

Integración andina en el contexto de la crisis subregional

MARCO ROMERO

En los últimos años la evolución de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) presenta paralelismos muy claros con la situación registrada en la década de los ochenta, luego del estallido de la crisis de la deuda.

Hasta hace pocos meses atrás, Bolivia se presentaba como un ejemplo exitoso del ajuste y reforma estructural, cuyos esquemas de “participación popular” aumentaban su atractivo como experiencia de política económica para la subregión. En el Perú igualmente, hasta fines de 1997 la economía mostraba un significativo crecimiento, determinado en gran parte por el ingreso de capital extranjero;¹ su agresivo proceso de privatización explicaba una porción importante de dichos flujos; el gobierno y algunos sectores empresariales estaban muy entusiasmados y confiaban en que la adopción irrestricta del modelo les seguiría garantizando éxitos. En los casos de Colombia, Venezuela y Ecuador, sus economías crecían aunque a menor ritmo y con persistentes presiones inflacionarias y una difícil situación fiscal; todos ellos manifestaban igualmente una creciente fragilidad financiera.

Sin embargo, desde el segundo semestre de 1997, todas las economías andinas entraron en una fase de estancamiento, el PIB de la CAN creció apenas en 0,3% en 1998, que se transformó en 1999 en una profunda crisis, cuando se registró una caída del PIB en Ecuador

(-7,3%), en Venezuela (-7,2%) y en Colombia (-5%); en tanto que Perú y Bolivia registraban pequeños incrementos, de 3% y 1%, respectivamente. Este proceso estuvo acompañado de mayores tasas de devaluación de las monedas, la pérdida de reservas monetarias internacionales y la reducción del comercio intrarregional, que cayó en el 31%, desde el pico de 5 628 millones de dólares en 1997, a los 3 883 millones de 1999. Al igual que en los años ochenta, la crisis provoca una seria retracción en los flujos comerciales entre los países andinos y vuelve a plantear dudas sobre el proceso de integración.

En todos los países de la subregión se aplica, si bien con diferentes ritmos, profundidad y grados de coherencia, el esquema de política económica neoliberal y las “reformas estructurales” asociadas al mismo. Todos los gobernantes y responsables de las políticas económicas en la subregión están cegados por la globalización y creen que el seguimiento del recetario del Consenso de Washington, en su formulación original, nos llevará a participar en los beneficios de la economía global. Desconocen, sin embargo, que ese pretendido paradigma de política económica está crecientemente cuestionado y que diversos sectores impulsan su revisión urgente.

En la práctica, los países andinos han apostado más a la apertura y a la liberalización que al proceso de integración, que tiene un carácter accesorio y menor prioridad en sus agendas.

Considero que allí precisamente está la raíz de la situación actual de la Comunidad Andina y de los países que la conforman: en cada uno de nuestros países pensamos que solos o en forma aislada tenemos posibilidades en este mundo globalizado. Pero, antes de entrar a probar esta afirmación, creo que es necesario partir de una caracterización de la crisis actual en la subregión.

La crisis es el resultado de la articulación de los efectos de contagio y de transmisión internacional de la crisis financiera que estalla en Asia, pasa luego a Rusia y a Brasil y se extiende a la mayor parte del mundo, con particulares efectos nocivos en la región andina. Nuevamente, entonces, la vulnerabilidad externa de nuestros países se manifiesta como el “Talón de Aquiles” para modelos de política económica y de relaciones económicas internacionales que basaban todas sus

apuestas en determinado comportamiento de los mercados internacionales; exactamente como sucedió con la crisis de la deuda en la década de los ochenta.

Desde luego que esto no significa que los impactos externos no se articulen en forma diferenciada con las situaciones particulares de las estructuras económicas, políticas e institucionales de cada uno de nuestros países. Tampoco pretende revivir la vieja inculpación de nuestros problemas

exclusivamente a los fenómenos externos; puesto que existen numerosos

En la práctica, los países andinos han apostado más a la apertura y a la liberalización que al proceso de integración.

elementos internos que influyen en forma determinante en la difusión y reproducción ampliada de los fenómenos externos. Entre otros cabe mencionar: el origen y características, al igual que los patrones de comportamiento de las elites económicas y políticas; la estructura institucional y pautas de funcionamiento del régimen político; los elevados niveles de corrupción pública y privada; y la magnitud de la iniquidad en la distribución del ingreso.

Es precisamente esa incoherencia e “ingenuidad” con la cual se ha aplicado el modelo neoliberal en nuestros países, desconociendo la realidad del comercio mundial crecientemente administrado y lejos del “mercado libre” de los libros de texto; de mercados financieros internacionales caracterizados por un funcionamiento asimétrico y desestabilizador, entre otras características de la economía mundial, la que ha magnificado los impactos externos. Adicionalmente, ese modelo se ha aplicado en países cuyos regímenes políticos son muy frágiles y excluyentes para amplios sectores de la población, tienen escasa profundidad democrática y muy limitado desarrollo institucional, en el marco de un mercado interno sumamente estrecho. La solución de estos problemas estructurales no se contempla en el paquete de reformas o tiene una prioridad secundaria.

De cualquier forma, la década de los noventa fue, especialmente en su primera mitad, un período de renovado dinamismo en la CAN; así tenemos que el comercio intrarregional se multiplicó ocho veces entre 1992 y 1997; la inversión extranjera intrarregional se multiplicó

cuarenta y cinco veces entre 1992 y 1997, si bien partiendo de un nivel sumamente bajo; el peso relativo de la inversión extranjera directa intrarregional es todavía bajo frente a las corrientes que provienen del resto del mundo. Es indudable que la magnitud y la extensión de las interdependencias comerciales y económicas entre nuestros países se han diversificado y profundizado.

Otras evidencias que muestran efectivamente un proceso de profundización del interrelacionamiento entre los países y las sociedades andinas son los intercambios protagonizados por diversos sectores y la multiplicación de redes en las que participan diferentes segmentos de sus sociedades civiles.

Además, la reforma institucional que se implementó en el esquema de integración, estableciendo desde 1996 el Sistema Andino de Integración, fue impulsada básicamente por la decisión política de los presidentes de los países andinos y contribuyó al dinamismo de los intercambios en la región.

Es preciso destacar, sin embargo, que ese dinamismo se posibilitó también por la presencia de una coyuntura internacional favorable: el retorno de los capitales externos, que afluyeron nuevamente hacia América Latina, debido sobre todo a las bajas tasas de interés que se registraron en los mercados financieros de los países industrializados. Tales flujos impulsaron, en parte, el intercambio comercial y las inversiones en la región andina.

En suma, entre los principales procesos que presenta la Comunidad Andina en la década de los noventa están: la dinamización de los flujos comerciales intrarregionales, con la consecuente ampliación y diversificación de las interdependencias; una profunda reforma institucional; y, finalmente, la superación, en la segunda mitad de la década, de un problema que se había convertido en una de las rémoras del proceso de integración andina: la reinserción de Perú a la CAN, que se efectiviza a fines de 1997 y se ve afianzada por la firma del Acuerdo de Paz Ecuador-Perú, en octubre de 1998.

La conjunción de estos factores va a permitir que la CAN comience a actuar realmente como un bloque unificado solamente desde el año 1998. También dentro de este proceso de consolidación

del bloque andino se firmaron acuerdos con Estados Unidos y con la Unión Europea; las negociaciones CAN-Mercosur avanzaban, aunque con ciertas dificultades, que llevarían a preferir el esquema 4-1, bajo el cual se firmarán Acuerdos de Preferencias Fijas entre los 4 países andinos, excluyendo a Bolivia (que ya estaba incorporada al Mercosur), primero con Brasil y en el segundo semestre del 2000 con Argentina.

Los países andinos se beneficiaban de este renovado dinamismo del proceso de integración andina, con diferentes ritmos y en diversas magnitudes, según su diversificación productiva y la oferta exportable disponible; en la práctica, los ejes fronterizos entre Colombia y Venezuela y entre Colombia y Ecuador concentran la mayor parte del intercambio intrarregional.

Sin embargo, esas tendencias positivas van a coincidir con la transmisión de los efectos negativos de la crisis financiera internacional, iniciada en el Asia, pero que se convertirá en el transcurso de dicho año en la crisis financiera global más profunda desde los años treinta.

Los canales de transmisión de la crisis son tanto la brusca retirada de los flujos internacionales de capital, como la drástica reducción del intercambio comercial, acompañada de la fuerte caída de los términos de intercambio, en particular de los productos primarios.

Cuando estalla la crisis, exactamente como sucedió con la crisis de la deuda en los años ochenta, se reduce el ritmo de crecimiento de las economías andinas, en 1998 y en 1999 se registra un claro proceso recesivo, más agudo en los casos del Ecuador y Venezuela; se produce igualmente una disminución de los intercambios con el resto del mundo y también de los intercambios intrarregionales; de la misma manera que en el período 1981-1983, y en un porcentaje casi idéntico, entre 1998 y 1999 el comercio intrarregional se ha reducido aproximadamente en un 30%. En todo caso, cabe resaltar que la tasa de reducción del comercio intrarregional andino es menor que la que se registra en el comercio con el resto del mundo. En definitiva, como resultado de la crisis, los países reaccionan tratando de mejorar su balance externo y ahorrar divisas; en consecuencia, disminuyen sus gastos de

importación y en ese proceso afectan a todos los países, incluso a los países andinos.

Este fenómeno, reiterado históricamente en las dos últimas décadas, demuestra simplemente que la expansión del comercio intraregional se ha dado fundamentalmente en los niveles más básicos, explotando las complementariedades más sencillas entre nuestras economías y aprovechando fundamentalmente la vecindad geográfica; los flujos comerciales en la Comunidad Andina no han logrado avanzar hasta un nivel de profundización suficiente de las relaciones,

De cualquier forma, la década de los noventa fue, especialmente en su primera mitad, un período de renovado dinamismo en la CAN.

que permita convertirlas en un proceso sustentable y consolidado; ni tampoco se han establecido mecanismos regionales que permitan atenuar el impacto de las crisis exógenas.

En consecuencia, respondiendo al nuevo entorno internacional marcado por la pertenencia de todas las naciones andinas a la OMC y por una profunda apertura externa expresada en la reducción de sus aranceles, encontramos que en estos últimos años, los países andinos han multiplicado el uso de barreras no arancelarias, recurriendo a mecanismos del más diverso tipo, como sobretasas, medidas administrativas, normas sanitarias, reglas de embalaje, dificultades aduaneras y en el transporte, entre otras; en fin, se utiliza una serie muy amplia de instrumentos para bloquear estos intercambios intrarregionales, como respuesta frente a las circunstancias planteadas por la crisis.

Sin embargo, a pesar de todas las similitudes señaladas entre la crisis de la deuda en los ochenta y la crisis financiera internacional a fines de los años noventa, hay una diferencia fundamental entre los dos procesos, ella radica en que esta última se produce luego de más de tres quinquenios de haber aplicado, en forma más o menos sistemática y ortodoxa, los mecanismos de apertura externa, de liberalización y desregulación financiera y de privatización de las empresas estatales. Sobre todo en la década de los noventa, los países andinos nos sumamos a ese modelo, si bien con ciertas diferencias en cuanto a la intensidad y al énfasis del proceso.

Todos los gobiernos, los responsables de la política económica y las cúpulas empresariales confiaban en que de esta manera se iba a generar en el mediano plazo un crecimiento sostenido y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones; no obstante, esta situación no se ha dado en ninguno de los países andinos, ni siquiera en aquellos que siguieron más rigurosamente el modelo.

Al contrario, el crecimiento ha sido muy pobre y frágil; solo Perú y Bolivia registran una tasa de crecimiento promedio anual en el período 1991-1999 relativamente significativa, con 4,7% y 3,9%, respectivamente; mientras Colombia registra un 2,5%, en tanto que Venezuela y Ecuador solo registran una tasa promedio de 1,9%. En todo caso, cuando se analiza la evolución del PIB per cápita de los países andinos entre 1991 y 1999, se evidencia un deterioro en los casos del Ecuador y Venezuela, con una tasa promedio anual de -0,2% y -0,3% respectivamente; un estancamiento en el caso de Colombia, con una tasa de 0,5% y un mejoramiento muy débil en Bolivia (1,4%) y en Perú (2,9%). Esa tendencia estuvo acompañada de una importante elevación de los índices de desempleo urbano en todos los países andinos, salvo un leve mejoramiento en Bolivia, durante ese período.²

Este pobre comportamiento de las economías andinas ha estado marcado, además, por una mayor concentración de la riqueza y un mayor deterioro de los indicadores de la equidad en la distribución del ingreso, así como por el agravamiento del problema de la pobreza y de la exclusión de amplios sectores de población; este carácter excluyente y asimétrico del modelo, cuyas promesas no terminan por cumplirse y cuyos perdedores son cada vez más numerosos, ha determinado una creciente “fatiga del ajuste” y el incremento sustancial de la resistencia popular.

Así tenemos que mientras en el contexto del comercio internacional, los denominados nuevos temas del comercio, como: propiedad intelectual, normas laborales, medio ambiente, comercio de servicios, competencia, son, entre otros, los temas en los cuales se concentra el debate en otros esquemas regionales de integración; en la región andina, las corrientes comerciales siguen bloqueadas por mecanismos arcaicos como por ejemplo el problema del transporte entre países fronterizos, los problemas fitosanitarios y las aduanas, en-

tre otros. Al parecer, la expansión comercial en la región andina se aproxima a un nivel en el cual, como nos dicen las experiencias de todos los procesos de integración en el mundo, cuando las interdependencias comerciales llegan a determinado nivel, se plantea la necesidad de avanzar forzosamente en el plano de la coordinación de las políticas macroeconómicas con miras hacia una armonización de las mismas.

En el caso de la CAN, el proceso de armonización de las políticas macroeconómicas se encuentra en un estado absolutamente incipiente, y es más, existen medidas como el suicidio monetario que ha adoptado el Ecuador, que simplemente reportan a las calendas griegas los esquemas de cooperación monetaria y financiera intrarregional; o lo sitúan en un plano absolutamente distinto, dentro del cual el proceso pierde la mayor parte de su atractivo y se diluye en la apertura y liberalización general, en pos de la mítica globalización. En definitiva, se aplica la versión más ortodoxa del regionalismo abierto, en la cual el regionalismo termina desapareciendo. Esta sería una alternativa viable para los países económicamente más débiles, si las asimetrías del poder y el funcionamiento real de los mercados marchara en tal sentido y si las políticas económicas de los países más ricos no propiciaran el mantenimiento y aun la profundización de esas desigualdades.

Volviendo al tema monetario y cambiario, desde luego en Colombia, Venezuela, Bolivia y Perú existen algunos sectores fundamentalistas que plantean que la dolarización sería la mejor política para el conjunto de la región andina. Sin embargo, en la mayoría de ellos, pese a que registran un peso relativo muy superior de los activos financieros en dólares, dentro del total de activos, así como un mayor volumen de transacciones comerciales y financieras que se realizan en dólares, que el que presentaba el Ecuador antes de decidirse la eliminación de la moneda nacional, esta opción no ha sido vista como una medida adecuada, no solo por sus costos políticos, sino además porque implica la eliminación de instrumentos básicos de política económica y el incremento sustancial de la vulnerabilidad frente a choques de origen externo o interno de diverso tipo.

En consecuencia, el proceso de integración andina enfrenta una disyuntiva clara: o avanza y se consolida o desaparece. En algunas de las más recientes reuniones andinas, al parecer habrían existido sectores que planteaban la no continuación del proceso de integración o, lo que es lo mismo, reducirlo a la mínima expresión.

Pero precisamente en situaciones de crisis como la presente, debemos tener en cuenta las tendencias económicas y políticas internacionales, la inexorable consolidación de bloques comerciales con elevados niveles de interdependencia entre sus miembros, tales como la Unión Europea y el Mercosur, un esquema mucho más joven que la CAN pero que efectivamente ha avanzado en la creación de corrientes de interdependencia muy sólidas entre los países miembros, y que muestran efectivamente que la integración aparece como una respuesta absolutamente racional y lógica, frente a los riesgos y a los desafíos de la globalización. En estas circunstancias debemos preguntarnos: ¿cuál es la prioridad política que efectivamente tiene para nuestras sociedades, para nuestras economías y para nuestros regímenes políticos la integración subregional y regional?

Como respuesta a ese interrogante, podemos recordar que en las constituciones de nuestros países se hace alguna referencia a la integración. El Canciller de Venezuela señalaba hace pocos meses que la integración es para Venezuela un mandato constitucional. Sin embargo, como hemos visto, ello ha sido insuficiente hasta ahora; no existe una apropiación real por parte de las sociedades, ni tampoco por parte de los gobiernos, de la necesidad de la integración. Al parecer, hoy día son los sectores empresariales y algunos segmentos de la sociedad civil de nuestros países, los principales impulsores del proceso.

La constatación entonces de las tendencias predominantes en la economía y política mundiales nos llevan a encontrar básicamente dos extremos, dos alternativas claras que están presentes hoy en día en el mundo y frente a nosotros: por un lado, la integración pasiva, sumisa, sin ninguna negociación, a la economía mundial, característica de la apertura unilateral que se ha aplicado en América Latina; y, por el otro lado, la integración dinámica, pero reactiva, cautelosa, defensora de los avances logrados, negociada en todos los frentes, como la aplicada por los países asiáticos.

Entre estos dos extremos existe una solución intermedia y es precisamente aquella que pone el énfasis en la regionalización como una salida para enfrentar las tendencias y las exigencias de la economía mundial.

Si tomamos en cuenta que América Latina representa hoy día menos del 4% del comercio mundial, lo cual significa menos de la mitad de lo que representaba en 1970, el peso relativo de la CAN es todavía más restringido, la necesidad de la integración regional se vuelve evidente.

En consecuencia, la perspectiva del regionalismo abierto que veía a la integración andina única y exclusivamente como un escalón hacia el mundo, como una vía para ganar capacidades, ha demostrado sus límites, ha demostrado que no puede responder a situaciones como la planteada por la crisis.

Un ámbito en el cual este dilema se manifiesta con crudeza es el campo de la integración financiera. Por ejemplo, el debate que se está dando en torno a la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional, que en otras palabras significa el replantear las instituciones de Bretton Woods, (el FMI y el Banco Mundial ya no son capaces de enfrentar las reiteradas crisis financieras, lo cual es reconocido incluso por los funcionarios de estas instituciones), se está dando prácticamente sin que existan planteamientos de América Latina o de la CAN.³ Es evidente que existen mecanismos dentro de un proceso de integración racional, que forme parte efectivamente de una visión estratégica del papel de la región en el mundo, y que pueden aprovecharse para atenuar y enfrentar los embates de la economía mundial; por ejemplo, puede mencionarse al mecanismo de los convenios de crédito recíproco que eliminan la necesidad de utilizar divisas en nuestro comercio intrarregional. Pero la valorización de esos instrumentos y la creatividad para generar otros exige que el proceso de integración se incorpore plenamente en las agendas económicas y políticas de nuestros gobiernos; al contrario, en todos los casos sigue predominando la visión de que cada país puede solo y de que si aplicamos más rigurosamente las medidas de política económica ortodoxa, podremos obtener ventajas frente al resto de países.

Finalmente, otro aspecto importante que cabe señalar es la necesidad de superar los déficit democrático y social que tienen los procesos de integración y en particular el Sistema Andino de Integración, mediante una activa participación de la sociedad civil de todos y cada uno de los miembros. Al respecto, es necesario destacar que a pesar de las limitaciones institucionales y normativas del proceso de integración y del manejo que los países miembros realizan del mismo, hay un resultado fundamental del proceso del relativo dinamismo de la CAN en la década de los noventa, que se deriva de la profundización de los vínculos intrarregionales: diversos actores de la región, como sectores empresariales, académicos, gremiales y organismos seccionales, que han establecido vínculos cada vez más estrechos con similares de la región andina. La dinámica que estos sectores puedan imprimir al proceso debería constituirse en un mecanismo para enfrentar la crisis y propiciar un futuro más claro para la región.

En el caso de la CAN, el proceso de armonización de las políticas macroeconómicas se encuentra en un estado absolutamente incipiente.

NOTAS

1. Entre 1993 y 1997 había ingresado un total de más de 24 000 millones de dólares, equivalentes a 8,8% del PIB. Ver *Actualidad Económica del Perú*, No. 206 (junio), 2000.

2. Ver CEPAL, "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe", 1999.

3. La única excepción son los trabajos de la CEPAL, que no suscitan sin embargo mayor reacción en los países de la región.