar respuesta al nuevo entorno de apertura, varios de sus socios se lanzaban de manera individual en distintas negociaciones con actores extrarregionales: Venezuela con Chile (1992-1993); Colombia y Venezuela con México (1994), y Bolivia con el Mercado Común del Sur (Mercosur) (1995-1996).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En el ámbito comercial, la realidad de estos mandatos fue que la zona de libre comercio entró en funcionamiento en octubre de 1992, pero sin la participación de Perú, el cual sólo se incorporó hasta 1997 y con un plazo para terminar su programa de liberación en 2005; que la Unión Aduanera no se logró negociar hasta fines de 1994 y que aún a la fecha es imperfecta, y que la armonización de incentivos se hizo parcialmente, eliminando los subsidios a las exportaciones dirigidas al mercado andino, pero sin haber realizado la armonización de incentivos a las exportaciones, como los regímenes aduaneros especiales. Véase E. Vieira Posada, *op. cit.*

<sup>9</sup> Además, en 1992, la Comunidad autorizó a sus miembros a realizar negociaciones con los países de América Latina y el Caribe que formarían parte de la ALADI. Esta decisión, si bien privilegió las negociaciones con terceros de manera comunitaria, permitió a los países miembros del Acuerdo de Cartagena la sus-

Lo que se evidenció fue un desorden en las negociaciones externas del conjunto andino: a veces se negoció en bloque, otras de manera individual. Algunos países no esperaron la consolidación de su propio espacio de integración y abrieron sus mercados a países vecinos, pero no miembros de la Comunidad. Se hizo manifiesta una indefinición de prioridades y la falta de una meta que reflejara el tipo de integración que se buscaba en sus orígenes.

Indudablemente el hito que marcó una nueva etapa para esta agrupación de países fue el reinicio de las reuniones del Consejo Presidencial Andino, el cual en su octava reunión (Trujillo, Perú, marzo de 1996) determinó reemplazar al Pacto o Grupo Andino por la Comunidad Andina, y ordenar la coordinación de los diferentes organismos de la integración subregional andina en el Sistema Andino de Integración (SAI).<sup>10</sup>

Una de sus obligaciones fue la designación del Consejo Presidencial como órgano supremo del SAI y responsable de la dirección política del proceso de integración. A partir de 1996, los mandatarios andinos fueron ampliando los compromisos hacia la unificación regional. Así, en 1998 se establecieron importantes mandatos respecto a las negociaciones de los países

---

cripción de acuerdos bilaterales con estos países: Colombia-Chile, 1992; Bolivia-México, 1994; Ecuador-Chile, 1994; Perú-Chile, 1998; Perú-Mercosur, 2003, y Colombia, Ecuador, Venezuela-Perú, 2003. Véase “Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros”, en *Documentos de Trabajo*, Secretaría General-Comunidad Andina, 24 de abril de 2006, 163 pp.

<sup>10</sup> El Sistema Andino de Integración (SAI) está conformado por los siguientes órganos e instituciones: Consejo Presidencial Andino; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión de la Comunidad Andina; Secretaría General de la Comunidad Andina; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial; Consejo Consultivo Laboral; Corporación Andina de Fomento; Fondo Latinoamericano de Reservas; Convenio Simón Rodríguez, Organismo Andino de Salud; Convenio Hipólito Unanue, y Universidad Andina Simón Bolívar.



andinos con actores extrarregionales, en relación con lo cual se estableció asimismo la definición de posiciones comunes hacia una mejor posición negociadora internacional frente a otros bloques.

Al año siguiente, al celebrar los 30 años de la Comunidad, se acordó una agenda prioritaria y se adoptaron directrices de acción hasta 2005. Se asumió como objetivo prioritario culminar la conformación de un mercado común, a propósito de lo cual se instrumentaron cuatro grandes libertades de circulación: mercancías, servicios, capitales y personas. Se planteó además el establecimiento de una política exterior común; el desarrollo de una agenda social; la ejecución de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo, así como la definición y ejecución de políticas de desarrollo sostenible y fortalecimiento institucional del proceso de integración.

A partir de la reunión del Consejo de Presidentes en Quito, Ecuador (julio de 2004), la CA “vive un proceso de inflexión, no exento de riesgos, pero con muchas oportunidades”.<sup>11</sup> Cuatro ejes son los elementos básicos en los cuales los presidentes han conjuntado esfuerzos recientemente: convertir la integración andina en el espacio articulador de las agendas externa e interna de cada uno de los países; profundizar la integración comercial, ampliando el libre comercio y transitando hacia la convergencia; recuperar la noción de desarrollo con perspectiva de competitividad y equidad o inclusión social, así como encarar los problemas de la agenda social de la región.

Esta tendencia hacia la inclusión de nuevos temas y la formulación de nuevas estrategias de acción fue refrendada en el 16 Consejo Presidencial Andino, celebrado en julio de 2005,

---

<sup>11</sup> Antonio Aranibar, “Situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina”, *Informe sobre el estado de la integración 2004*, Instituto Internacional de Integración-Convenio Andrés Bello, 2005, pp. 63-85.

en Lima, Perú, ocasión en la que por primera vez los países del Mercosur participaron en su calidad de miembros asociados de la CA. El encuentro sirvió de foro también para manifestar la necesidad de concretar una alianza energética andina y constituir un fondo humanitario social.

Los logros que se han dado a partir del replanteamiento de sus metas y acciones confirman que la Comunidad Andina es actualmente una parte consistente y proactiva del proyecto sudamericano de integración; ello sin olvidar su destino final que, de acuerdo con sus objetivos, es la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Un reflejo de su cohesión como grupo que desarrolla un proceso de integración regional lo encontramos en la evolución reciente de su comercio intra y extrarregional. Las exportaciones de la CA al mundo pasaron de 38 320 a 64 277 millones de dólares (MDD) entre 2004 y 2006. Sus importaciones tuvieron un crecimiento similar en el mismo periodo, en el cual evolucionaron de 41 620 a 57 968 MDD. De ahí que su balanza comercial haya tenido un balance favorable de 3975 MDD, en 2005, y de 6309 MDD, en 2006. En lo que se refiere al comercio intracomunitario, sus exportaciones se han duplicado de 2002 a la fecha y, de 2531 han pasado a 5092 MDD. Algo similar ocurrió con sus importaciones que, de 2809, en 2002, pasaron a 5379 MDD, el año pasado.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Otros síntomas de mejoría comunitaria se hacen evidentes a través de sus principales indicadores económicos: el crecimiento del PIB anual de la CA pasó de 3 a 6% en los últimos tres años; el índice regional de inflación disminuyó de 5.3 a 3.3% en el mismo periodo; sus reservas internacionales, aunque disminuyeron drásticamente entre 2004 y 2005, tienden a mejorar, alcanzando en 2006, 37 410 millones de dólares (MDD). La tendencia también es positiva al valorar sus vínculos económicos con el mundo. De este modo, la inversión extranjera directa en la comunidad ha ascendido moderadamente en los últimos tres años, pasando de 6244 a 7292 MDD; su endeudamiento externo mantiene un ritmo decreciente, ya que, de 93 757 ha pasado a 87 971 MDD entre 2004 y 2006. Información obtenida de la página web de la Comunidad Andina. Sección Estadísticas, en <http://www.comunidadandina.org>.

## **La multiplicidad, herramienta de oportunidad**

La multidimensionalidad, concepto adoptado por la Comunidad en el Protocolo de Trujillo (1996), le ha permitido ampliar sus horizontes hacia aspectos no considerados anteriormente. La sobreposición de temas y la ampliación de la agenda (perspectiva multisectorial) que conlleva, favorece la adopción de un matiz político a su quehacer interno e internacional. Desde entonces se hizo manifiesta una profundización de nuevas dimensiones del proceso, lo que hace de la integración política un principio ordenador y del SAI, el nuevo esquema de la integración económica.

Esta multiplicidad de quehaceres generada por la nueva óptica de la comunidad ha tenido notables repercusiones en su estructura interna, así como en su comportamiento internacional. En su seno, el reforzamiento de sus órganos está enfocado a convertir en realidad los compromisos asumidos. Externamente, predomina una política de apertura múltiple, la cual ha permitido que la CA interactúe con actores internacionales de otras latitudes, lo que a su vez asegura mejores oportunidades.

Después de varios años de practicar esta diversidad de temas y acciones, queda claro que las instituciones subregionales aglutinadas en el SAI han permitido focalizar la atención en temas acuciantes para los miembros y, sobre todo, mantenerlos al día con respecto a los temas que van surgiendo en la agenda internacional. En el mismo sentido, la incorporación del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la estructura institucional de la Comunidad ha garantizado el respaldo político con que debe contar todo proceso de integración.

Otro ámbito donde se observan avances sustantivos es el Parlamento Andino, ente legislativo que en la coyuntura actual parece estarse concentrando en tareas como la armonización de

legislaciones y el estímulo del proceso político de integración. Ello sin dejar de ser el espacio en el cual se debaten y logran acuerdos en temas prioritarios para la comunidad: desarrollo social, medio ambiente y presupuesto comunitario, por mencionar algunos.

El ámbito más polémico, pero con mayores evidencias de avance a partir de un enfoque de multiplicidad en la acción, es el de la política exterior. El potencial de trabajo conjunto de la CA con miras a fortalecer relaciones internacionales de mayor equilibrio e incrementar su presencia en el escenario mundial es vasto y amplio.<sup>13</sup>

La búsqueda de alianzas múltiples se ha utilizado como una estrategia para equilibrar los vínculos de los países andinos con el exterior. En ese sentido, lo que observamos en esta óptica multidimensional son círculos concéntricos en los que aparecen, en primer término, el Mercosur (ahora al parecer sustituido con la Comunidad Sudamericana de Naciones), seguido de la UE, Estados Unidos y la región Asia-Pacífico.

Con el Mercosur, la voluntad política de acercamiento se concretó el 16 de abril de 1998, cuando se suscribió un acuerdo marco para la formación de un área de libre comercio. A través de éste se dispuso que las negociaciones se desarrollaran en dos etapas: la primera consistiría en negociar un acuerdo de prefe-

---

<sup>13</sup> En una conferencia realizada en junio de 2006, el entonces secretario general de la CA, Allan Wagner señaló: “En el curso de los 37 años de la integración andina, hemos aprendido que la integración contemporánea no puede ser entendida como una fortaleza amurallada para defenderse del mundo sino más bien como una plataforma para desarrollar capacidades que nos permitan una inserción internacional económica y socialmente beneficiosa, pues nos encontramos en un mundo cada vez más abierto e interrelacionado”. Véase “Integración, desarrollo y regionalismo abierto: el caso de la Comunidad Andina”. Ponencia presentada en Quito, Ecuador, en el marco de la Séptima Asamblea General de la COPA, el 1 de junio de 2006.

rencias arancelarias fijas sobre la base del patrimonio histórico, y en la segunda un acuerdo de libre comercio.

Como resultado de estas negociaciones, en agosto de 1999, la CA suscribió con Brasil un acuerdo de alcance parcial de complementación económica, por medio del cual se establecieron márgenes de preferencia fijos como un primer paso para la creación de una zona de libre comercio. Posteriormente, en junio de 2000, los países andinos suscribieron con Argentina un acuerdo de preferencias arancelarias.

La segunda etapa de la negociación se inició en abril de 2001, con la finalidad de firmar un acuerdo para la conformación de una zona de libre comercio entre ambos grupos. Así, en diciembre del 2003, los miembros del Mercosur y de la CA firmaron un acuerdo de complementación económica orientado a formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias.<sup>14</sup>

En este contexto, la inserción en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) está en curso: la Secretaría General de la CA trabaja con el Mercosur y la ALADI en el diseño de una zona de libre comercio sudamericana y analiza aspectos de convergencia jurídica e institucional, con respecto a lo cual se empieza por reconocer las asimetrías existentes entre los países de la región. En esta disposición, se debe destacar que en las últimas cumbres presidenciales andinas se ha ratificado la construcción de la CSN como una tarea importante de la consolidación del proyecto comunitario y la integración latinoamericana.

---

<sup>14</sup> Cabe señalar que el 17 de diciembre de 1996 Bolivia y el Mercosur suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica Número 36 para el establecimiento de una zona de libre comercio entre ambas partes. Asimismo, el 25 de agosto de 2003, Perú y el Mercosur firmaron el Acuerdo de Complementación Económica Número 58 con el mismo objetivo.

En lo que se refiere a la Unión Europea, el punto de partida es 1993, año en el que se suscribe un acuerdo marco de cooperación con el cual se buscaba apoyar el establecimiento de una nueva arquitectura institucional y asegurar un mayor acceso comercial a través de un esquema más amplio. Como no se establecía ningún diálogo político, en 1996, a través de una declaración conjunta, se incluyó este rubro a nivel ministerial.

Desde entonces, como la pretensión de la Comunidad Andina era, y sigue siendo, la consecución de un acuerdo de asociación con el conglomerado europeo, el péndulo de la relación ha girado entre la exigencia europea por una integración andina que cumpla con todos los requisitos de un proceso supranacional y la insistencia de la CA por alcanzar el acuerdo de asociación, a propósito de lo cual manifiesta haber cumplido con los requisitos de integración. La postura andina ha sido reiterada en los encuentros de mandatarios de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC), en Guadalajara, 2004, y Viena, 2006.

Aunque para la UE seguían sin cumplirse las condiciones para llegar a un acuerdo de asociación de alto nivel, en 2003 aceptó suscribir un acuerdo de diálogo político y cooperación, que incluyó un mecanismo de diálogo a nivel jefes de Estado, de ministros y grupos específicos de trabajo.<sup>15</sup>

En este *impasse* hacia el acuerdo de asociación se han observado logros notables en el marco de la cooperación para el desarrollo (manejada a través de los programas estratégicos

---

<sup>15</sup> Se trata de un acuerdo, bastante ambicioso, que nació huérfano de aportes tanto de la UE como de la CA, lo que dio como resultado una relación con buenas intenciones, con mecanismos claramente establecidos, pero sin financiamiento ni interés político para canalizar esa perspectiva birregional. Véase Michel Levi, "Estado de las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina", en *De Guadalajara a Viena: hacia una Cumbre nueva*, Centro Latinoamericano de las Relaciones para Europa (CELARE), octubre, 2005, 240 pp.

regionales), no obstante lo tardado de su ejecución (motivado por la apatía andina y la lenta gestión de fondos por parte de la UE). Actualmente se negocia la estrategia de cooperación andina 2007-2013 que, al igual que la anterior, está focalizada hacia la mejora de la integración regional.

Ante este panorama, la mejor opción para los países andinos seguirá siendo aprovechar al máximo el acuerdo suscrito en 2003 para optimizar los beneficios de una integración económica e interinstitucional real, lo cual podría ser bien valorado por la UE y así ampliar la posibilidad de un acuerdo de cuarta generación que permita generar una asociación estratégica al mismo nivel que Chile y México.

Respecto a la relación de la CA con Estados Unidos, la agenda vigente y de probable predominio en el corto plazo incluye el narcotráfico, con sus diversas aristas en la región, así como el comercio, ámbito de interés preponderante ya que alrededor del treinta y cinco por ciento de las exportaciones de la CA se destinan a Estados Unidos y cerca del veinticinco por ciento de sus importaciones se originan en ese mercado.

Acerca del primer tema, la certificación anual que realiza el Departamento de Estado sobre los esfuerzos realizados por estos países para combatir este flagelo continuará siendo tanto mecanismo de presión como instrumento que motive parámetros de acción en relación con esta temática. Esto quedó corroborado recientemente con el anuncio del gobierno de Estados Unidos de reducir entre un 20 y un 30% la ayuda brindada a los países andinos por no contener el incremento de las zonas de cultivo de la hoja de coca.

En el comercio se observa una nueva etapa después de la firma de los tratados de libre comercio que suscribieron Colombia y Perú con Estados Unidos, actualmente en proceso de ratificación en el Congreso de este último país. La conclusión de la prerrogativa que tenía el mandatario estadounidense para apro-

bar o rechazar de manera directa los tratados de libre comercio suscritos por su país así como el reacomodo político al interior del Poder Legislativo no ponen en riesgo estos convenios comerciales, pero sí afectan su viabilidad inmediata.

Por otra parte, el fracaso de una negociación colectiva para asegurar el ingreso de los productos andinos al mercado estadounidense obligó a Ecuador y a Bolivia a concentrar esfuerzos para lograr una ampliación de la ATPDEA. Como dicho convenio vence el 31 de junio de 2007, es importante su renovación ya que, de otro modo, dejaría a estos países sin un mecanismo de acceso libre a ese mercado y con secuelas considerables en sus economías.

En otro ámbito, es importante destacar que, con la idea de ampliar las relaciones políticas, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores promueve anualmente la celebración de reuniones de consulta con funcionarios estadounidenses, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En cuanto a la cooperación, merece destacarse que la CA ha recibido asistencia técnica de Estados Unidos en materia de sanidad agropecuaria, asuntos aduaneros y negociaciones comerciales a nivel hemisférico, entre otros.

Finalmente, hablar de presencia diversificada o de contactos múltiples conlleva una referencia a la región económica más dinámica en la actualidad: Asia-Pacífico. Tanto de manera bilateral como regional, la CA mantiene vínculos con los integrantes del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Perú, México y Chile son los enlaces de la CA con una región geográfica que les ha permitido: fortalecer su presencia internacional; asegurar beneficios en el ámbito de la cooperación económica y técnica; participar en mecanismos de cooperación en materias no estrictamente económicas, e incrementar su participación en la construcción de un nuevo orden internacional.



Es cierto que los espacios de los que disponen México, Chile y Perú para actuar en el marco del APEC sólo pueden ser utilizados por esos países y dan espacio marginal a un diálogo interregional entre Asia Pacífico-América Latina. Sin embargo, desde 1998 existe el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae), a través del cual se intentan debatir problemas comunes y explorar nuevas formas de cooperación entre esas dos regiones, formadas principalmente por países en desarrollo que enfrentan desafíos y problemas similares.<sup>16</sup>

Aunque los resultados de la acción del Focalae en sus primeros años de funcionamiento siguen siendo modestos, los países andinos podrían utilizar este foro en su propio beneficio y para consolidar sus relaciones económicas con la región Asia-Pacífico. Es indudable que este espacio constituye una oportunidad para compartir experiencias y buenos resultados obtenidos; identificar diversos mecanismos que pueden utilizarse para desarrollar la industria local, o estimular los intercambios e incrementar las inversiones extranjeras.

## **México, pieza clave de afianzamiento**

Uno de los países extrarregionales que sostiene una vinculación constante con la Comunidad Andina es México, actualmente miembro observador en el Consejo Presidencial Andino y con

---

<sup>16</sup> En su última reunión de Ministros de Asuntos Exteriores (Manila, Filipinas, enero de 2004) se adoptó el Plan de Acción de Manila para la ampliación de la cooperación entre Asia del Este y América Latina. Igualmente se aceptó la adhesión de Guatemala y Nicaragua, con lo que el número de países miembros ascendió a 32, de los cuales los latinoamericanos son mayoritarios con 17. Véase Shigeru Kochi, "La institucionalización de las relaciones económicas Asia-Pacífico y sus implicaciones para América Latina", en *Revista D'Orbigny*, diciembre de 2006, pp. 60-71.

el cual se firmó recientemente un acuerdo para establecer un mecanismo de diálogo político y cooperación.<sup>17</sup>

En perspectiva, la relación de México con esta agrupación de países ha girado en dos ámbitos: una presencia añeja en la Corporación Andina de Fomento (CAF), organismo al cual se aportan recursos desde hace cerca de quince años para financiar proyectos de infraestructura, y la vinculación económica, política y de cooperación en distintos ámbitos, la cual se desarrolla de manera bilateral con cada uno de los países andinos.

En la CAF México es actualmente accionista de la serie "C", categoría que asumen los países no miembros de la CA y que les permite ser beneficiarios de los productos y servicios financieros que ofrece el principal organismo de financiamiento multilateral de los países andinos.<sup>18</sup>

En este esquema, nuestro país ha recibido apoyo para instrumentar algunos de los proyectos del Plan Puebla-Panamá, así como una notable promoción para articular este plan con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). A pesar de que durante el quinquenio 2001-2005 recibió también asistencia para fortalecer el sector microfinanciero nacional, México sigue ocupando un lugar marginal en el conjunto de acciones patrocinadas por la CAF.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Andina para el establecimiento de un mecanismo de diálogo político y cooperación en materias de interés mutuo, firmado el 3 de noviembre de 2006, en Montevideo, Uruguay, dentro del marco de la 16 Cumbre Iberoamericana.

<sup>18</sup> De acuerdo con la página electrónica de este organismo financiero creado en 1967, entre 2001 y 2005, de un total de 28 764 MDD estadounidenses aprobados por los organismos multilaterales para los países andinos, la CAF contribuyó con 15 592 MDD, lo que representa 54% del total percibido.

<sup>19</sup> Como ejemplo se puede señalar que, entre 2001 y 2005, la CAF autorizó a México a realizar operaciones por 43 MDD estadounidenses, monto que lo colocó en el penúltimo lugar del listado de países que recibieron asistencia, por encima tan sólo de Paraguay.

Ante este panorama, México estaría obligado a identificar y consensuar más programas que conjuguen la acción colectiva y el beneficio propio; lograr un mayor dinamismo en la Asamblea de Accionistas, y asegurar un sitio privilegiado dentro de un sector que ofrece muchas perspectivas y que hasta ahora no ha sido bien aprovechado: la realización de operaciones especializadas que complementan la capacidad técnica de los países andinos.

De manera bilateral, nuestros vínculos con la CA son de vieja data y de alcance más amplio. Uno de los socios andinos con el que mayor colaboración existe es Colombia, país con el que México suscribió un acuerdo de libre comercio en 1994, en el marco del ahora replanteado Grupo de los Tres (G-3), con la renuncia de Venezuela al mismo. Además de los nexos comerciales, existe un amplio listado de convenios que nos une con Colombia en los ámbitos más diversos. La colaboración se estrecha aún más si incluimos en la relación los puntos de coincidencia planteados en el seno de la Asociación de Estados del Caribe y las acciones de cooperación conjunta que se desarrollan con Centroamérica.

Respecto a Perú, país con el cual se busca ampliar el Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1987, en el marco de la ALADI, ha surgido recientemente una propuesta interesante para actuar en forma conjunta en los foros asiáticos, mediante la presentación o respaldo de propuestas de manera recíproca.

México y Perú han propuesto impulsar un acuerdo comercial conjunto entre los países latinoamericanos miembros del APEC con litorales en el Pacífico, como una especie de plataforma para alcanzar al mercado asiático. Esta propuesta, denominada “APEC latinoamericana” por el ex canciller Luis Ernesto Derbez; “Frente del Pacífico”, por el presidente peruano Alan García, y “Arco del Pacífico”, por especialistas y comunicadores,

agruparía a todos los países del Pacífico latinoamericano con miras a afrontar colectivamente a sus socios asiáticos en el terreno comercial.

La reunión del APEC que se desarrollará en 2008, en Perú, representará una buena oportunidad para corroborar el avance de esta propuesta; fundamentalmente, para saber el grado de cohesión adquirido por los países andinos en una relación tripartita en la cual México desempeñará un papel preponderante: CA-América Latina-Asia-Pacífico.

Por otra parte, con el objeto de aumentar su influencia en la zona andina, México ha desarrollado en época reciente una política de estrechos vínculos con Ecuador. Esta tendencia se ha consolidado gracias a que este país ha optado por un perfil bajo, alejándose de las negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos y respaldando la integridad de la comunidad.

Ante ello, la llegada de un nuevo gobierno a este país parece significar la oportunidad más propicia para retomar uno de los planteamientos hechos durante la visita a México, en abril de 2006, del entonces presidente Alfredo Palacio, cuando se destacó la intención de suscribir un acuerdo complementario entre Petroecuador y Pemex con el fin de fortalecer la cooperación en el desarrollo de los recursos humanos y las técnicas de exploración y producción de petróleo. En el mismo sentido, México está ahora en posibilidades de respaldar la propuesta de Ecuador para ingresar al APEC una vez que concluya, en 2007, la moratoria de 10 años impuesta por este mecanismo para el ingreso de nuevos miembros.

Finalmente, México tiene diversos acuerdos con Bolivia, entre los cuales destaca uno de libre comercio suscrito en 1994. Aunque este instrumento no ha sido utilizado de manera íntegra, es evidente la existencia de rubros de complementariedad en las economías de ambos países, que pueden ser explorados.

Además, sigue latente la intención bilateral de establecer un sólido vínculo comercial con un recurso estratégico: el gas natural.

Más allá de las transacciones de bienes, ha persistido entre los dos países el ánimo de cooperación en la búsqueda del beneficio recíproco. Así, México ha brindado asistencia al país andino para afrontar problemas económicos o naturales. Por su parte, Bolivia ha apoyado postulados o candidaturas expuestos por nuestro país en el seno de organismos internacionales. En esta tendencia, cabe esperar que el señalamiento del presidente Felipe Calderón de otorgar prioridad a América Latina en su política exterior motive un nuevo diálogo con el gobierno de Evo Morales sobre los temas más acuciantes de la relación bilateral.

Con este entramado de acuerdos y acciones, es de desear que la reciente suscripción del acuerdo con la CA confirme la tendencia hacia la plena reinserción de México en la zona y, por consiguiente, asegure un afianzamiento de este grupo de países en la palestra internacional.

## **El destino es manifiesto**

La lectura realizada de la evolución de la Comunidad Andina, así como de sus eventuales oportunidades a partir de un despliegue múltiple en términos de temas y regiones, muestra que este conglomerado regional ha tropezado en el logro de sus objetivos por la premura para alcanzar sus metas y por las decisiones tomadas por sus integrantes a partir de sus propias coyunturas internas. No obstante, las casi cuatro décadas recorridas dejan fuera de duda que la integración mediante etapas de mercado común o de comunidad económica están consolidadas. Lo que ahora está en curso es una introspección para

identificar las piezas faltantes hacia la conclusión del espacio económico ampliado que han anhelado desde su origen.

La liberalización comercial, distintivo central de la integración andina por muchos años, fue la base de una articulación efectiva con la economía mundial; sin embargo, el momento económico actual, inmerso entre el multilateralismo y el regionalismo, obliga a la CA a concentrarse en desarrollar estructuras productivas diversificadas y competitivas a fin de consolidarse como un mercado con una infraestructura física eficiente.<sup>20</sup>

Más allá de este desafío, que implica trabajo y esfuerzo conjunto, la Comunidad tiene ante sí un reto mayor: identificar sus potencialidades como grupo regional para afrontar, en lo multilateral, el estancamiento en que se encuentra la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, en lo regional, las estrategias que pretenden garantizar la competitividad económica y la hegemonía política de un solo país para la región: Estados Unidos y su propuesta para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Ante tales disyuntivas, lo manifiesto del destino de la CA transita en dos sentidos. Por un lado, continuar incrementando sus vínculos con bloques extrarregionales (Europa-Asia-Pacífico); actuar siempre en forma conjunta para asegurar mutuos beneficios; rechazar cualquier relación gravitante, y fortalecer su autonomía frente al exterior.

La práctica de alianzas múltiples con Europa y Asia-Pacífico ha tendido a balancear su relación con Estados Unidos.

---

<sup>20</sup> En esta tendencia, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) desempeña un rol fundamental. Esta estrategia definitivamente se convertirá en un importante instrumento para promover, entre otras cosas, el desarrollo humano sostenible en regiones interiores y zonas fronterizas del subcontinente, todo ello con la activa participación de las comunidades locales y regionales.

Este desarrollo de ejes múltiples definitivamente tenderá a consolidarse ya que los países europeos siguen representando para la CA su segundo socio comercial y uno de sus principales inversionistas. Igualmente, los países andinos tienen claro que Asia-Pacífico representa un importante mercado, además de una considerable fuente de tecnología y de capitales.

Por el otro, en un contexto económico donde lo multilateral, lo regional y lo bilateral no terminan de redefinirse, la otra variante de acción que tiene la CA la representa el fortalecimiento de sus relaciones con bloques latinoamericanos de vieja data, como el Mercado Común Centroamericano (MCC) y la Comunidad del Caribe (Caricom, por sus siglas en inglés), con los cuales mantiene intercambios marginales. En esta misma tendencia, como ya se comentó, su mejor opción seguirá siendo la profundización de sus nexos con el Mercosur y con los países del hemisferio con los que mantiene estrechas relaciones comerciales (Chile, México y Venezuela). En todos estos casos resulta claro que la proximidad no se cimentará únicamente en el terreno comercial, sino en todos aquellos ámbitos de cooperación que conlleven un beneficio común.

En esta tendencia hacia la inserción internacional basada en la diversificación de asociaciones no resulta difícil asegurar que, pese a las vicisitudes que afrontan sus integrantes, la ruta de la comunidad andina es patente: su consolidación como eje articulador entre el sur y el norte del hemisferio, pero, fundamentalmente, como elemento prioritario en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.<sup>21</sup>

La conformación de una zona sudamericana consolidada comercialmente puede de manera definitiva ejercer una

---

<sup>21</sup> A guisa de ejemplo podemos señalar que, de llegar a concretarse el área de libre comercio entre la CA y el Mercosur, se conformaría un bloque regional con 305 millones de habitantes que comprendería el 90% del comercio registrado por la ALADI y la mayor parte de las inversiones al interior de la región.

influencia determinante en la articulación de los esquemas y acuerdos de integración existentes en América Latina y el Caribe. Todo ello como base esencial para afrontar los desafíos de la globalización y mejorar la posición negociadora de toda la región frente a esquemas como el ALCA o la OMC.

Aunque es indudable que en sus vínculos externos los países andinos tienen bien definido el camino que deben seguir, internamente afrontan una coyuntura que podría marcar un rumbo distinto. La salida de Venezuela, la suscripción de acuerdos comerciales de Perú y Colombia con Estados Unidos, el reciente intento de Bolivia de ingresar como miembro pleno al Mercosur y la indefinición de Ecuador con respecto a cuál de las dos agrupaciones apoyará (CA o ALBA), son aspectos que ponen en entredicho el sentido real de pertenencia a esta agrupación por parte de sus miembros.

Venezuela anunció su salida de la comunidad en abril de 2006, empero dejó abierta la puerta para que los flujos comerciales con los países andinos se mantuvieran a través de acuerdos bilaterales. Teóricamente, su escisión debería implicar una mayor y más activa presencia de este país en el Mercosur; sin embargo, su salida más bien amenaza la viabilidad de los dos grandes bloques de integración en la zona y abre un serio interrogante sobre el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones, fundamentalmente por dos razones: la promulgación de la Alternativa Bolivariana de las Américas y su rechazo acérrimo a los acuerdos comerciales que varios países sudamericanos han suscrito recientemente con Estados Unidos.

Por su parte, Bolivia enfrenta el dilema de permanecer en su principal mercado regional, la Comunidad Andina, o continuar con sus esfuerzos por vincularse plenamente al Mercosur, y secundar la otra estrategia puesta en marcha por Venezuela: el Tratado de Libre Comercio de los Pueblos, eufemismo utilizado para no hablar de libre comercio, aunque se trate de un



mecanismo de libre comercio que permite vender entre sus miembros productos con arancel cero, más algunas cláusulas de cooperación, como la venta de precios subsidiados de combustibles venezolanos y el envío de médicos y educadores.

No obstante estas desventuras, es de esperar que la prioridad de todos los países miembros sea mantener unida a la región andina ya que la consolidación de su integración será la base desde la cual se gesté la gran unidad con el Mercosur. Es innegable que por su ubicación geográfica, a la CA le corresponde propiciar la generación de un bloque sudamericano que tenga una agenda con pretensiones de lograr su fortalecimiento global. Por otra parte, desde una óptica de mayor alcance, la inclusión de Chile como país miembro asociado y la suscripción del acuerdo amplio de diálogo y cooperación con México, constituyen cimientos notables para asegurar que la comunidad andina trascienda el ámbito meramente austral del continente y se convierta en un foro donde se debata la añorada unión latinoamericana.