

Nueva encrucijada en la Comunidad Andina

LUIS TELLO VIDAL¹

Tras casi cuarenta años de haberse iniciado el proceso de integración subregional andino, este acaba de experimentar una de las peores crisis de su historia al materializarse la salida de Venezuela. ¿Es esta una crisis terminal que podría llevar a la extinción de uno los procesos de integración más antiguos del planeta? En este artículo se exploran las posibles causas que motivaron al gobierno del presidente Hugo Chávez a decidir romper con sus socios en la subregión andina y se analizan sus posibles vías.

Esta breve crisis, pero profunda por sus repercusiones y alcances, pone sin lugar a dudas en entredicho la existencia de la Comunidad Andina (CAN). El proceso de integración se inició hace cuarenta años, cuando los presidentes Carlos Lleras Restrepo, de Colombia; Eduardo Frei Montalva, de Chile; Raúl Leoni, de Venezuela; y, Galo Plaza y Fernando Schwalb López Aldana, representantes de los mandatarios del Ecuador y el Perú, suscribieron la Declaración de Bogotá (16 de agosto de 1966), documento por el cual se crea una Comisión Mixta que negociaría la elaboración del Acuerdo de Integración Subregional, que se conoce hoy como Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969 por los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú.

Venezuela no suscribió el Acuerdo porque el empresariado organizado en la Federación de Cámaras y Asociaciones de Producción y Comercio de Venezuela (FEDECAMARAS) presionó al gobierno de Rafael Caldera para que no lo hiciera, con el argumento de que ellos le observaban más desventajas que beneficios. Este país recién se incorporó al Grupo Andino en febrero de 1973.

Al año siguiente se produciría la primera gran crisis del Grupo Andino. En julio de 1974, el gobierno de Chile, presidido entonces por el general Augusto Pinochet, emitió el Decreto 600 que desconocía la vigencia de la Decisión 24, norma que regulaba el tratamiento a las inversiones extranjeras en los países andinos. Durante más de dos años, en los que se evidenciaron las diferencias programáticas en lo que respecta a la formulación de una política comercial de mayor apertura, como era la que propugnaba Chile en aquella época frente al proteccionismo que se preconizaba al interior de los países andinos, los caminos se bifurcaron al decidir Chile su alejamiento definitivo del Grupo Andino a fines de octubre de 1976.

Entre 1992 y 1997 el Perú protagonizaría la segunda gran crisis, cuando luego de producido el golpe de Estado de Alberto Fujimori, el gobierno decide apartarse unilateralmente de la zona de libre comercio andina y, además, marginarse de los compromisos para el establecimiento de una unión aduanera en 1993; medidas que en realidad respondían al pensamiento neoliberal que preconizaba Carlos Boloña Behr, por esos días ministro de Economía y Finanzas. Tras cinco años de prórrogas por parte del Perú y con la presión de los demás socios para que defina su situación al interior del bloque, el presidente Alberto Fujimori anuncia la salida del país del Grupo Andino. Esta pudo ser evitada, en primer lugar, merced a un cambio de actores en las negociaciones, que pasaron a manos de los ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros y, en segundo término, al ceder ambas partes en sus exigencias en cuanto a los plazos para la incorporación del Perú en los aspectos comerciales del Grupo Andino.

LA SALIDA DE VENEZUELA

El 19 de abril último, en una reunión celebrada en Asunción (Paraguay), ante los presidentes Evo Morales, de Bolivia; Nicanor Duarte Frutos, del Paraguay; y Tabaré Vázquez, del Uruguay, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, hizo un anuncio inesperado: su país se retiraba de

la CAN. ¿Cuál fue el detonante de tan radical decisión? El presidente Chávez enfiló sus baterías contra los tratados de libre comercio (TLC) que recientemente suscribieran los gobiernos del Perú y Colombia con los Estados Unidos. El anuncio no solo tomó por sorpresa a los demás socios andinos, sino también al propio vicedecano venezolano Pável Rondón, quien por esos días se encontraba en Bruselas participando en la reunión de valoración conjunta de la CAN con la Unión Europea, al lado de los viceministros de Relaciones Exteriores de los otros países que integran el bloque.²

En este punto caben dos interrogantes: ¿Qué motivó la crisis? y, ¿estaba planificada la salida de Venezuela? Ensayemos nuestras respuestas a la segunda pregunta: aparentemente no ha habido un preanuncio o amenaza de separación por las autoridades venezolanas, pero se puede afirmar con absoluta certeza que el entredicho se origina en los TLC con los Estados Unidos de América que habían estado negociando tres países miembros de la CAN —Colombia, el Perú y el Ecuador—, como se ha afirmado líneas arriba.

Se debe entender que la crisis que condujo al anuncio de la separación de Venezuela³ no responde a un hecho de coyuntura preelectoral en el Perú y Colombia, como parecería, sino que esta se habría estado incubando desde hacía unos años atrás. Veamos por qué.

A inicios de diciembre de 1991, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, conocida por sus siglas en inglés como el ATPA (Andean Trade Preferent Act), que benefició a más de dos mil productos originarios de cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú) en el sentido de que estos podían ingresar al mercado estadounidense libres del pago de aranceles.⁴

Este beneficio que unilateralmente concedían los Estados Unidos regiría durante diez años, hasta diciembre de 2001, y lo hacían en concordancia con la política de la administración estadounidense de combate a la producción y al tráfico ilícito de drogas originarias de estos cuatro países con destino al mercado de los Estados Unidos, a la manera del beneficio que un año antes, en noviembre de 1990, había concedido la entonces Comunidad Económica Europea a los cinco países andinos (incluyendo a Venezuela) en el marco del Sistema de Preferencias Generalizado, denominado SPG-Droga. El principio en el que se basa este acuerdo es el siguiente: lo que los países beneficiarios dejaran de pagar en aranceles por la internación de sus bienes en el mercado europeo debía ser invertido en erradicar los cultivos ilícitos, en interdicción al tráfico ilegal, en sustitución de cultivos, entre otras condiciones.

La estructura del ATPA era similar al SPG europeo, con la diferencia de que el primero no incluía a Venezuela y tampoco un espectro tan amplio de productos como el que se favorecía en el mercado de Europa. Como se recuerda, el ATPA se extinguió en el plazo previsto y los cuatro países beneficiarios iniciaron negociaciones para prorrogar sus alcances, las que culminaron recién a mediados de 2002, cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (en inglés Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act - ATPDEA), una norma más amplia que la anterior en el sentido de abarcar un universo de productos mayor a los seis mil ítemes, pero de menor duración: solo cinco años.

¿Por qué los países andinos deciden negociar un TLC con los Estados Unidos? Recordemos que en 1994 el Presidente de los Estados Unidos de América, William J. Clinton, durante la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami, anuncia el inicio de las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que debía entrar en vigor al 31 de diciembre de 2005.

El ALCA estaba pensada para convertirse en la más grande zona de libre comercio del planeta, por el gigantesco flujo comercial que tienen la totalidad de los países del continente (salvo Cuba) con los Estados Unidos. Sin embargo, a partir de 2003 las negociaciones se estancan debido a la presión ejercida por la administración de Luis Inacio Lula da Silva, presidente del Brasil, al condicionar la discusión del tema agrícola a la reducción real de los subsidios que el gobierno de los Estados Unidos otorga a sus agricultores y que obviamente impiden la competencia leal. El Brasil no estuvo solo en este intento de negociar el tema agrícola, pero los Estados Unidos se negaron, indicando que esa discusión debía desarrollarse al interior de la Organización Mundial del Comercio, donde participan los demás grandes socios comerciales.

Era a todas luces evidente que el ALCA no se iba a materializar y se avizoraba el peligro, para los países andinos beneficiarios, de ver la extinción del ATPDEA y de quedarse sin la posibilidad de que los productos andinos siguieran gozando de las bondades de esta apertura unilateral.⁵ Por tal razón, durante 2003 hubo discusiones al interior de la Comisión de la CAN⁶ para estudiar un abanico de posibilidades frente a un escenario sin

ATPDEA y sin un ALCA que cobijara a todos, como una especie de «paraguas protector». Entre esas posibles salidas se encontraba la negociación conjunta para arribar a un TLC de los países andinos con los Estados Unidos o la prórroga de los beneficios del ATPDEA, esta vez incluyendo a Venezuela.

El debate al interior de la Comisión cambió de giro cuando Jorge Humberto Botero, ministro de Comercio Exterior de Colombia, anunció que su país estaba dispuesto a realizar negociaciones de un TLC con los Estados Unidos de forma bilateral. El asunto se complicó más cuando Raúl Diez Canseco, ministro de Comercio Exterior peruano, anunció que el Perú tomaría el mismo camino. La reacción inicial fue de rechazo, especialmente de parte de los delegados venezolanos, toda vez que su país estaba fuera de este escenario. A pesar de ello, Colombia y el Perú iniciaron su acercamiento con Robert Zoellick, Representante Comercial de los Estados Unidos, mientras que Bolivia y el Ecuador se sumaron al grupo como observadores.

Finalmente, para evitar el ahondamiento de la controversia, la Comisión arribó a una fórmula intermedia que se concretó en la Decisión 598.⁷ En dicha norma, los países se autorizan a sí mismos a realizar negociaciones de carácter bilateral «en caso de que no sea posible negociar comunitariamente». Sin embargo, se instruye que se «debe preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones comerciales entre los Países Miembros de la Comunidad Andina» (artículo 2, inciso a), como advertencia para evitar que la perforación fuera mayor a la ya existente.

La norma exige también que el país o los países negociadores tomen en cuenta las sensibilidades comerciales existentes en los demás socios, además del intercambio de información permanente sobre la evolución y progreso de las negociaciones, así como notificar a la Comisión sobre los resultados de las tratativas antes de la firma del acuerdo (artículo 2, incisos b y c; artículos 3 y 4). Por último, en el artículo 5 se indica que el país o los países negociadores deberán aplicar el principio de «nación más favorecida», para que los países que no participan de dicho acuerdo no se perjudiquen del todo o al menos reciban parte de los beneficios.

A medida que avanzaban las rondas de negociaciones para el TLC, los escenarios sufrieron transformaciones. Primero, Colombia y el Perú participaban como negociadores, teniendo a Bolivia y el Ecuador como observadores, hasta que el Ecuador decide tomar parte de las negociaciones y en efecto lo hizo hasta el pasado mes de mayo, cuando el gobierno de los Estados Unidos decide cortarlas al producirse la rescisión de los contratos con la OXY. Por su parte, Bolivia se mantuvo como observador hasta que se produjo la renuncia del presidente Carlos Mesa, en junio del año pasado.

Internamente la CAN se ha visto debilitada. Por otra parte, no ha sido capaz de poner en vigor la Decisión 535 sobre el Arancel Externo Común, aprobada a mediados de octubre de 2002 en una reunión que congregó a los ministros de Relaciones Exteriores, Economía (o Hacienda), Comercio Exterior y Agricultura. Esta norma debía haber entrado en vigencia el 31 de diciembre de 2003 y ha sido postergada, sucesivamente, hasta diciembre de 2006. En esta Decisión se aceptaba la incorporación del Perú a la unión aduanera en un 62 por ciento de su universo arancelario y, al mantenerse la vigencia de la Decisión 370 (octubre de 1994), se establecía un Arancel Externo Común para Bolivia (con excepciones, al mantener sus aranceles en dos niveles de 5 y 10 por ciento), Colombia, el Ecuador y Venezuela.

La Decisión 535 resolvía parcialmente el asunto de la unión aduanera al establecerla de manera imperfecta para los cinco países, pero la presión peruana, en primer término, y colombiana después, hizo que su entrada en vigor quedara congelada hasta hoy. La falta de definición de un arancel externo común debilita la posición negociadora del bloque. Desde Caracas empezaron a formularse críticas en el sentido de que la CAN estaría cayendo bajo la influencia del pensamiento neoliberal, desde las administraciones colombiana y peruana fundamentalmente. En la medida en que la postura de ambos gobiernos se fue imponiendo para evitar la entrada en vigencia de la Decisión 535, por un lado, y, por otra parte, para obtener la autorización para iniciar las negociaciones bilaterales para el TLC, la incomodidad de Caracas sería mayor pero sin manifestarse en una amenaza de abandono del bloque.

A finales de 2005 convergerían tres procesos. Primero, en diciembre se vencería la vigencia de la Decisión 620,⁸ de postergación de la aplicación de la Decisión 535; segundo, el anuncio del fin de las negociaciones del TLC por el gobierno peruano; y, en tercer lugar, el anuncio del gobierno

de Caracas de que Venezuela había decidido iniciar negociaciones para incorporarse al Mercosur.⁹ Este último hecho motivó una nueva controversia. ¿Por qué? La respuesta es la siguiente: un país no puede pertenecer a dos uniones aduaneras al mismo tiempo. Por lo tanto, el anuncio del ingreso de Venezuela al Mercosur equivalía a una advertencia de ruptura con la CAN. En todo caso, muy al estilo del mandatario venezolano Hugo Chávez, esta era su manifestación de disconformidad con lo que estaban haciendo sus socios respecto de las relaciones comerciales con los Estados Unidos.

Si bien es cierto que los demás países de la CAN aceptan la incorporación de Venezuela al Mercosur, esta se veía como un síntoma de alejamiento a pesar de que las autoridades de Caracas afirmaran lo contrario y, al menos en declaraciones, los demás países dijeran que veían con beneplácito dicho ingreso, interpretándolo como un camino para reforzar la conformación de la recientemente creada Comunidad Sudamericana de Naciones, aún en vías de construcción

Pero el paso decisivo se dio a inicios de abril último, cuando en una reunión de la Comisión celebrada en Lima (6 de abril) se aprobó la Decisión 632, aclaratoria del segundo párrafo del artículo 266 de la Decisión 486 de 2000, que en la práctica deja en libertad a los países miembros para que puedan establecer plazos, de acuerdo a sus necesidades, durante los cuales no se autoriza a terceros a comercializar productos farmacéuticos o agroquímicos sin el consentimiento de la persona que presentó previamente los datos de prueba.

Esta norma, de acuerdo con sus detractores, protegía los datos de prueba para que los medicamentos genéricos no pudieran ser producidos en la subregión, porque, según se afirmó, esto respondía a una exigencia de la administración estadounidense para poder cerrar las negociaciones del TLC con los tres países andinos, razón por la cual fue aprobada no por los cinco países miembros sino únicamente por Colombia, el Ecuador y el Perú. Bolivia no pudo votar por no estar al día en sus cuotas del presupuesto del Tribunal de Justicia, mientras que Venezuela no envió a sus representantes a participar en dicha reunión, solicitando que se postergue antes del feriado largo de Semana Santa.

Ante este resultado, la Secretaría General promovió una reunión urgente de vicescancilleres de los cinco países, que se realizó en Lima el 11 de abril. Allí se manifestó la voluntad de arribar a soluciones que satisfagan a las partes, con el compromiso de reunir posteriormente a la Comisión, lo cual ya no se produjo pues en la semana subsiguiente estallarían la crisis por las declaraciones del presidente Chávez en Asunción, cuando afirmó que Venezuela dejaba la Comunidad porque «la CAN está muerta y los TLC la han matado».

El asunto se alteró más por las declaraciones del presidente boliviano Evo Morales, quien acusó a Allan Wagner, Secretario General de la CAN, de «haber jugado sucio» en el asunto de la suspensión del derecho a voto en la reunión del 6 de abril; igualmente atacó al presidente Alejandro Toledo, diciendo que «traicionaba a los pueblos indígenas al firmar un TLC con Estados Unidos». Además, por aquellos días se produjo un entredicho sumamente intenso entre el mandatario venezolano, el presidente Alejandro Toledo y el candidato Alan García, quien pugnaba por pasar a la segunda vuelta electoral en su disputa por el segundo puesto frente a Lourdes Flores. Tal situación llevó a que ambos gobiernos retirasen a sus embajadores, dejando las relaciones bilaterales en el nivel de encargados de negocios. Por otro lado, Evo Morales, en su afán por salvar la participación de Venezuela, lanzó una propuesta imposible a Colombia y al Perú: pedirles que «congelen» las negociaciones del TLC, lo que ya no fue respondido por ninguno de estos gobiernos.

Quizá el argumento de fondo, además del señalado líneas arriba, radique en la enorme búsqueda de protagonismo del gobernante venezolano en América del Sur a través de sus iniciativas como Petrosur, Petrocaribe, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) y la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). En lo que respecta al TCP y al ALBA,¹⁰ el gobierno venezolano ha suscrito acuerdos de cooperación o adhesión con los gobiernos de la Argentina, Bolivia, el Brasil y Cuba, con la pretensión de incorporar al Perú en este esquema en caso se hubiera producido el triunfo del comandante Ollanta Humala.

La salida de Venezuela no provocó la eclosión del bloque por cuanto el presidente boliviano Evo Morales decidió permanecer en él y tomar las riendas al asumir la conducción del Consejo Presidencial Andino. De este modo, la CAN, ahora con cuatro miembros, trabajará para iniciar las negociaciones orientadas a la suscripción de un TLC con la Unión Europea, como se había aprobado en la Cumbre América Latina-Europa realizada en Viena el 12 de mayo último; mientras que, por otro lado, los cuatro países se comprometieron en Quito a buscar la prórroga del ATPDEA para que, al menos, Bolivia y

el Ecuador no se perjudiquen si este beneficio concluye su vigencia a finales del presente año como está previsto.

¿Cómo afecta esto a la CAN? Si bien desde que Venezuela presentó su denuncia al tratado el 19 de abril no ha habido nuevos contactos formales entre Caracas y los demás países miembros, de todos modos los cinco países van a tener que sentarse a negociar los términos de la salida venezolana y establecer condiciones para los compromisos que se han acordado a lo largo de 37 años de existencia del bloque en diversas materias, como la participación en la zona de libre comercio (que obligatoriamente debe extenderse cinco años), el tránsito aduanero, el tránsito de personas, los asuntos fiscales, entre otros, así como las deudas pendientes con la Secretaría General y el Tribunal Andino de Justicia, además de su participación en la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas.

Es importante mencionar que el comercio intrasubregional ha alcanzado un gran dinamismo en los últimos años. Solo entre 2004 y 2005 ha crecido 21 por ciento, pasando de 7.360 a 9.079 millones de dólares. El comercio colombo-venezolano es el más significativo, pues sumó más de 3.500 millones de dólares durante 2005. De ello, el lado colombiano es el que más se perjudica por cuanto el año pasado las exportaciones desde Colombia casi alcanzaron los 2.500 millones de dólares frente a los 1.100 millones de dólares en productos importados desde Venezuela.

Colombia tiene una producción diversificada de tipo manufacturero que orienta muy bien al interior de la CAN, mientras que las exportaciones venezolanas siguen siendo fundamentalmente primarias (petróleo) en el comercio intrasubregional y con terceros países. Han empezado las reuniones bilaterales para tratar el asunto comercial, incluso se habla de un tratado colombo-venezolano, pero los empresarios de ambos lados de la frontera son de la opinión de que la CAN les ofrecía el marco adecuado para sus actividades.

Por el momento la CAN subsiste, debilitada, pero ahí está. Hay una pregunta más que queda por responder y es en qué medida estos hechos afectan al escenario sudamericano. De pronto está muy alterado por estos acontecimientos, pero a nuestro entender el futuro inmediato de la Comunidad Sudamericana de Naciones ha quedado seriamente comprometido por un tiempo más.



- 1 Historiador, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- 2 Pável Rondón, viceministro de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe de Venezuela, declaró a *El Comercio* de Lima respecto del anuncio que hiciera ese día el presidente Hugo Chávez (19 de abril) que «no está prevista su concreción en estos momentos». Sin embargo, apenas tres días después (22 de abril) el ministro de Relaciones Exteriores Alí Rodríguez Araque remitió a Lima la carta de denuncia del Acuerdo de Cartagena, dirigida al embajador Allan Wagner Tizón, Secretario General de la Comunidad Andina.
- 3 Hasta el momento de redactarse este artículo Venezuela y los demás países andinos no se habían reunido para discutir los términos de la separación. Por lo tanto, esta seguía en el mismo estado del 22 de abril, es decir, solo en la presentación de la carta de denuncia.
- 4 El ATPA consideró a Bolivia, Colombia y el Perú en su calidad de países con la mayor producción de hoja de coca y de drogas derivadas de esta en el mundo, así como al Ecuador como país de tránsito. Por ello, no se incluyó a Venezuela en esta preferencia.
- 5 En términos reales, solo 10 por ciento de los productos se ha beneficiado del ATPA y otro tanto sucede con el ATPDEA, por la dificultad para acceder al mercado de los Estados Unidos.
- 6 Esta Comisión está formada por los ministros de Comercio Exterior de los cinco países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Estos actúan como representantes plenipotenciarios y tienen la potestad de aprobar Decisiones, que son normas comunitarias de aplicación supranacional, es decir, de validez inmediata en los países miembros desde su publicación en la *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* (el órgano informativo de publicación de las normas del Sistema Andino de Integración), sin necesidad de ser ratificadas mediante algún mecanismo jurídico interno.
- 7 *Decisión 598: Relaciones comerciales con terceros países.* Aprobada en el seno del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina, en Quito, el 11 de julio de 2004, cuando Colombia y el Perú ya habían iniciado las negociaciones para la suscripción del TLC, teniendo a Bolivia y el Ecuador como observadores.
- 8 La Comisión, reunida en Lima el 29 de noviembre de 2005, aprobó la Decisión 626, prorrogando la suspensión de la aplicación de la Decisión 535 hasta el 31 de enero de 2006. Nuevamente se extendió la prórroga mediante la Decisión 628, esta vez hasta el 31 de enero de 2007.
- 9 Los cinco países andinos tienen acuerdos de asociación comercial con el Mercosur. Además, los países del Mercosur tienen, desde junio de 2005, el estatus de «países miembros asociados de la Comunidad Andina».
- 10 Esta última, según afirma el mandatario venezolano, como medio para contrapesar al ALCA promovido por Washington.