

Aspectos políticos de la integración del Grupo Andino, 1989-1996

JULIO JOSÉ CHAN SANCHEZ*

Este trabajo examina la fase más reciente en la evolución del Grupo Andino, 1989-1996, parte de un proceso *cuasicíclico* que comprende etapas de progreso, estancamiento y regresión. Esos años corresponden a la primera, aunque el avance se hace más lento a partir de 1992, en lo fundamental por el comportamiento asincrónico de los gobiernos de los países miembros. Con este trabajo se fortalecen las teorías de que aquéllos son los agentes más importantes en los procesos de integración económica y que ésta es, sobre todo, un proceso político.¹

1. Hay poca literatura sobre el importante papel de los gobiernos de los países miembros en la determinación del ritmo, el rumbo, la amplitud, la profundidad y el dinamismo de los procesos de integración. Entre los estudios destacan Donald J. Puchala, "Of Blind Men, Elephants and International Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. X, núm. 3, septiembre de 1972, pp. 267-284; Enrique R. Bernales, "Actores políticos en el proceso de integración andina", en Raúl B. Atria (ed.), *Variables políticas de la integración andina*, Instituto de Ciencia Política - Universidad Católica de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino, Santiago, Chile, 1974, pp. 78-91; Charles A. Duffy y Werner J. Feld, "Whither Regional Integration Theory?", en Werner J. Feld y Gavin Boyd (comps.), *Regional Systems. Western and Eastern Europe, North America, The Middle East, Developing Countries*, Pergamon, Nueva York, 1980, pp. 497-522; Luciano Tomassini, "La integración y el cambio de estrategias de desarrollo en los países latinoamericanos", en Manfred Wilhelmy von Wolff (ed.), *Sociedad, política e integración en América Latina*, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, Santiago, Chile, 1982, pp. 59-70; Ernesto Tironi, "Estrategias de desarrollo e integración: Las divergencias andinas", en Ernesto Tironi (comp.), *Pacto Andino. Carácter y perspectivas*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1978, pp. 242-292; Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, vol. 45,

La integración económica andina avanza si los gobiernos de los países miembros apoyan los principios y mecanismos del proceso. Este apoyo está condicionado a que los gobiernos la consideren un instrumento útil para alcanzar los objetivos expresados en sus planes y políticas económicas. El avance se hace más lento si uno de los miembros no se apega o es indiferente a los principios o mecanismos del acuerdo porque sus intereses de largo o corto plazo no se manifiestan en el proceso.

El Grupo Andino es un proceso de integración económica subregional cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de sus miembros por medio de la expansión del comercio y la armonización de políticas. Se creó en mayo de 1969, cuando Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena; Venezuela ingresó en 1974 y Chile se retiró en 1976.

La Comisión, el órgano político, se compone de representantes plenipotenciarios de los países miembros y actúa por medio de decisiones. La Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac) actúa como la secretaría del proceso y presenta propuestas a la Comisión. El Acuerdo se modificó en 1976, 1978 y 1987 para adecuarlo a los cambios en los planes y las políticas de las naciones miembros.

núm. 1, 1991, pp. 19-56, y "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 4, diciembre de 1993, pp. 473-524.

* Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Políticas del Brooklyn College, The City University of New York. Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Kenneth Paul Erickson, Carolyn Marie Somerville, David Blau, Max Frey, Martin Brown y Ricardo Cruzado. Los errores y deficiencias que aún quedan son, sin embargo, atribuibles sólo al autor. <jchansa@email.gc.cuny.edu>

EL GRUPO ANDINO EN LOS NOVENTA

Luego de una fase de regresión (1979-1987) y otra de estancamiento (1987-1989), a finales de 1989 el proceso andino de integración inició una fase de progreso, gracias a la rápida convergencia de las estrategias de desarrollo y de las políticas económicas de los países del grupo. Con el tiempo, las diferencias en los ritmos en que los gobiernos las aplicaron generaron desacuerdos. Como resultado, el proceso comenzó a perder velocidad en 1992.

El Protocolo de Quito, firmado en abril de 1987, y las decisiones tomadas en las reuniones presidenciales de 1989 a 1991 modificaron profundamente el Acuerdo de Cartagena. Se introdujeron nuevos principios y se cambiaron las prioridades del mecanismo² a fin de convertirlo en un instrumento pragmático que volviese a reflejar los intereses de los gobiernos.³ Los nuevos principios son la primacía del mercado, la industrialización mediante las exportaciones y la captación de capital extranjero; los mecanismos principales, los programas de liberación, el arancel externo común y la armonización de políticas.⁴

1989-1992

A partir de 1989 hubo en los países más importantes del Acuerdo un cambio drástico de orientación económica. En ese año, primero Venezuela y luego Colombia y, en 1990, Perú, adoptaron un modelo de desarrollo orientado hacia afuera basado en la exportación de bienes en los que tenían ventajas comparativas y en la economía de mercado.⁵ Las violaciones al Acuerdo se eliminaron con celeridad, el comercio se incrementó y hubo un rápido avance hacia la creación de la zona andina de libre comercio. Por ejemplo, en 1991 Bolivia y Ecuador finalmente iniciaron la reducción tarifaria en favor de sus socios andinos, y las exportaciones intrasubregionales crecieron más de dos veces: de 1 039 millones de dólares en 1988 a 2 225 millones en 1992.⁶

2. Los principios originales del Acuerdo de Cartagena eran: el papel preponderante del Estado, la sustitución de importaciones en la subregión y el papel subsidiario del capital extranjero. Los cuatro mecanismos eran: programación industrial, tratamiento común al capital extranjero, programa de liberación y arancel externo. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo*, Grupo Andino, Separata núm. 11, Lima, Perú, mayo de 1972.

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, CEPAL, LC/R, 1189, Santiago, Chile, 15 de septiembre de 1992, p. 26; Junta del Acuerdo de Cartagena, *La integración subregional andina*, PC, IA/CT/IV/DT 2, Lima, Perú, 26 de octubre de 1987, p. 14, y *El Grupo Andino*, Jun/di 1248, Lima, Perú, 25 de julio de 1989, p. 1.

4. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Profundización de la integración andina. Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino en 1989 y 1990*, Lima, Perú, 1991, pp. 29-78.

5. Bolivia había aplicado un modelo similar desde 1985. Ecuador, luego de algunos intentos infructuosos, lo adoptó en 1992.

6. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Sistema subregional de infor-*

Los presidentes decidieron constituir un mercado común en la reunión de diciembre de 1989⁷ y en las siguientes los plazos se abreviaron y se incluyó la armonización de políticas. En diciembre de 1991, durante la novena y última reunión, los presidentes fijaron enero de 1992 como plazo para la creación de la unión aduanera andina, en vez de 1999 como se acordó en diciembre de 1989.

1992-1996

Perú propugnaba un arancel externo común (AEC) con un solo nivel de 15% y la eliminación de los subsidios a las exportaciones, pero Colombia y Venezuela no estuvieron de acuerdo.⁸ El gobierno peruano vetó la propuesta sobre el AEC en junio de 1992 y luego se abstuvo de aprobarla. Los otros cuatro miembros la aprobaron, no en diciembre de 1991 como acordaron los presidentes, sino en noviembre de 1994, y la pusieron en vigencia en febrero del año siguiente.

En agosto de 1992, la Comisión aprobó la Decisión 321 por la cual Perú suspendía su participación en asuntos comerciales hasta enero de 1996. A raíz de esta decisión, Perú reemplazó el programa de liberación por acuerdos bilaterales.

Por ahora, la unión aduanera andina no funciona porque Perú no es parte de ella; sólo 44% de las fracciones arancelarias tiene una tarifa común —que se aplica en Colombia, Ecuador y Venezuela—, y Bolivia aplica sus propios aranceles.

EVOLUCIÓN DEL GRUPO ANDINO EN LOS NOVENTA

Progreso

El fin de la guerra fría generó en los países andinos, y América Latina en general, la aguda preocupación por revertir su creciente marginación del sistema internacional.⁹ La adopción de políticas de libre mercado, la apertura comercial, la reducción de la intervención estatal y la integración económica fueron los medios para incrementar la eficiencia a fin de

mación estadística, Decisión 115, Lima, Perú, 1994.

7. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Profundización...*, *op. cit.*, pp. 105-133.

8. Jorge Cárdenas Bustíos, "Posición peruana en el Grupo Andino", en Jorge Cárdenas Bustíos, Fernando González Vigil y Drago Kísic, *Posición peruana en el Grupo Andino*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú, 1992, pp. 9-55.

9. "Durante los ochenta [...] con una tasa anual de crecimiento de la producción de 1.2%, una caída en la producción por habitante de 1% y un decrecimiento anual promedio de la inversión de -4.3% y de los términos de intercambio de -3.1%, América Latina se enfrenta a un proceso real de creciente marginación de la economía mundial." Carlos Rico, "De cara a un mundo de bloques: proyectos y procesos de integración en el continente americano", *Cuadernos de Nuestra América*, vol. IX, núm. 19, La Habana, Cuba, julio-diciembre de 1992, p. 60.

revitalizar el comercio, la producción y la inversión y superar el atraso tecnológico.¹⁰

De modo paralelo, el proteccionismo de los países desarrollados, la necesidad de coordinar posiciones en la Ronda de Uruguay, el proceso de democratización en América Latina y el cambio a estrategias de desarrollo hacia afuera, fueron motivos adicionales para revitalizar el proceso de integración andina.¹¹

Así, el Pacto Andino se convirtió en impulso y protección para sus miembros. Acelerar el programa de liberación permitiría incrementar las exportaciones intrasubregionales. La disminución de las tarifas a terceros países reduciría la desviación de comercio y mejoraría la competitividad en el mercado internacional.¹² El mercado ampliado proveería cierta defensa ante el creciente proteccionismo del mundo industrializado.¹³ A principios de los noventa la integración subregional era, pues, un subproducto y un complemento tanto de la acción unilateral de los gobiernos andinos para integrarse con el resto de mundo, como de sus políticas económicas.¹⁴ El incremento de las exportaciones y de la competitividad se fijaron como objetivos inmediatos.¹⁵

10. Instituto para la Integración de América Latina, *El proceso de integración en América Latina en 1989*, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 36, y Carlos Rico, *op. cit.*, p. 61.

11. Mónica Hirst, "Condicionamientos y motivaciones del proceso de integración y fragmentación de América Latina", *Integración Latinoamericana*, núm. 175, Buenos Aires, Argentina, 1992, pp. 19-20.

12. "El proceso de integración, traducido en sus distintas expresiones subregionales, puede constituirse en una eficaz plataforma de lanzamiento para dar un adecuado impulso a su crecimiento económico y lograr la inserción en el mercado mundial a que los países [...] aspiran". Instituto para la Integración de América Latina, "Situación, problemas y perspectivas de la integración en América Latina en 1991", *Capítulos del SELA*, Caracas, Venezuela, núm. 32, abril-junio de 1992, p. 22. "...El mercado andino es percibido [por los empresarios andinos] como un campo de acción secundario y transitorio *vis á vis* los mercados del resto del mundo. [...] el proceso de integración subregional es el campo de actividad económica natural para facilitar este proceso general". Jürgen Schuldt y Rafael Urriola, "Potencial de la cooperación andina. Estudio comparativo de casos", en Germánico Salgado Peñaherrera y Rafael Urriola (coords.), *El fin de las barreras. Los empresarios y el Pacto Andino en la década de los '90*, Fundación Friedrich Ebert-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991, p. 129.

13. Gert Rosenthal, "Regional Integration in the 1990s", *CEPAL Review*, núm. 50, agosto de 1993, p. 18.

14. Roberto Abusada Salah, *La integración andina y la adopción de un arancel externo común*, Junta del Acuerdo de Cartagena, CEPS núm. 086/91, Lima, Perú, 1991, p. 8; Osvaldo Martínez Martínez, "La ambivalencia de la integración económica latinoamericana", *Cuadernos de Nuestra América*, vol. IX, núm. 19, La Habana, Cuba, julio-diciembre de 1992, p. 52; Gert Rosenthal, *op. cit.*, pp. 13 y 18, y George Fauriol, "Trade Liberalization: The Renaissance of the Americas", ponencia presentada en el OAS Seminar on Trade Liberalization in the Western Hemisphere, Washington, 19-20 de abril de 1993, p. 3.

15. Alfredo Fuentes Hernández y Javier Villanueva, *Economía mundial e integración de América Latina*, Editorial Tesis, Buenos Aires, Argentina, 1989, pp. 15-17; Klaus Esser, "Hacia la competi-

El nuevo enfoque aplicaba la teoría ortodoxa de integración económica. Casi se suprimieron mecanismos tales como programación industrial conjunta y reglamentación común a las inversiones extranjeras, o el tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo. Los plazos para lograr los objetivos se abreviaron. Las negociaciones cubrieron casi todos los productos, con pocas excepciones.¹⁶

Progreso lento

El proceso andino se tornó más lento a partir de 1992 debido a persistentes desacuerdos entre los gobiernos respecto del ritmo y la profundidad de la aplicación de la nueva estrategia de desarrollo económico¹⁷ y de los resultados que estaban obtenien-

idad industrial en América Latina: El aspecto de cooperación e integración regional", *Integración Latinoamericana*, vol. 14, núm. 148, Buenos Aires, Argentina, agosto de 1989, p. 18; Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress of Latin America, Annual Report 1991*, Washington, 1991, p. 9; Eugenio Lahera P., "¿Hacia un nuevo concepto de integración?", *Cono Sur*, vol. XI, núm. 3, Santiago, Chile, 1992; Carlos Massad, "A New Integration Strategy", *CEPAL Review*, núm. 37, Santiago, Chile, abril de 1989, pp. 102-105; Félix Peña, "La integración latinoamericana en los 90: ¿tiene aún sentido?", notas preparadas para el Foro Internacional: México y sus Perspectivas de Negociación Comercial con el Exterior, organizado por la Universidad Tecnológica de México y para el Inter-American Dialogue, p. 8, y Sidney Weintraub, "Western Hemisphere Free Trade: Probability or Pipe Dream?", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, núm. 526, Nueva York, marzo de 1993, p. 10.

16. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La integración económica de los años noventa: Perspectivas y opciones*, CEPAL, LC/R, 1042, Santiago, Chile, 29 de agosto de 1991, pp. 5-6, y Eduardo Gana B., *Coordinación de políticas macroeconómicas en la integración latinoamericana: ¿Una necesidad o una utopía?*, CEPAL, LC/R, 1064 Sem, 6512, Santiago, Chile, 23 de octubre de 1991, pp. 10-11.

17. Por ejemplo, a pesar de que hacia 1992 en Colombia "había un consenso que la liberalización económica [era] necesaria, hubo importantes grupos de presión demandando protección, cambios graduales, y controles administrativos que retrasaron la instrumentación del programa". Economist Intelligence Unit, *Colombia: Country Report*, núm. 1, 1992, Londres, 1992, p. 4. En Ecuador, "a pesar de la aplicación del libre mercado en algunas áreas [por ejemplo, comercio exterior], el gobierno del presidente Borja [1988-1992] está muy retrasado, en comparación con otros países latinoamericanos, en otros aspectos clave de la reforma económica, tales como reducción del Estado, privatización y atracción de inversión extranjera. La aplicación del programa de liberación es también más lento en Ecuador que en otros miembros del Pacto Andino". Economist Intelligence Unit, *Ecuador: Country Profile 1991/92*, Londres, 1991, p. 8. "Perú ya [ha] iniciado un proceso de liberalización de la economía y del comercio que [...] es mucho más acelerado que el de los demás países andinos". Liliana Canale, Conferencia de la Viceministra de Integración en el Instituto de Derecho Económico Internacional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, octubre, 1992, p. 3. "Perú considera que ha ido mucho más lejos en la liberalización del comercio

do.¹⁸ En agosto de ese año la Comisión aprobó la Decisión 321 por la cual Perú se convirtió en observador, hasta enero de 1996, de los más importantes aspectos del proceso andino: la zona andina de libre comercio, el AEC, la armonización de políticas y las negociaciones comerciales con terceros países.

La razón aparente del retiro temporal y parcial de Perú fue el creciente déficit comercial andino ocasionado por las distorsiones en la competencia;¹⁹ otras causas fueron la sobrevaluación de la moneda nacional y la inestabilidad económica por las altas tasas de inflación, de interés e impositivas.²⁰ De 1988 a 1992 Perú tuvo la tasa más baja de crecimiento y la más alta inflación de toda la subregión;²¹ su moneda era la más sobrevaluada con respecto al dólar²² y también con respecto a las monedas andinas.²³ El resultado fue que el déficit comercial con los otros países andinos pasara de 114 millones de dólares en

que sus socios del Pacto con excepción de Bolivia". Economist Intelligence Unit, *Peru, Country Profile 1994/95*, Londres, 1995, p. 42.

18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La integración económica de ...*, op. cit., CEPAL, LC/R, 1042, Santiago, Chile, 29 de agosto de 1991, p. 18, y Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, *Dinámica y dilemas de la integración regional*, Capítulos del SELA, núm. 30, Caracas, Venezuela, julio-septiembre de 1991, p. 96.

19. "Perú considera que actualmente el comercio intraandino está distorsionado por el efecto que causa una competitividad ficticia, producto de apoyos y subsidios gubernamentales directos a las exportaciones que mantienen la mayoría de los países de la subregión. Esta distorsión afecta principalmente a Perú, que no proporciona subsidio alguno a su producción o exportación." Viceministerio de Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, *Evaluación de la participación del Perú en el marco del Acuerdo de Cartagena*, Lima, Perú, 1993, párrafo 15.

20. Drago Kisic, "Comentarios", en Jorge Cárdenas Bustíos, Fernando González Vigil y Drago Kisic, *Posición peruana ...*, op. cit., pp. 60, 63-64.

21. Javier Portocarrero Maisch, *Experiencia de la Comunidad Europea y perspectivas del Grupo Andino*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú, 1992, p. 69.

22. En 1990, el Banco Central de Reserva del Perú adoptó una política de cuasi no intervención en el mercado cambiario que originó la sobrevaluación de la moneda. Las razones fueron, primero, el ingreso de moneda extranjera debido a la alta tasa de interés que a su vez era consecuencia de la estricta política monetaria del Banco Central que buscaba disminuir la inflación. Segundo, la entrada de dólares generada por el narcotráfico; estudios privados calculan un monto que fluctúa entre 600 millones y 1 400 millones de dólares anuales. Tercero, el gobierno estaba dispuesto a apoyar la moneda nacional en caso de que mostrara debilitamiento. Cuarto, el ingreso cuantioso de capital de corto plazo, de los dólares de la privatización de las empresas estatales y de la inversión extranjera. Economist Intelligence Unit, *Peru: Country Profile 1992/93*, Londres, 1992, p. 6, y *Peru: Country Profile 1994/95*, op. cit., p. 10.

23. "Con excepción de Venezuela, el tipo de cambio real bilateral está por debajo del nivel de agosto de 1990". Mauricio de la Cuba Restani, "Impacto de la suspensión de los acuerdos de integración en la economía peruana", ponencia presentada en el IX Encuentro de Economistas, Banco Central de Reserva del Perú, Gerencia de Estudios Económicos, Lima, Perú, 1992, párrafo 12.

1988 a 298 en 1992, 230 en 1993 y 295 millones de dólares en 1994.²⁴

Otro factor importante que hizo lento el progreso fue que Colombia y Venezuela consideraban que una integración entre ellos (los países más grandes y dinámicos del Grupo) les generaría mayores beneficios.²⁵ En el mismo sentido influyeron los acuerdos de libre comercio de ambos países con México, Chile, Argentina, la Comunidad del Caribe y Centroamérica.

EL APOYO DE LOS GOBIERNOS AL GRUPO ANDINO

Los gobiernos andinos y los principios del Acuerdo de Cartagena

En esta sección se comparan los objetivos económicos de largo plazo de los gobiernos nacionales para determinar su coincidencia con los principios del Acuerdo de Cartagena. Éstos son: primacía del mercado, industrialización mediante las exportaciones y captación de capital extranjero. El apoyo de los gobiernos a los principios andinos depende de la similitud entre éstos y los objetivos de largo plazo de aquéllos. Al parecer la similitud fue mayor en los primeros años de esta fase (1989-1992) que durante los últimos (1992-1996).

Colombia y Venezuela: los países relativamente más desarrollados

En febrero de 1990, el gobierno saliente de Colombia anunció un programa de integración del país a la economía internacional por medio del incremento gradual de la competitividad productiva y de la liberación comercial.²⁶ El nuevo gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) optó, en su plan de desarrollo 1991-1994, por "una mayor y más rápida liberalización de la economía [...] La estrategia fue dejar que los mercados

24. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Sistema subregional ...*, op. cit., y *Grupo Andino: Boletín estadístico Marzo 1995, Estadísticas generales*, JUN/DI 1621, Lima, Perú, 26 de mayo de 1995, p. 21.

25. "Surge muy claro al final de los ochenta que el binomio Colombia-Venezuela debe ser el segundo bipolo [el primero es Brasil-Argentina] de integración en América Latina [...] creemos que la integración con Venezuela es la pieza central de la estrategia de participación de Colombia en el mercado internacional en los noventa [...] El Pacto Andino no puede ser mirado como excluyente de la integración con otros países latinoamericanos [...] debe ser un puente hacia la ALADI [Asociación Latinoamericana de Integración]". Félix Moreno, "Qué hacer con el Pacto Andino en los 90", *Magazín Diplomático y Negocios Internacionales*, Bogotá, Colombia, abril/septiembre de 1989, pp. 35-36.

26. Juan Gonzalo Zapata G., "Colombia: falta de confianza en la aplicación de la reglas del Pacto Andino", en Germánico Salgado Peñaherrera y Rafael Urriola (coords.), op. cit., p. 40; Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress of Latin America. Annual Report 1990*, Washington, 1990, p. 83, y *Annual Report 1991*, Washington, 1991, pp. 61 y 63.

determinasen los precios, abrir la economía a la competencia externa y permitir una mayor participación extranjera".²⁷ El gobierno actual (1994-1998), presidido por el también liberal Ernesto Samper Pizano, continúa con el programa de su predecesor.

En Venezuela, al poco tiempo de asumir el poder por segunda vez en febrero de 1989, Carlos Andrés Pérez cambió la estrategia de desarrollo hacia adentro por un modelo de orientación hacia afuera en el que las exportaciones no tradicionales, la empresa privada y las fuerzas del mercado tendrían preponderancia. El desarrollo industrial se basaría en la producción de bienes intermedios y de capital, las exportaciones y un papel menor del Estado y de la inversión pública.²⁸ Sin embargo, la inestabilidad política desde 1992 impidió que se aplicaran las medidas.²⁹ El nuevo gobierno de Rafael Caldera (1994-1998) impuso restricciones cambiarias y otras medidas contra el libre mercado y ha tratado de aplicar, sin éxito, nueve programas económicos.³⁰

Perú: el país en el medio

En agosto de 1990 el presidente peruano, Alberto Fujimori, emprendió un draconiano programa económico. Sus objetivos principales eran estabilizar la economía y reintegrar a Perú a la comunidad financiera. La nueva Constitución aprobada en 1993 "adoptó los principios de una economía de libre mercado y redujo el papel del Estado". El desarrollo industrial en los noventa se basaría en la modernización tecnológica, la competitividad, la calidad y las ventajas comparativas.³¹

Bolivia y Ecuador: los países relativamente menos desarrollados

A principios de 1990, el gobierno boliviano ratificó su determinación de continuar el proceso iniciado en 1985 para liberalizar la economía, promover la inversión privada, privatizar las

empresas públicas y descentralizar la administración del Estado. El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) ha continuado con la misma estrategia de desarrollo, dando prioridad a la capitalización y la privatización de las empresas públicas.³²

A finales de 1989 el gobierno de Ecuador, encabezado por Rodrigo Borja, emprendió un programa de fomento de las exportaciones, la iniciativa del sector privado, las inversiones y las fuerzas del mercado con objeto de liberar el comercio e incrementar la competitividad productiva. En agosto de 1992 el nuevo gobierno, presidido por Sixto Durán-Ballén (1992-1996), implantó un programa de privatización, el ingreso a la zona andina de libre comercio y el nuevo código de inversión extranjera. Las metas eran mejorar la eficiencia económica por medio de la competencia del mercado, la inversión extranjera, la liberación del comercio, la reestructuración del sector público y la disminución de la intervención del Estado.³³

En resumen, durante la fase de progreso del Grupo Andino (progreso: 1989-1992 y progreso lento: 1992-1996), todos los gobiernos apoyaron sus tres principios: supremacía del mercado, industrialización por medio de las exportaciones y captación de capital extranjero. La excepción fue Venezuela, que no apoyó el primer principio durante los años de progreso lento.

Los gobiernos y los mecanismos del Grupo Andino

El Protocolo de Quito y los acuerdos presidenciales hicieron del programa de liberación, arancel externo común y armonización de políticas los mecanismos más importantes del proceso. Las semejanzas o diferencias entre los mecanismos andinos y las políticas económicas de los países socios proveerán la evidencia para comprobar la hipótesis de esta investigación: que estas semejanzas (y, por tanto, apoyo) o diferencias (y, por tanto, indiferencia o falta de apoyo) explican la velocidad de los avances del proceso de integración andino.

Programa de liberación

Las exportaciones colombianas a los otros países andinos se incrementaron en todos los años de esta fase (1989-1996) en un

1994/95, Londres, 1995, p. 6; y Jorge A. Portocarrero Barreda, *Política de reactivación, reestructuración, reconversión y modernización industrial del Perú*, Seminario Andino-Europeo sobre Reactivación, Reestructuración y Reconversión Productiva e Industrial, JUN/SEM, GA, CEE/RPI/DI 5, Bogotá, Colombia, 29 de abril de 1991, pp. 6-8.

32. Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress of Latin America. Annual Report 1994*, Washington, 1994, p. 46, y Steve Hendrix, "A Capital Idea in Bolivia", *The Wall Street Journal*, 22 de septiembre de 1995, p. A15.

33. Economist Intelligence Unit, *Ecuador: Country Profile 1993/94*, Londres, 1993, p. 9; Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress of Latin America. Annual Report 1991*, Washington, 1991, p. 81. y *Economic and Social Progress of Latin*

27. Economist Intelligence Unit, *Colombia: Country Report núm. 1*, 1992, Londres, 1992, p. 4.

28. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Políticas industriales en el Grupo Andino*, jun/dt 324, Lima, Perú, 17 de enero de 1991, p. 77.

29. En 1992 hubo dos intentos de golpe de Estado: en mayo de 1993 el Congreso le retiró la inmunidad al presidente por el cargo de corrupción y en septiembre lo suspendió definitivamente de la presidencia.

30. Economist Intelligence Unit, *Venezuela: Country Profile 1994/95*, Londres, 1995, p. 10; *Latin American Weekly Report*, Londres, 15 de septiembre de 1994, p. 418, y Matt Moffett, "Venezuela's Sinking Dollar Reserves May Force a Devaluation of the Bolivar", *The Wall Street Journal*, 6 de octubre de 1995.

31. Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress of Latin America. Annual Report 1991*, Washington, 1991, pp. 7-8, y *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1992*, Washington, 1992, p. 164; Economist Intelligence Unit, *Peru: Country Profile 1992/93*, Londres, 1992, p. 9, y *Peru: Country Profile*

rango de 14 a 109 por ciento, excepto en 1994, cuando disminuyeron 3%.³⁴ La participación de las exportaciones colombianas en el mercado andino fue de más de 10% en 1991 y ha aumentado desde entonces, lo que refleja la creciente importancia de éste para Colombia. Por ello el gobierno apoyó el programa de liberación de 1989 a 1996, incentivado también por su política de largo plazo de promover sus exportaciones y liberar su comercio internacional.

Las exportaciones de Venezuela al Grupo Andino crecieron en todos los años de esta fase excepto en 1991, en que disminuyeron 3%. Estos resultados permiten concluir un apoyo al programa de liberación, que se reforzó por la apertura de su mercado a partir de 1989.

Perú ha tenido un saldo comercial deficitario con el Grupo Andino en todos los años objeto de este estudio; sin embargo, apoyó el programa de liberación de 1989 a 1992 y luego dejó de hacerlo. El respaldo en 1989 se debió a que el partido en el poder, el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), tiene como uno de sus pilares la integración política y económica de América Latina y a que el presidente Alan García estaba en su último año de gobierno, por lo que la apertura se implantaría después de su salida del poder. En 1990 y 1991, la razón del apoyo fue que el drástico programa económico del nuevo gobierno fue mucho más lejoso que la apertura comercial andina. La falta de avances en la armonización de políticas en el ámbito andino provocó el retiro del apoyo del gobierno peruano al programa de liberación a partir de 1992.

El saldo comercial de Bolivia con el Grupo Andino fue positivo en todos los años que abarca el estudio. Este país respaldó el programa de liberación sobre todo a partir de 1985, luego de que se adoptó la política de reducciones tarifarias.

Las exportaciones ecuatorianas a la subregión aumentaron en todos los años, menos en 1992, en tanto que sus importaciones disminuyeron en 1992 y 1993. Su balanza comercial fue negativa en 1991 y en 1994. Ecuador fue indiferente al programa de liberación de 1989 a 1992, no por los resultados comerciales, sino porque el Congreso no permitía al gobierno aplicar una política de apertura comercial, que sólo se pudo emprender a partir de 1992. La indiferencia se corrobora por la abstención de Ecuador de participar en la aceleración del programa de liberación de 1989 a 1992 y su apoyo a partir de 1992.

Arancl externo común

De febrero de 1990 a finales de 1992, el gobierno de Colombia instrumentó un rápido programa de liberación comercial: en mayo de 1992 había sólo cuatro niveles tarifarios: cero, 5, 10 y

America. Annual Report 1993, Washington, 1993, p. 85; y *Latin American Weekly Report*, Londres, 19 de agosto de 1993, p. 375.

34. Los datos del comercio andino se tomaron de la Junta del Acuerdo de Cartagena, *Sistema subregional ...*, op. cit., y *Grupo Andino: Boletín estadístico ...*, op. cit., pp. 20-21; y *Latin American Weekly Report*, Londres, 21 de septiembre de 1995, p. 425.

15 por ciento y el promedio arancelario había bajado a 11.8% (44.5% en diciembre de 1989). El arancel a los automóviles se redujo de 75 a 35 por ciento (arancel común con Ecuador y Venezuela). Desde 1992 los gravámenes se han mantenido estables.³⁵ La aceleración (desde 1990) de la apertura comercial colombiana y del programa de liberación andino entrañó un apoyo a la adopción del arancel externo común (AEC), siempre y cuando fuese similar a la estructura tarifaria colombiana (condición que se presentó en los hechos).

A mediados de 1989 el gobierno venezolano anunció la liberación de sus importaciones. La estructura tarifaria en 1992, cuando ocurrieron los cambios, tenía cuatro tasas (5, 10, 15 y 20 por ciento) y todas las restricciones no arancelarias se habían eliminado. El sector automovilístico, por acuerdo con Colombia y Ecuador, tuvo un arancel máximo de 35%. El promedio arancelario se redujo de 31% en 1988 a menos de 12% en 1992.³⁶ Los objetivos de la reforma arancelaria venezolana eran muy similares a la propuesta de la Junta sobre el AEC: cuatro tasas básicas, tratamiento especial a los automotores y ciertas excepciones. El apoyo de Venezuela al AEC estaba, pues, garantizado.

En diciembre de 1989, el arancel promedio de Perú era 45.2%, pero las sobretasas lo incrementaban a 72%. A la vez, había numerosas exenciones y devoluciones y estaba prohibida la importación de muchos productos.³⁷ En septiembre de 1990 el nuevo gobierno simplificó el sistema. A mediados de 1993 el número de tasas arancelarias se había reducido de 56 a 2 (15 y 25 por ciento). El promedio era de 16% y las restricciones y exoneraciones se habían eliminado, con las únicas excepciones de las sobretasas a ciertos alimentos.³⁸ El gobierno peruano

35. Economist Intelligence Unit, *Colombia: Country Profile 1990/91*, Londres, p. 36; y *Colombia: Country Profile 1992/93*, p. 38; Junta del Acuerdo de Cartagena, *Situación y perspectivas del proceso de integración andino*, JUN/DT 340, Lima, Perú, 23 de octubre de 1991, p. 8; Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress of Latin America. Annual Report 1991*, Washington, 1991, pp. 63-64; Lowell Fleischer y Eduardo Lora, *Colombian Policy in the Mid-1990s, A Report of the CSIS Americas Program*, CSIS-The Center for Strategic and International Studies, Washington, 1994, p. 16, y Miguel Urrutia M., "Colombia", en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, 1994, pp. 291 y 296.

36. Economist Intelligence Unit, *Venezuela: Country Profile 1990/91*, Londres, 1990, p. 40, y *Venezuela: Country Profile 1993/94*, Londres, 1993, pp. 27 y 43; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1992*, vol. II: *Economic Development by Countries*, Naciones Unidas, LC/G, 1774/Add.1-P, Nueva York, 1994, p. 446, y Junta del Acuerdo de Cartagena, "Decisión 370, Arancel Externo Común", *Informativo Andino*, Unidad de Prensa de la Junta del Acuerdo de Cartagena, núm. 7, Lima, Perú, enero de 1995, p. 3.

37. Carlos E. Paredes, "Trade Policy, Industrialization and Productivity Growth in Peru. An Overview of the 1970s and 1980s", en Gerald K. Helleiner (ed.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Routledge, Londres y Nueva York, 1994, pp. 227-228.

38. Economist Intelligence Unit, *Peru: Country Profile 1991/92*, Londres, 1991, p. 37, y *Peru, Country Profile 1994/95*, 1995, p. 39;

apoyó, de 1989 a 1992, el AEC propuesto por la Junta, con tres niveles (en lugar de los dos que tenía el arancel peruano), pero con muy pocas excepciones, a cambio de un avance radical en la armonización de políticas. A partir de 1992 Perú dejó de apoyar el AEC debido a la falta de progreso en este aspecto.

Bolivia redujo, de 1989 a 1991, las tarifas a los bienes de capital de 10 a 5 por ciento y al resto de productos de 20 a 10 por ciento.³⁹ Esta política arancelaria, y que los otros socios andinos aceptaran desde el principio que Bolivia mantuviera sus aranceles nacionales dentro del AEC, significó el apoyo boliviano a la aprobación de éste.

De 1990 a 1992, el gobierno ecuatoriano implantó un programa de liberación del comercio exterior. En 1992, la tasa máxima había bajado a 20% (en 1990 estaba en 290%). El arancel a los bienes de capital se redujo a 2%; las tarifas de los bienes intermedios bajaron a un rango de 7-12 por ciento, y de los bienes finales a 17%.⁴⁰ El programa hizo que el sistema tarifario ecuatoriano se asemejara a la propuesta del AEC. Ecuador apoyó la adopción de éste a partir de 1990, más todavía cuando, en febrero de 1992, el país propuso un tratamiento especial para una lista de productos de su interés que aceptaron los otros miembros.

Armonización de políticas

De 1989 a 1992 los presidentes andinos acordaron la armonización de políticas económicas que distorsionaban el libre comercio andino, con lo que hubo cierto avance en este sentido. De 1992 a 1995, la Comisión no adoptó ninguna decisión importante en esta área. Los países miembros estuvieron indiferentes frente a este mecanismo debido a que no estaban dispuestos a reducir su control sobre los instrumentos de política. La excepción fue Perú, que había apoyado sin éxito un avance rápido en este sentido.

En términos prácticos, los países del Grupo Andino no querían dismantlar sus sistemas de promoción de exportaciones, como lo había hecho Perú,⁴¹ ni tampoco uniformar sus políti-

Carlos E. Paredes, *op. cit.*, pp. 230 y 250, y *Latin American Weekly Report*, Londres, 17 de febrero de 1994, p. 64.

39. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Políticas de estabilización y ajuste estructural en los países del Grupo Andino. Síntesis comparativa*, J/PA/58, Lima, 18 de diciembre de 1991, p. 8.

40. Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1992*, Washington, 1992, p. 87, y *Economic and Social Progress of Latin America. Annual Report 1993*, Washington, 1993, p. 85, y Economist Intelligence Unit, *Ecuador: Country Profile 1993/94*, Londres, 1993, pp. 38-39.

41. En 1991 Colombia reorganizó su sistema de comercio exterior. Se creó el Consejo de Comercio Exterior, al que se encomendó formular las políticas, el Ministerio de Comercio Exterior a cargo de aplicarlas, y el Banco Colombiano de Comercio Exterior para financiar las exportaciones. Economist Intelligence Unit, *Colombia: Country Profile 1992/93*, Londres, 1992, p. 39; Lowell Fleischer y Eduardo Lora, *Colombian Policy ...*, *op. cit.*, p. 17; Eduardo Lora, "La reestructuración económica en Colombia", en Joaquín Vial (comp.), *¿Adónde va América Latina? Balance de las reformas económicas,*

cas económicas.⁴² En definitiva, los países andinos decidieron abandonar la armonización de políticas a partir de 1992 y, por tanto, renunciar a un área de libre comercio efectiva debido a que la interdependencia andina, medida por la magnitud del comercio, apenas superaba 10% de las exportaciones totales.⁴³

Resumen

De 1989 a 1992 los gobiernos apoyaron los tres mecanismos del Acuerdo: el programa de liberación, el arancel externo común y la armonización de políticas. Si bien de 1992 a 1996 el apoyo continuó, pero menos decidido y con mayor indiferencia que en los años anteriores.

El lento progreso actual se puede atribuir a: 1) la falta de voluntad de los gobiernos, con la excepción del de Perú, para avanzar en la armonización de políticas; 2) la demanda peruana de un AEC con un mínimo de excepciones; 3) la creación de la zona andina de libre comercio sin Perú, y 4) los acuerdos de integración entre Colombia y Venezuela y de éstos con otros países.

Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan), Santiago, Chile, 1992, pp. 174-175. En marzo de 1991 entró en vigor el Régimen Nacional de Exportaciones Boliviano. En julio de 1992 se constituyó el Ministerio de Exportaciones y Competitividad Externa. Economist Intelligence Unit, *Bolivia: Country Profile 1993/94*, Londres, 1993, p. 32; Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress of Latin America. Annual Report 1993*, Washington, 1993, p. 45. En septiembre de 1990 se eliminaron el Certificado de Reintegro Tributario (Certex) y el Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FENT) de Perú. Carlos E. Paredes, "Trade Policy ...", *op. cit.*, p. 232, y Javier A. Escobal, "Marzo de 1991: ¿El mes de las reformas estructurales en el Perú?", en Joaquín Vial (comp.), *op. cit.*, p. 252.

42. Por ejemplo, las políticas cambiarias de los países miembros eran muy diferentes entre sí. A finales de 1990 la nueva ley colombiana sobre moneda extranjera, que reemplazó la vigente desde 1967, tenía como objetivo la liberación gradual de las operaciones de cambio e incrementar la influencia del mercado. Economist Intelligence Unit, *Colombia: Country Report núm. 1, 1991*, Londres, 1991, p. 10, y *Colombia: Country Profile 1994/95*, Londres, 1995, p. 8; y Lora, *op. cit.*, 1992, p. 168. En agosto de 1990, el nuevo gobierno peruano estableció el libre mercado de moneda extranjera. En Venezuela, el gobierno de Carlos Andrés Pérez adoptó un sistema de cambio flotante y eliminó todas las restricciones al mercado cambiario. En junio de 1994 se reintrodujeron los controles cambiarios así como un tipo de cambio fijo. *Latin American Weekly Report*, Londres, 19 de mayo de 1994, p. 205; 7 de julio de 1994, p. 289; 14 de julio de 1994, p. 301; 21 de julio de 1994, p. 314; y Economist Intelligence Unit, *Venezuela: Country Profile 1994/95*, Londres, 1995, p. 9. Bolivia adoptó en agosto de 1985, un sistema de cambio flotante. Economist Intelligence Unit, *Bolivia: Country Profile 1993/94*, Londres, 1993, p. 8. Ecuador ha tenido un sistema de cambio múltiple, a partir de 1988, que tenía tres tasas. Desde noviembre de 1992, el gobierno adoptó un sistema de tipo de cambio flotante. Economist Intelligence Unit, *Ecuador: Country Profile 1993/94*, Londres, 1993, p. 7.

43. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Sistema subregional ...*, *op. cit.*, y *Grupo Andino: ...*, *op. cit.*, p. 21.



El mercado ampliado proveería cierta defensa ante el creciente proteccionismo del mundo industrializado. A principios de los noventa la integración subregional era, pues, un subproducto y un complemento tanto de la acción unilateral de los gobiernos andinos para integrarse con el resto de mundo, como de sus políticas económicas. El incremento de las exportaciones y de la competitividad se fijaron como objetivos inmediatos

El lento progreso no se debe a desacuerdos respecto a la utilidad de los mecanismos para alcanzar los objetivos nacionales, sino sobre el ritmo, el ámbito y la profundidad de aquéllos.

Lo señalado corrobora el aspecto principal de la hipótesis: que los gobiernos consideran el Grupo Andino como un instrumento para alcanzar sus objetivos nacionales. El resultado depende de las habilidades negociadoras y del poder relativo de los países. Perú, por ser un país mediano dentro del grupo, no tuvo éxito en su intento de evitar que los otros países, especialmente los más importantes (Colombia y Venezuela), avanzaran en el proceso de integración de acuerdo con sus intereses.

El reingreso de Perú será posible sólo si se renegocia el AEC y se avanza en la armonización de políticas. En un ámbito más amplio, consideraciones de política exterior podrían ser los argumentos más importantes para permanecer en el Grupo. Entre las principales figuran: 1) la posibilidad de mejorar las relaciones con Ecuador, muy deterioradas luego del conflicto armado del primer trimestre de 1995; 2) los beneficios de la participación en acuerdos y negociaciones del Grupo Andino con otros países, procesos de integración o foros internacionales, y 3) el apoyo a la buena voluntad de los otros miembros frente a los problemas internos y externos del país.

De hecho, el primer paso político para que Perú se reintegre se dio durante la cumbre andina de septiembre de 1995 (la primera desde diciembre de 1991) realizada en Quito. Allí, el Presidente peruano aceptó la reincorporación en enero de 1996 sólo a la zona de libre comercio andina si se armonizaban las normas de origen, los subsidios a las exportaciones y las zonas francas. En diciembre de 1995, sin embargo, la Comisión acordó que Perú continuase con sus aranceles debido a que no hubo avances en la

armonización de políticas. No obstante, ese país aceptó ampliar sus acuerdos comerciales bilaterales, especialmente con Ecuador, a pesar de que las otras naciones mantendrán los subsidios a sus exportaciones. En otras palabras, la integración andina sigue en la incertidumbre y en su etapa de progreso lento.

CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha mostrado que el proceso andino de integración económica progresa cuando los intereses de los gobiernos de los países miembros son servidos por el proceso integrador. El Grupo Andino puede considerarse, como se ha demostrado en esta investigación, no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento más para la consecución de los intereses nacionales. Esto podría explicar por qué el Pacto Andino no se ha convertido en una organización supranacional con poder sobre los gobiernos miembros y con vida propia. En este sentido, el comportamiento asincrónico de los gobiernos y el papel de los mismos —influidos por factores internos y externos— constituyen una variable fundamental en la evolución del proceso andino y en consecuencia de lo que se puede esperar del proceso integrador.

Los gobiernos no actúan en función de los intereses comunes del grupo, sino de sus intereses individuales. Los factores políticos deben tomarse en cuenta para explicar el proceso andino de integración económica. Ello significa que ésta es un proyecto político que usa medios y metas económicas. En la evolución del proyecto integracionista los gobiernos y su comportamiento tienen un papel crucial, el cual se suele ignorar o minimizar. 