

## **Crisis internacional e integración regional**

**Alan Fairlie Reinoso<sup>1</sup>**

**Agosto 2009**

### **Sumilla**

El artículo plantea que la crisis internacional llega en el peor momento para la CAN, y puede ser el detonante de una ruptura del proceso de integración. La CAN logró avances importantes, pero limitados, y las diferentes concepciones de desarrollo y de inserción internacional de sus socios crearon una polarización que agudizó la crisis previa. Es el caso de la negociación del TLC con EEUU, y ahora con la Unión Europea.

Simultáneamente, se enfrenta la crisis internacional, que afecta severamente el comercio intrarregional y genera respuestas de algunos países miembros que suman conflictos. El comercio intrarregional no fue contracíclico, y no se han dado intentos de respuesta conjunta como frente a la crisis asiática.

Pero, hay un tercer plano de conflictos político-ideológicos que también operan simultáneamente. Postulamos que estos son los más importantes, y su solución es condición previa para enfrentar con alguna probabilidad de éxito los problemas anteriormente señalados. Caso contrario, la ruptura de la CAN se constituye en un escenario que adquiere mayor probabilidad.

---

<sup>1</sup> El autor es profesor principal e investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Directorio de CISEPA.

Miembro del Comité Ejecutivo de LATN y responsable del Nodo Andino. Consultor internacional y tiene diversas publicaciones sobre Integración Económica y Negociaciones Comerciales Internacionales.

## **Índice**

### **Introducción**

#### **1. Integración regional antes de la crisis**

- 1.1 Crisis andina: coexistencia de diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional
- 1.2 TLC con EEUU y Acuerdo de Asociación con UE y la Integración Regional
- 1.3 Otros acuerdos en negociación

#### **2. Crisis y comercio intrarregional**

- 2.1 Evolución del comercio intrarregional
- 2.2 Respuestas de política comercial de los socios y conflictos comerciales y políticos

#### **3. Crisis e integración regional: algunos escenarios**

- 3.1 Negociaciones pendientes
- 3.2 Conflictos políticos
  - 3.2.1 Bolivia – Perú
  - 3.2.2 Bolivia – Colombia
  - 3.2.3 Bolivia – Ecuador
- 3.3 Crisis internacional

#### **4. Conclusiones**

#### **5. Bibliografía**

## **Introducción**

La crisis internacional encuentra a la Comunidad Andina en un momento de extrema polarización interna. Tanto por factores internos, como por las diferentes concepciones de inserción internacional que agudizaron el problema. En el primer capítulo, se reflexiona sobre el estado de la integración andina previo a la crisis internacional, y las diferentes implicancias que ha tenido sobre la integración regional el TLC con EEUU y el acuerdo de asociación con la Unión Europea. También se revisan otros acuerdos comerciales regionales suscritos o en negociación, contrastándolos con los anteriores.

El segundo capítulo analiza el comercio intrarregional antes y después de la crisis. Asimismo, las respuestas de política comercial que han adoptado los socios. No se encuentra un patrón anticíclico, y las políticas de respuesta de los países más afectados, están agravando aún más la situación.

En el tercer capítulo, se reflexiona sobre algunos escenarios probables definidos por la interacción de la crisis internacional con los factores anteriormente mencionados. Se le da un peso importante a las variables y conflictos políticos, y se plantea la ruptura de la CAN como un escenario que paulatinamente adquiere mayor probabilidad.

## **1. Integración regional antes de la crisis**

Antes de la crisis internacional, ya la integración estaba en una de sus peores crisis históricas. Hay factores internos y externos que contribuyeron a ello, que no desarrollaremos en detalle aquí<sup>2</sup>. Pero, hay dos factores fundamentales que han estado a la base de la polarización reciente.

De un lado, las diferentes concepciones de desarrollo que impulsan los gobiernos andinos. De otro, las diferentes estrategias de inserción internacional que han adoptado, en particular la negociación de los TLCs con socios extrarregionales.

Sobre estos factores reflexiona este capítulo, ya que consideramos son claves para explicar la polarización existente entre los socios de la CAN, previa a la actual crisis internacional. El TLC con EEUU contribuyó a la fragmentación andina, independientemente de los buenos deseos de algunos gobiernos y la Secretaría General de la CAN. La Unión Europea que inicialmente fue un factor de cohesión, al pasar a una negociación prácticamente bilateral (“multipartes”), parece haber dejado de serlo.

Otras negociaciones del Perú y los andinos, no han tenido un efecto directo sobre el proceso de integración regional. Pero, jugarán sin duda un rol fundamental para la inserción internacional del Perú, por ejemplo en el caso de China. Este país consolida su rol de socio principal del Perú, a partir justamente de la crisis internacional (como veremos en el siguiente capítulo).

### **1.1 Crisis andina: coexistencia de diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional**

La crisis andina actual es una de las más graves desde la fundación del acuerdo de integración. Hay un problema estructural que tiene que ver con las diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional de nuestros países.

---

<sup>2</sup> Fairlie Alan (2005): “Comunidad Andina: La encrucijada de la integración”

Por un lado, Colombia y Perú partidarios del “nuevo regionalismo”, donde se plantea la articulación de un proceso de liberalización y apertura compatible con la normativa multilateral, pero el regionalismo principalmente norte-sur. Este no solo busca acceso a mercados, mayores inversiones, elevación de estándares en disciplinas, sino que hace permanente las políticas de los años noventa. Los tratados de libre comercio con países desarrollados son en ese sentido estratégicos, para consolidar una forma no solo de inserción internacional sino de desarrollo.

Se planteó que podía existir una convergencia con los acuerdos regionales de integración sur-sur, como la CAN. Pero está claro que si hay conflicto, la prioridad la tienen los TLCs. Así lo prueba la conducta del gobierno peruano en su agenda de implementación que ha implicado modificación de la normativa comunitaria, particularmente en propiedad intelectual. Colombia tiene mayores intereses involucrados en la CAN y ha sostenido una posición más equilibrada. Pero, en última instancia, ante una eventual aprobación del Congreso norteamericano de su TLC, también hará las modificaciones que sean necesarias (tal como demuestra su apoyo sistemático al Perú en las discusiones que al respecto se han dado en la CAN).

De otro lado, están países como Ecuador y Bolivia que han recusado las políticas del Consenso de Washington, y que están implementando estrategias de desarrollo diferentes, donde se retoma el rol del Estado como crucial para el control de excedentes y el intento de políticas redistributivas y sectoriales. Para ellos, los TLCs son instrumentos que limitarían la soberanía estatal y el margen de maniobra de políticas de gobierno que necesitan para impulsar dichas estrategias. Pero además, se plantea que hay una incompatibilidad con la integración andina, no solo porque se pierden instrumentos fundamentales de la integración (franja de precios, arancel externo común), sino porque hay compromisos en disciplinas que son OMC - plus y que, o violan la normativa comunitaria, o van mucho más allá de los compromisos actuales (propiedad intelectual, compras públicas, inversiones y servicios, etc.). La prueba de esta incompatibilidad estaría justamente en las modificaciones que se han tenido que dar para que el Perú pueda implementar su TLC con EEUU.

Más allá de las posiciones sobre el TLC con EEUU, este ha contribuido a la profundización de la crisis que era previa. Se había logrado una zona de libre comercio pero fracasaron los intentos por consolidar una unión aduanera. Se dieron avances en la institucionalidad y en otros ámbitos como el financiero, educación, salud, solución de controversias, y normativa en diferentes disciplinas, pero no se avanzó lo suficiente. Muchas veces inclusive se daban mayores concesiones a socios extrarregionales, en otros foros de negociación. Estos problemas internos del proceso de integración, se agudizaron con el cambio de estrategias de desarrollo de los países miembros y su diferente posición frente a los TLCs.

Con la Unión Europea, en principio, la situación era diferente, ya que en su mandato negociador se planteaba la negociación en bloque y explícitamente el fortalecimiento de la integración andina y la normativa comunitaria. Estaba la dimensión de la Cooperación y Diálogo Político y supuestamente en lo comercial no era un TLC como el de EEUU. Efectivamente la UE había dado concesiones en otros acuerdos Norte-Sur que planteaban diferencias importantes en las modalidades y contenidos de los que implementaba EEUU. Y, había márgenes para una negociación diferente. Las diferencias entre los andinos llevaron a un entrapamiento de la negociación en bloque y Europa acepta una negociación “multipartes” que en la práctica es bilateral. Y, los otros pilares o mesas de asimetrías y trato especial y diferenciado o fueron eliminadas o pasaron a un segundo plano.

Esto llevó a un entrapamiento similar al que se produjo con EEUU. Los que cuestionan ese TLC señalaron que el de UE era similar y han insistido en buscar un acuerdo diferente. Y Perú y Colombia decidieron seguir avanzando y están dispuestos a una firma pronto.

La cuestión está en si el proceso de integración es capaz de conciliar estas diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional, tal como se plantea en los acuerdos de Tarija. De modo tal que nadie impone al otro su punto de vista, sino que se avanza según el interés de cada país sin romper el Acuerdo en un proceso de

geometría variable. Se hace referencia a la experiencia europea que consiguió esta convivencia, aunque estamos hablando de otra realidad y condiciones.

A esta situación se le han añadido factores de orden político que han llevado a que Colombia y Ecuador hayan roto relaciones diplomáticas, y que Perú y Bolivia estén al borde de hacerlo, en una situación en tensión inédita en las últimas décadas. Hay un trasfondo ideológico en estos incidentes, en la incursión colombiana a territorio ecuatoriano para atacar una base de la guerrilla de las FARC, la que señalan los colombianos habría tenido apoyo o permisividad del gobierno ecuatoriano. Mientras que Perú hace operaciones conjuntas de patrullaje con Colombia, y apoya su estrategia. Antes no se había llegado a una injerencia en políticas domésticas en temas tan sensibles.

En el caso del conflicto peruano-boliviano ha sido por el tema del TLC, pero se asoció la discusión a las casas Alba, al asilo otorgado por Perú a acusados de crímenes por represión indiscriminada, y se suma el tema de la mediterraneidad y cómo se afectaría Bolivia por la demanda marítima de Perú a Chile en la Haya. Aquí no solo hay un problema ideológico, sino uno de carácter histórico muy sensible, que no ha sido manejado adecuadamente. En Ecuador denunciaron al ministro de defensa colombiano, y allí han respondido enjuiciando al presidente Correa, por temas asociados a la incursión mencionada. Se acaba de filtrar un video editado donde un líder de las FARC habla sobre el financiamiento de la campaña presidencial del Presidente Correa.

Estos problemas políticos no crean precisamente el mejor clima para una discusión serena y el enfrentamiento adecuado de los problemas de la integración, respetando a cada cual sus estrategias adoptadas nacionalmente.

Por si fuera poco, se presenta ahora la coyuntura de la crisis internacional. Frente a ella los gobiernos han adoptado diferentes políticas, algunas comerciales. Es el caso de Ecuador, que aplicó salvaguardias que llevaron a una denuncia de sus socios en el Tribunal Andino, que parcialmente ha sido superado con el anuncio de restitución de

las preferencias arancelarias regionales que habían sido suspendidas. Pero, se anuncian nuevas medidas por salvaguardia cambiaria a Colombia, que está configurando un nuevo contencioso.

La aplicación de políticas de defensa comercial por los socios, afectará el comercio intrarregional. Pero lo más grave, es que con el contexto anteriormente señalado se está imposibilitando en la práctica que el acuerdo de integración sea un instrumento para enfrentar la crisis. Más bien, la crisis internacional podría agudizar aun más la crisis andina.

Pese a la fuerte orientación comercial extracomunitaria de los países andinos, el comercio regional existente tiene características que justifican perseverar en los esfuerzos de integración y explican su importancia. La composición de las exportaciones dentro de la CAN son en mayor medida bienes manufacturados y en comercio intraindustrial (CAN, 2009). Asimismo, y asociado a lo anterior, los flujos de comercio de servicios, son relativamente más intensos entre países de la región. En consecuencia, el esfuerzo de integración tiene claras justificaciones dentro de una política integral de desarrollo económico.

Hay diferentes escenarios que pueden darse con diferentes desenlaces. Lamentablemente las posibilidades de un colapso del acuerdo, por lo menos en términos comerciales, están adquiriendo mayor probabilidad.

## **1.2 TLC con EEUU y Acuerdo de Asociación con UE y la Integración Regional**

Existen diferencias importantes entre los acuerdos norte-sur de EE.UU. y la UE<sup>3</sup> tanto en condicionalidad, relación con la integración regional, la disposición al tratamiento del tema de asimetrías y trato especial y diferenciado, así como la incorporación por parte de Europa de las dimensiones de cooperación y diálogo político. Sin embargo, ambos acuerdos comparten las características de *trade-off* de acceso a mercado vs. concesión en disciplinas, típicos de los acuerdos norte-sur.

---

<sup>3</sup> Fairlie, Alan. "Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti Bowl de la CAN". INTAL. Setiembre de 2005.

Europa planteó inicialmente el fortalecimiento de la integración regional (institucionalidad y normativa) y la negociación con los andinos en bloque, buscando que la CAN pueda avanzar en temas de armonización de la normativa comunitaria con el fin de perfeccionar la unión aduanera. Sin embargo, las diferencias de concepciones de desarrollo entre países andinos, donde algunos cuestionan la liberalización y los TLCs han generado una crisis que ha devenido en una negociación bilateral.

En las negociaciones del TLC con EEUU estas diferencias crearon una fragmentación del bloque (con la salida de Venezuela y el cuestionamiento de Bolivia y Ecuador) y hay conflictos con el proceso de integración regional, por la implementación del TLC de Perú.

Este implica la pérdida de instrumentos del Estado para una adecuada estrategia de desarrollo. Es el caso de la política agrícola (franja de precios, subsidios, ayudas internas), en la política industrial (trato nacional en compras del Estado, eliminación de requisitos de desempeño y la inversión), de ciencia y tecnología (políticas respecto a patentes, marca, biodiversidad y conocimientos tradicionales), de fomento a PYMES y regiones (imposibilidad de aplicación de regímenes diferenciados) y de desarrollo sostenible (estándares laborales y medioambientales). Pero, también una pérdida de soberanía del Estado (capítulo de inversión y servicios, obligación de suscripción de diferentes convenios internacionales, mecanismos de arbitraje Estado-empresa) (Fairlie, 2007).

La UE incorpora las dimensiones de Cooperación y Diálogo Político como parte del tratado. En estas se pueden abordar temas de importancia para los países andinos, como son derechos humanos, migraciones, desarrollo social, medio ambiente y uso sustentable de los recursos, desarrollo económico, entre otros. Asimismo, en el Acuerdo que se viene negociando, se aceptó inicialmente la inclusión de un Grupo de Asimetría y Trato Especial y Diferenciado que en el formato bilateral virtualmente ha desaparecido.

El desafío para Europa es cómo mantener en el nuevo formato bilateral de negociación, el respeto a su mandato negociador que plantea el fortalecimiento a la integración regional, tomando en cuenta las concesiones que Perú y Colombia le han hecho a EEUU. El riesgo es que el TLC Perú-EEUU se convierta en el piso de la negociación para varios capítulos sensibles.

### ***TLC y la integración regional***

Los países e instituciones que suscriben el “nuevo regionalismo”, plantearon que el TLC era perfectamente compatible con la integración andina. Un documento representativo de esa posición fue elaborado por la Secretaria General de la Comunidad Andina (SGCAN, Abril 2006)

Allí se pasa revista a los distintos capítulos de negociación, y se le compara con la normativa comunitaria. La principal conclusión es que excepto el capítulo de propiedad intelectual (específicamente en el tema de datos de prueba) no había conflicto entre el TLC con EEUU y la CAN, tanto en los temas donde se había generado Decisiones del acuerdo de integración, como los que el TLC avanzaba mucho más. En el primer caso, se refería al proceso de liberalización de servicios, inversiones, propiedad intelectual, solución de controversias. En el segundo caso, se argumentaba que los compromisos del TLC con EEUU (donde aún no había acuerdo comunitario) en compras públicas, normas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y estándares; le darían un impulso a la integración regional. Esto, porque los países andinos se verían obligados a profundizar la integración regional en esos capítulos, con estándares más cercanos a países desarrollados.

También se señaló que la Decisión 598, por la cual se permitió la negociación bilateral de TLCs por parte de los países andinos, blindaba la integración regional. Se señalaba que cualquier diferencia entre los andinos, o la dinámica de su relación, se regiría por la normativa comunitaria. Y, que inclusive, los países que no habían llegado a un acuerdo con los EEUU podían beneficiarse pidiendo que se les aplique la cláusula de nación más favorecida.

Desde otra perspectiva, se planteaban puntos de conflicto entre el TLC con EEUU y la CAN. En primer lugar, porque la desgravación arancelaria acordada con EEUU, prácticamente liquidaba cualquier posibilidad de seguir avanzando en el arancel externo común. Lo mismo ocurría con algunos regímenes especiales, como el que se aplicaba al sector automotriz.

Una crítica fundamental se refiere a la eliminación del sistema de franja de precios agropecuarios. Si bien el Perú tenía un régimen diferente (con menos productos y más acotada la banda), en ambos casos se eliminaba casi el único mecanismo de protección en frontera frente a los subsidios de las exportaciones de alimentos de EEUU. Este era uno de los principales mecanismos de la integración regional, ya que se acordó conjuntamente con el arancel externo común.

También, se encontraban algunos puntos de incompatibilidad con la normativa comunitaria en inversiones, y se limitaba el avance y la profundización del sistema de integración en servicios. Pero lo más grave, era el conflicto con la avanzada normativa comunitaria en propiedad intelectual<sup>4</sup>. Más allá del tema de datos de prueba, patentes, suscripción de tratados internacionales (como UPOV 91 y el Tratado de Madrid), se destacaba el peligro de biopiratería, al no cautelarse suficientemente la protección de conocimientos tradicionales y biodiversidad (Fairlie, Queija, Rasmussen).

Tampoco se veía como plausible la suscripción de elevados estándares (normas sanitarias y fitosanitarias, OTC, etc.), ya que existían problemas principalmente de índole institucional por parte de algunos socios andinos para poder implementar estos acuerdos. Y, se establecían ciertas ventajas y mecanismos incluso de injerencia de organismos norteamericanos en la supervisión e implementación de estos acuerdos, que podían comprometer a otros andinos.

---

<sup>4</sup> Zerda, Álvaro (2005). "Impacto de las Provisiones TRIPs-Plus contempladas en el TLC Colombia-Estados Unidos"

En compras del Estado, se veía como una pérdida de un instrumento fundamental para la promoción del desarrollo de la industria y de las PYMES. El conceder trato nacional a los proveedores de EEUU, eliminaba en la práctica la posibilidad de utilizar este mecanismo.

Tampoco quedaba claro, cómo se iba a evitar posibles conflictos de competencia entre el Tribunal Andino y los mecanismos de solución de controversias que establece el TLC con EEUU. Esto, en casos directos de diferencias comerciales entre los socios. Por ejemplo, en el proceso de implementación del TLC con EEUU, el Perú solicitó y logró la modificación de la normativa comunitaria en propiedad intelectual, pero Bolivia ha impugnado esa decisión ante el Tribunal Andino.

De otro lado, se señala los riesgos en estudios de la propia Secretaria General<sup>5</sup> de la sustitución de comercio intrarregional (en un 35%), por importaciones norteamericanas. Esto no solo es grave por una pérdida de mercado para las exportaciones andinas. Sino, principalmente por el hecho de que este comercio es intraindustrial, y está constituido por exportaciones de mayor valor agregado, que no han tenido en general competitividad extrarregional. Se afectaría así uno de los principales activos de la integración regional.

Este debate sobre el impacto de los TLCs en la integración regional, se ha vuelto a plantear con el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Especialmente, en el nuevo formato de negociación, y por las propuestas que hasta el momento está haciendo Europa en las diferentes mesas de negociación.

### ***De la negociación en bloque al bilateralismo***

Habíamos señalado anteriormente que la Unión Europea oscilaba entre la opción de seguir su mandato negociador original, con el objetivo explícito del fortalecimiento de la integración andina, y la opción de exigir un acuerdo TLC EEUU-Plus, lo que contribuiría a la fragmentación de la integración regional.

---

<sup>5</sup> Secretaría General, Abril 2006 (Análisis comercio intracomunitario)

De otro lado, los países andinos podían cumplir las directivas de Tarija y de la Mini Cumbre posterior en Lima (en el contexto de la Cumbre ALC - UE) de construir un acuerdo a “dos velocidades” y de geometría variable (pero en bloque) o por el contrario, persistir en el camino bilateral.

La Unión Europea presentó propuestas negociadoras en disciplinas, más duras en relación a otros acuerdos norte - sur por ella suscritos previamente. Había todavía matices importantes en el tema agrícola y de servicios e inversiones respecto al TLC con EEUU, pero las posiciones eran inusualmente duras, no sólo en lo referente al acceso a mercados o a las compras públicas, sino particularmente en propiedad intelectual.

Desde el punto de vista de la posición europea, el Acuerdo de Asociación con los andinos debe cumplir los objetivos y precondiciones señalados en el siguiente cuadro:

#### **Cuadro 1.**

## **Mandato negociador con la CAN**

### **Objetivos**

- Consolidar las relaciones existentes y desarrollar su potencial y mutuos beneficios.
- Desarrollar una sociedad política privilegiada
- Arraigar firmemente en el éxito de la democracia en la CAN
- Aumentar la cooperación bi-regional
- Poner en marcha las condiciones de un gradual establecimiento de un área de libre comercio.
- Proporcionar el ímpetu adicional al proceso de integración regional económico.
- Reforzar las buenas relaciones con los vecinos y los principios de resolución pacífica de conflictos entre los países de la CAN

### **Pre-requisitos**

- La adopción de un punto de partida común para el desmantelamiento tarifario de productos originarios en la UE.
- La simplificación y armonización de regímenes aduaneros.
- La más amplia liberalización de servicios.
- La facilitación del transporte terrestre transfronterizo.

Países como Perú y Colombia no tenían ningún inconveniente en hacer concesiones similares a las que le dieron a EE.UU. Especialmente Perú, cuya apertura unilateral no solo fue más radical, sino que la actual administración en el contexto de la agenda de

implementación del TLC con EEUU, ha profundizado aún más las reformas de apertura y liberalización de los años 90.

En cambio, Bolivia endureció su posición, denunciando que se les trataba de imponer un TLC y que lo recusaban frontalmente. Ecuador ha tenido un comportamiento un poco volátil: en un primer momento pareció no hacer mayores objeciones, hasta que pasó a cuestionar la postura de sus propios negociadores que en varias mesas no habrían estado siguiendo las directivas presidenciales. Lo mismo sucedió cuando se desató la crisis, circunstancia en la cual inicialmente señalaron que acompañarían una negociación bilateral, para luego afirmar, por el contrario, que no suscribirían ningún TLC.

Así pues, las posiciones de la UE, que básicamente habrían constituido un factor de cohesión para la CAN, contribuyeron en el último período a profundizar la polarización existente al interior del proceso de integración andino.

De otro lado, la negociación en bloque (que había sido un pre-requisito de la negociación) se flexibilizó, enviando mensajes de apertura a una negociación bilateral que había sido rechazada sistemáticamente en el pasado. Aquí no solo influyó la persistente actitud de Perú y Colombia, que buscaban esta vía. También la dura posición boliviana, que dificultó poder llegar a un acuerdo.

En efecto, el problema fundamental está al interior de los países andinos, por lo que no se debe atribuir a la UE la principal responsabilidad en el desencadenamiento de la crisis. Los países andinos no fuimos capaces de manejar las importantes contradicciones internas, originadas en las diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional que coexisten en la CAN.

Colombia, y sobre todo Perú, insistieron en una negociación bilateral y plantearon en las diferentes rondas, concesiones que los otros países andinos no estaban dispuestos a realizar. Asimismo, Perú, en el paquete de medidas legislativas que impulsa aceleradamente para la implementación del TLC con EEUU, incluía disposiciones que

entraban en conflicto con la normativa comunitaria. Ese fue un factor muy importante para la creación y el desarrollo de la crisis.

Pero también la posición boliviana de no incluir en la práctica en la negociación propiedad intelectual, inversiones y servicios, compras públicas, dificultaba consensuar cualquier posición conjunta.

Ambas posturas, directa o indirectamente, pretendían imponer al resto sus respectivos puntos de vista no solo frente al proceso de negociación en curso, sino frente al desarrollo nacional e incluso frente al desarrollo regional.

El papel de Ecuador era clave, porque podía ser una suerte de articulador o “bisagra” entre las dos posturas extremas y porque había asumido la presidencia del proceso de integración y le correspondía (así como a la Secretaria General) hacer propuestas y presentar iniciativas viables que permitieran implementar los acuerdos de Tarija.

Lamentablemente, los esfuerzos realizados no fueron suficientes para impedir el desencadenamiento de la crisis. Y, las contradicciones al interior del propio gobierno, se reflejaban también en la alternancia de momentáneos avances e inmediatos retrocesos en el delicado frente externo regional.

En ese contexto, los países andinos no logramos adoptar una posición conjunta, lo que llevó a Europa a la suspensión de la cuarta ronda de negociaciones, que se iba a llevar a cabo en Bruselas. Y al cumplirse el plazo adicional para la elaboración de una propuesta unitaria sin haberlo conseguido, Europa abrió paso a la vía bilateral (“multipartes”).

El tema central en todo este panorama no es si la UE tiene o no mandato para hacer ese cambio de negociación, del diálogo inicial bloque a bloque a la negociación bilateral. El problema es la incapacidad interna andina de llegar a un acuerdo, que permita una negociación en bloque.

Pero, el proceso de negociación será también clave para el futuro del proceso de integración andino. De ser un factor de cohesión, puede convertirse en uno adicional de fragmentación de la integración andina, que en el contexto actual podría ser irreversible. (Fairlie, Queija, 2008). Sobre esto reflexionamos en la última sección de trabajo planteando algunos escenarios probables.

### 1.3 Otros acuerdos en negociación

Adicionalmente a los acuerdos con Estados Unidos y las negociaciones bilaterales con la Unión Europea, el Perú ha negociado intensamente tratados comerciales con distintos países fuera del bloque andino. Hasta el momento ha firmado TLCs con Canadá, Chile, Singapur, Tailandia y China. Además, se encuentra en negociaciones con otros países y bloques<sup>6</sup>.

**Cuadro 2.**

| <b>Acuerdos de Libre Comercio del Perú</b> |            |                           |
|--|------------|---------------------------|
| <b>Acuerdos Negociados</b>                 |            |                           |
| <b>País</b>                                | <b>Año</b> | <b>% de exportaciones</b> |
| Estados Unidos                             | 2005       | <b>18.70%</b>             |
| China                                      | 2009       | <b>11.70%</b>             |
| Canadá                                     | 2008       | <b>6.30%</b>              |
| Chile                                      | 2006       | <b>5.90%</b>              |
| Comunidad Andina                           | 1997       | <b>5.00%</b>              |
| Tailandia                                  | 2005       | <b>0.10%</b>              |
| Singapur                                   | 2008       | <b>0.01%</b>              |
| <b>Acuerdos en Negociación</b>             |            |                           |
| Unión Europea                              | 2008       | <b>17.70%</b>             |
| EFTA                                       | 2007       | <b>11.20%</b>             |
| Japón                                      | 2009       | <b>5.80%</b>              |
| Corea del Sur                              | 2009       | <b>1.80%</b>              |

Fuente: Elaboración propia con datos del MINCETUR y Prompexstat. Exportaciones del año 2008

<sup>6</sup> Se encuentra en fase negociaciones aparte de la Unión Europea, con EFTA, Japón y Corea del Sur.

Después del TLC firmado con Estados Unidos, el segundo tratado vigente más importante es el TLC Perú-China ya que cubre el 11.7% de las exportaciones peruanas (2008), y tiene un componente estratégico fundamental. Más adelante, reflexionaremos sobre sus implicancias.

El tercer acuerdo vigente en importancia es el de Canadá (cubre el 6.3% del total). En este acuerdo el Perú tiene acceso libre de arancel inmediato a cerca del 100% de partidas arancelarias exportador en el 2008. No obstante, Canadá ha establecido un sistema de cuotas para el azúcar procedente de Perú. Por otro lado, Canadá ha obtenido libre de arancel al 93% de sus partidas exportadas al Perú en el 2008 (aunque se han establecido cuotas al azúcar; la carne de res; carne de cerdo; y demás despojos cárnicos).

El acuerdo Perú-Canadá mantiene de manera indefinida la posibilidad de aplicar el *drawback* y otros regímenes aduaneros especiales (como las zonas francas). De otro lado, el Perú podrá mantener la aplicación del mecanismo de franja de precios. Sin embargo, el Acuerdo suscrito también incorpora numerosas disciplinas sobre la regulación de las inversiones, los servicios, la competencia y el ingreso temporal de personas de negocios, mecanismos de solución de controversias y en materia de cooperación laboral y medioambiental bastante similares al TLC con Estados Unidos (acuerdos tipo NAFTA).

En cuanto a la estructura comercial Perú-Canadá, se observa que las exportaciones peruanas se encuentran mayoritariamente concentradas en el sector tradicional (97%), siendo el sector minero el principal sector exportador con una participación de 87%. Las importaciones se encuentran principalmente concentradas en el sector materias primas y productos intermedios para la industria (57%), seguido por los sectores bienes de capital para la industria y bienes de consumo no duradero (con participaciones de 26% y 6% respectivamente).

Otros acuerdos como Tailandia y Singapur han sido establecidos más con fines estratégicos (aproximación a las economías del Asia) antes que por asegurar libre acceso de bienes, ya que explican un bajo porcentaje del comercio peruano. En el primer caso, ha buscado asegurar un mercado promisorio para productos no tradicionales peruanos. El TLC con Singapur para dar un marco estable a las inversiones procedentes de este país con un elevado desarrollo de mercados financieros.

Con estos acuerdos, Perú ha ampliado significativamente sus relaciones comerciales extrarregionales en todos los ámbitos involucrados (bienes, servicios, inversiones), además aspectos conexos al comercio (como reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias). No obstante, también ha sido para otorgar condiciones más favorables a las inversionistas (como ceder soberanía en el arbitraje de diferendos comerciales), profundizar la liberalización de servicios y asegurar los intereses de propiedad intelectual de los países del Norte.

A nivel regional, el más importante TLC es con Chile. Este cubre el 5.9% de las exportaciones peruanas. Este acuerdo no contempla cambios en los calendarios de desgravación, puesto que se ha mantenido los compromisos de un acuerdo anterior en materia de desgravación de bienes (ACE 38). El objetivo de este tratado ha sido reforzar y profundizar las disciplinas relativas sobre comercio e inversiones en este TLC que son los principales intereses chilenos. En cambio, no hay un capítulo de propiedad intelectual. También han establecido un mecanismo de solución de controversias en forma muy similar al TLC EEUU-Perú el cual reduce los márgenes de maniobra del Estado e incrementa las posibilidades de conflictos comerciales.

El tipo de comercio que hay entre Perú y Chile es claramente del tipo Norte-Sur (como la que el Perú tiene con Estados Unidos o la UE); donde el Perú exporta hacia Chile productos primarios mientras que Chile nos vende productos manufacturados. Las principales exportaciones de Chile a Perú, entre otras, son: Aceites combustibles destilados, servicios, Papel prensa en bobinas, Gasolinas, excepto para aviación. En cuanto a las principales importaciones chilenas desde Perú, entre otras, son:

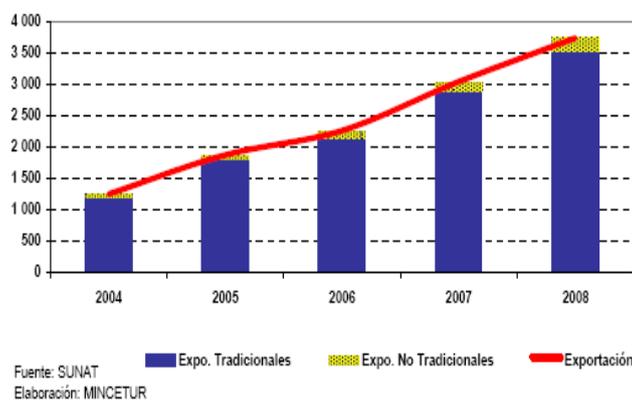
Concentrados de molibdeno, Aceites crudos de petróleo, Minerales de cobre y sus concentrados, Aceite de pesca. El TLC consolida las asimetrías existentes en las relaciones económicas bilaterales (Fairlie, 2007).

## El TLC con China

Las exportaciones a China han crecido sostenidamente, hasta convertirse en nuestro segundo mercado de destino. Aunque les vendemos fundamentalmente materias primas (cobre, harina de pescado, plomo, hierro) y les compramos manufacturas.

**Gráfico 1.**

### Evolución de las Exportaciones Peruanas a China



**Gráfico 2.**

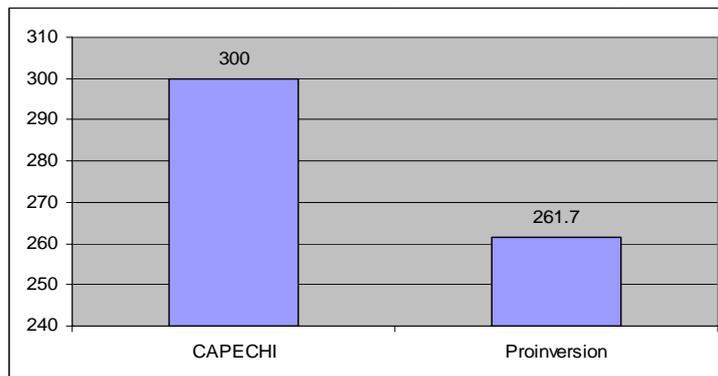
### Composición de exportaciones peruanas a China



Las inversiones también son importantes y están alrededor de 300 millones de dólares, concentradas especialmente en minería. Y, se anuncian millonarios proyectos de inversión en los próximos años.

**Gráfico 3.**

**IED de China 2008 (millones de US\$)**



Fuente: CAPECHI y Proinversión

Hay una demanda creciente de China de productos agrícolas de alto valor por unidad, y hay un fuerte potencial de crecimiento en estos sectores. Pero todos estos beneficios serán materializados sólo si se produce una notable reducción de barreras no arancelarias (tales como, cuotas de importación, MSF y licencias), así como un régimen aduanero transparente.

A diferencia del TLC con EEUU, los riesgos están fundamentalmente en algunos sectores manufactureros y de pequeñas y medianas empresas, antes que en productos agrícolas. Más bien, la agroindustria es potencialmente ganadora.

#### *Compromisos del TLC*

Es un acuerdo amplio que comprende comercio de bienes, servicios e inversiones. Asimismo, incluye un Acuerdo de Cooperación Aduanera y un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Laboral y Social.

China es un socio principal, y se tiene beneficios para alguna exportación no tradicional (aunque no inmediata). Se han cubierto las sensibilidades, aunque

finalmente serán afectados con o sin TLC. Se favorecen las inversiones chinas, lo que puede ser positivo desde una política de atracción. Ni el tema ambiental y propiedad intelectual fueron considerados, y habría que tener cautela.

Pero, la evaluación no debe ser solo económica. El tema estratégico es fundamental. China es la próxima potencia mundial, es fundamental en el Pacífico, actor gravitante en foros internacionales y partidaria de un orden multipolar. Si es el primer paso para buscar una asociación estratégica, que incluya además la cooperación científico-técnica y en Defensa, es una decisión en la dirección correcta.

A diferencia del TLC con EEUU y el acuerdo que se negocia con la UE, no se ha planteado un conflicto explícito con la integración regional, en los acuerdos extrarregionales suscritos o en negociación. Inclusive a nivel regional, Chile es un país asociado a la CAN y está profundizando los acuerdos que tiene con sus socios sudamericanos. Aquí el problema con el Perú no es comercial o de integración, sino estratégico y geopolítico.

En el siguiente capítulo, analizamos algunos cambios producidos en el comercio intrarregional a partir de la crisis, así como las respuestas de política comercial que se han adaptado.

## **2. Crisis y comercio intrarregional**

Primero, presentamos algunos datos sobre la evolución del comercio intrarregional en los países de ALADI, y los cambios que se presentan con la crisis. Luego, un análisis de lo que ocurre en la CAN. Finalmente, un balance de las respuestas de política comercial impulsadas por los miembros de la CAN y efectos probables.

### **2.1 Evolución del comercio intrarregional**

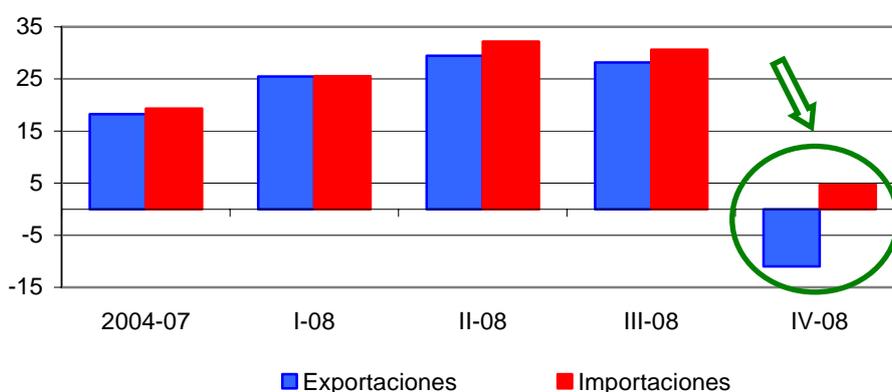
### 2.1.1 América Latina<sup>7</sup>.

Las exportaciones globales de los diez países de la región en conjunto, crecieron un 15%, mientras que las importaciones lo hicieron en 23,5%. De esta forma, el ritmo de crecimiento del comercio regional en 2008 resultó expansivo, similar en el caso de las exportaciones e incluso algo superior en el caso de las importaciones

No obstante, en el último trimestre del año hubo un importante quiebre. En efecto, las exportaciones habrían caído un 11% en valor, respecto a igual período del año anterior. Mientras que las importaciones habrían crecido tan sólo un 4,7%, luego de registrar tasas superiores al 30% en los dos trimestres previos.

**Gráfico 4.**

**Crecimiento de las exportaciones y las importaciones globales**  
**Promedio 2004-07, Trimestres 2008**  
(% de variación respecto a igual período del año anterior)



Fuente: ALADI

En lo que respecta al comercio intrarregional, en el 2008 el intercambio mostró también un importante dinamismo, (alcanzando un incremento de 23,8% en las exportaciones y de 25,2% en el caso de las importaciones). De esta forma, el comercio entre los países de la región medido por las importaciones habría superado en 2008 los 140.000 millones de dólares, un nuevo máximo histórico para el intercambio entre los países de la ALADI.

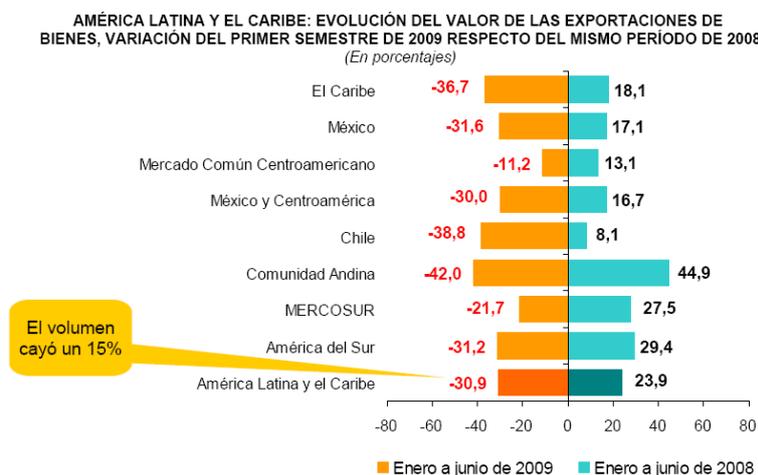
<sup>7</sup> Asociación Latinoamericana de integración: Comercio exterior global de cada país miembro de la ALADI: enero-marzo 2007-2008

El ritmo de esta expansión fue superior a la que se verificó en el comercio con el resto del mundo, lo que se ha reflejado en un incremento de la participación regional, sea como destino de las exportaciones (pasando de un 15,4% en 2007 a un 16,3% en 2008) tanto como origen de las importaciones (de 18,3% a 18,6%).

*Evolución al primer trimestre del 2009.*

La caída de las exportaciones regionales (7 países) fue de 31% durante los primeros meses del año y afectó a todos los destinos, en particular al comercio con los Estados Unidos.

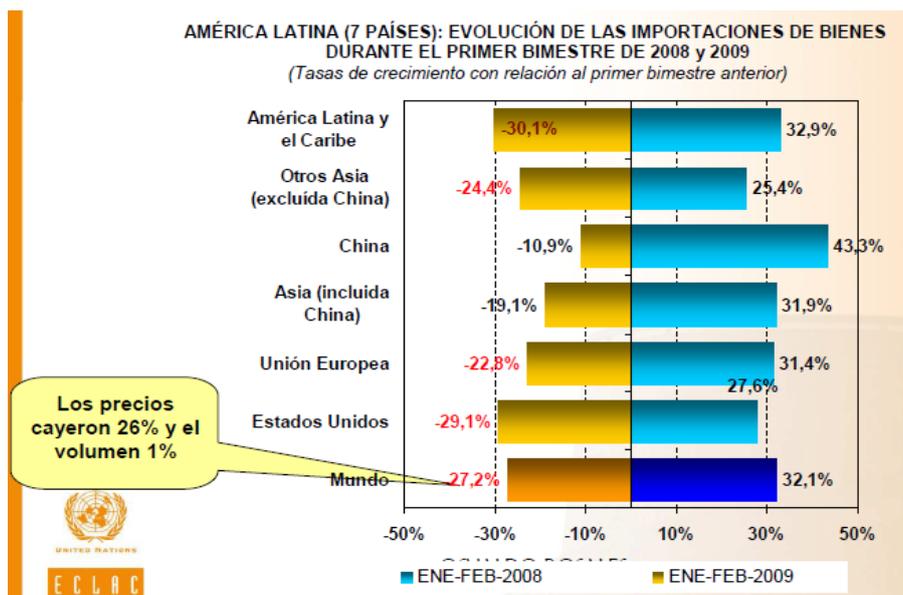
**Gráfico 5**



Fuente: CEPAL (2009)

Las importaciones se han desacelerado, aunque a un ritmo menor en volumen. Nuevamente es el comercio con Estados Unidos uno de los más afectados, superado solo por la caída de las importaciones intrarregionales.

**Gráfico 6**

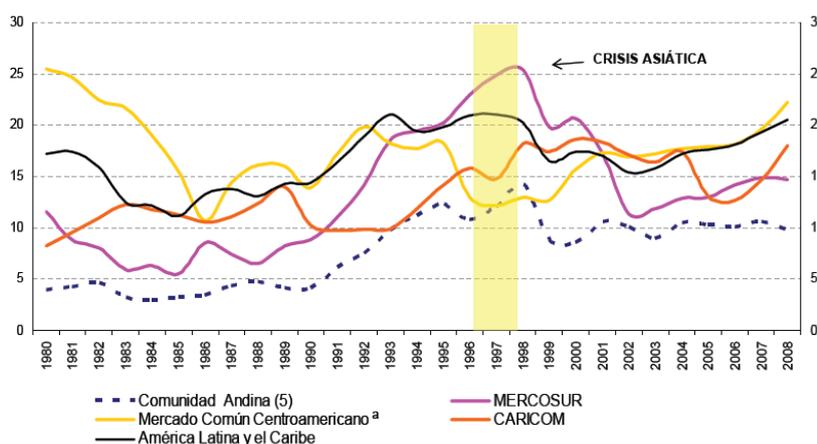


Fuente: CEPAL (2009)

El comercio intrarregional también ha disminuido, teniendo sus mayores caídas a finales del año pasado aún hasta comienzos del 2009, dando muestras de su carácter pro-cíclico, llegando a niveles alcanzados en el año 2006.

### Gráfico 7

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1980-2008**  
(En coeficientes)

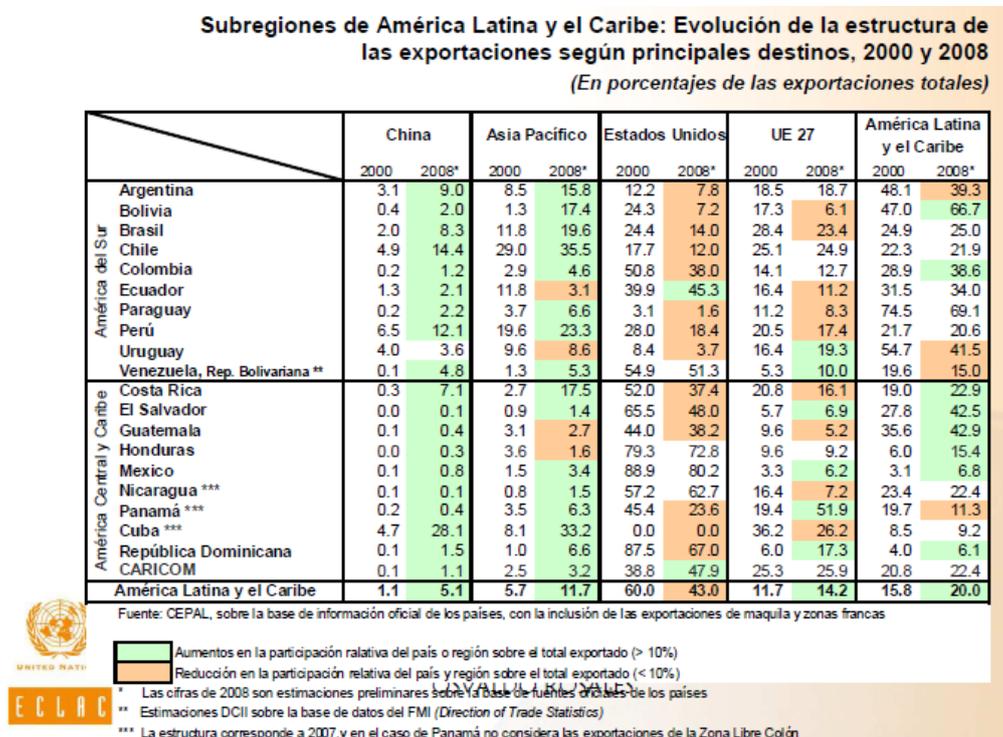


Fuente CEPAL (2009)

La crisis sorprende a la región latinoamericana con un cambio en sus destinos de exportación. Los cambios más importantes se dan en Costa Rica, que reduce la participación de Estados Unidos como principal país de destino; Bolivia, el cual dejó de tener como principal destino a los Estados Unidos, para darle mayor participación al

Asia y al MERCOSUR, así como también el Perú que ha diversificado sus destinos de exportación (y China adquiere mayor relevancia).

**Gráfico 8**



Fuente: CEPAL (2009)

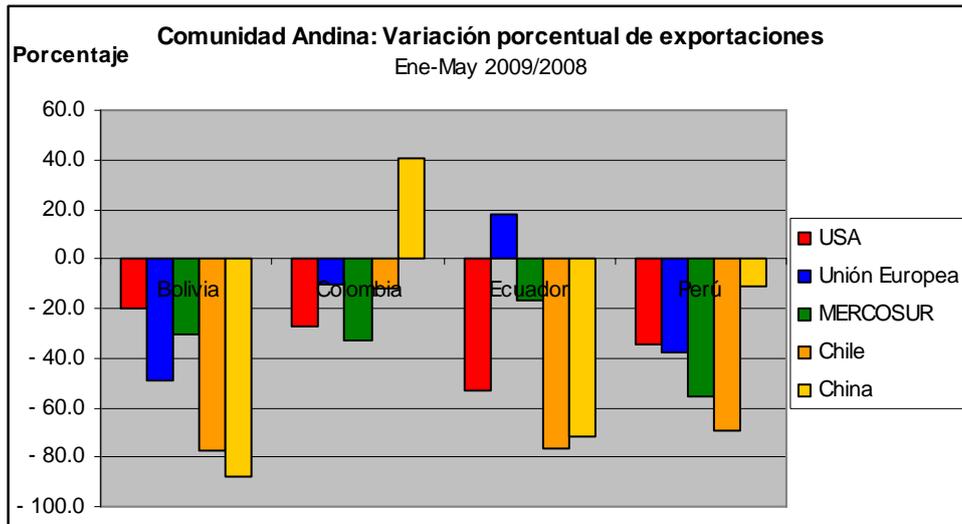
## 2.1.2 Comunidad Andina

### Comercio extrarregional

Las exportaciones extrarregionales andinas han tenido un claro deterioro en los últimos meses, producto de la crisis internacional. Sin embargo, en países como Colombia y Ecuador se dieron aumentos, (respecto al mismo periodo del año anterior<sup>8</sup>), de las exportaciones con China y la Unión Europea, respectivamente.

**Gráfico 9**

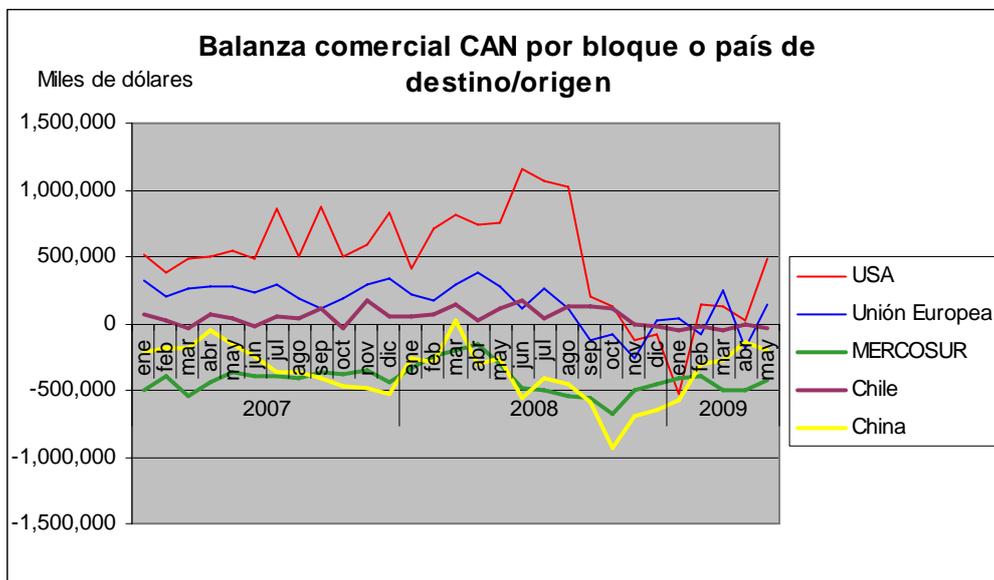
<sup>8</sup> Enero- Marzo (2009/2008)



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

Para los países andinos, sucede lo mismo que a nivel regional. La caída más profunda se da en el comercio con Estados Unidos, llegando incluso al déficit en la balanza comercial con este país, aunque mejorando a principios del 2009. Mientras que el déficit comercial con China se mantiene.

Gráfico 10



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

EEUU ha reducido su participación como principal destino de las exportaciones de la Comunidad Andina, aunque se sigue manteniendo en el primer lugar. La Unión

Europea, por otro lado, se mantiene en el segundo lugar, habiendo aumentado su participación.

**Gráfico 11.**

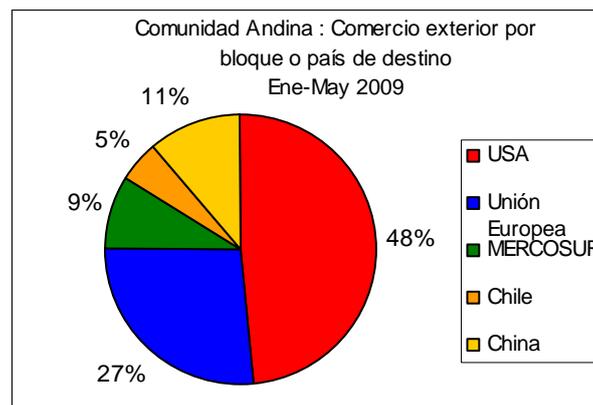
**Comercio exterior por bloque o país de destino 2008**



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

**Gráfico 12**

**Comercio exterior por bloque o país de destino 2009**

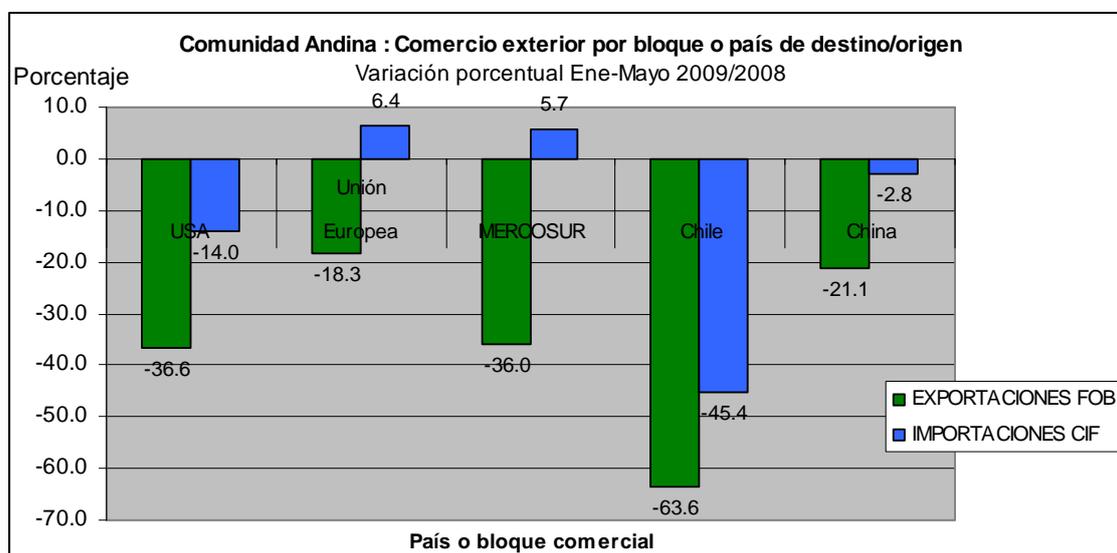


Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

Si se analiza la participación chilena como destino de exportación de la Comunidad Andina, se observa una caída de apenas 3 puntos porcentuales. Sin embargo, si se examina la variación porcentual de las exportaciones del primer trimestre del 2009,

comparado con el mismo periodo del año 2008, se encuentra que es en realidad este país el que ha tenido una mayor disminución relativa de importaciones andinas. (Bolivia principalmente, seguido por Ecuador y Perú).

**Gráfico 13.**



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

Por el lado de los principales países de origen de las importaciones, el orden se mantiene inalterado. Sin embargo, se ve una ligera reducción en las importaciones provenientes de los Estados Unidos.

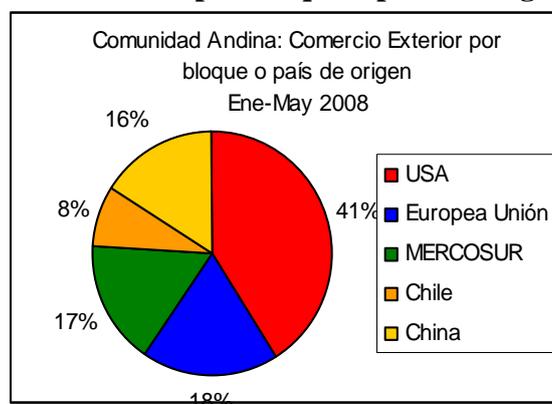
Por otro lado, el país con la mayor disminución, vuelve a ser Chile. Las importaciones andinas provenientes de este país disminuyeron en -45.4% entre enero y mayo del 2009, respecto al mismo periodo el año pasado.

Las importaciones provenientes del MERCOSUR y Unión Europea, por el contrario, muestran una variación positiva entre estos dos periodos.

El comercio de la Comunidad Andina con Estados Unidos se ha visto reducido, dando espacio a que países o bloques como la Unión Europea tengan una mayor participación en el comercio extrarregional de la CAN. Por otro lado, si bien el comercio con Chile ha sido el más deteriorado, este no representa un porcentaje significativo en el comercio exterior para el bloque andino.

**Gráfico 14.**

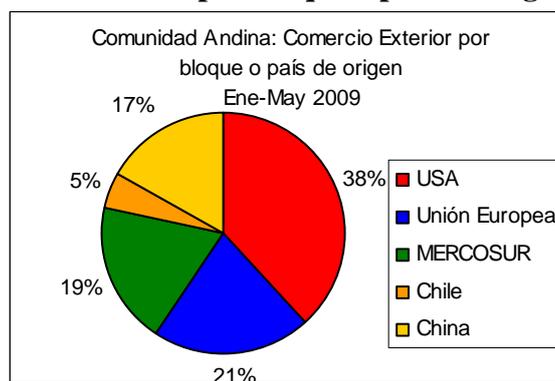
**Comercio exterior por bloque o país de origen 2008**



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

**Gráfico 15**

**Comercio exterior por bloque o país de origen 2008**



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

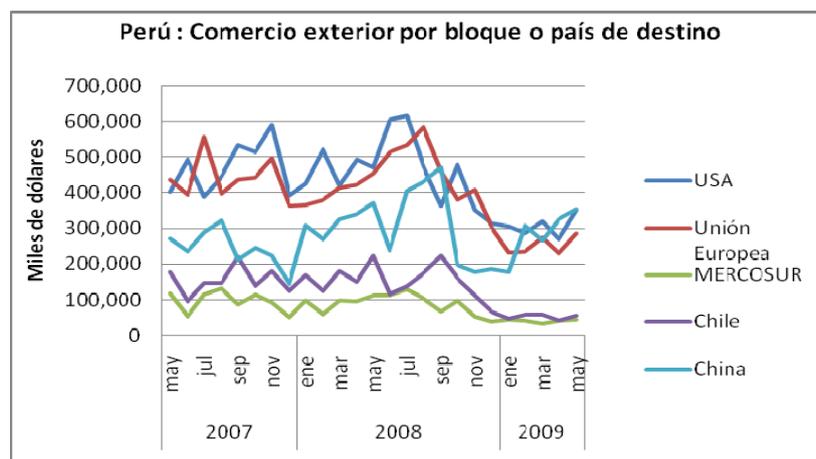
Si bien la proporción de las exportaciones extracomunitarias respecto a las intracomunitarias en el total se ha mantenido<sup>9</sup>, sí se observa un cambio tanto en el peso que ahora representan los países o bloques de destino en las exportaciones extrarregionales, como dentro de la misma Comunidad Andina que ha visto afectado su comercio. No solo por la crisis, sino también por las políticas implementadas por algunos de sus países miembros.

<sup>9</sup> Comunidad Andina (2009)

## Perú

Las exportaciones del Perú parecen también estar más diversificadas en cuanto a destinos, particularmente que las de sus socios andinos, que tienen como principal mercado Estados Unidos (con excepción de Bolivia que exporta principalmente al MERCOSUR). Si bien se presentaron caídas en sus exportaciones con sus tres principales socios comerciales, parece haber una leve recuperación, en especial en las exportaciones hacia China. Situación que no ha ocurrido en las exportaciones hacia Chile, que no logran mejorar su desempeño, influenciado principalmente por el precio de los *commodities*.

**Gráfico 16.**



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

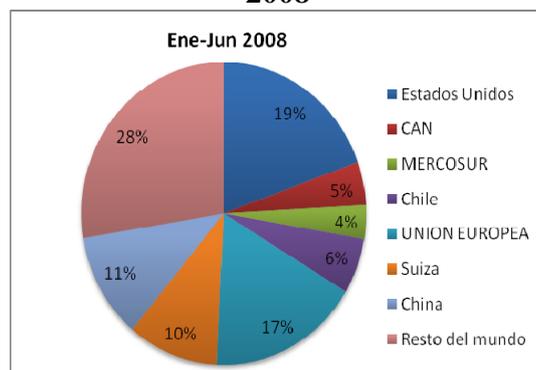
Hacia abril del 2009, se dieron importantes cambios en los principales países o bloques de destino en la participación en las exportaciones peruanas, respecto al mismo periodo del 2008. La Unión Europea disminuyó su participación, al igual que Estados Unidos, pasando de ser nuestro segundo socio comercial, al cuarto, desplazado por Suiza<sup>10</sup> y China. Este último incluso viene desplazando a EEUU como segundo destino de exportación, debido a la disminución de las exportaciones de combustibles y minerales, principalmente.

<sup>10</sup> Cabe destacar que el comercio con Suiza se sustenta principalmente en nuestras exportaciones de oro. (SUNAT, 2009).

Las exportaciones hacia la Comunidad Andina se han incrementado marginalmente (tan solo un punto porcentual) en dicho periodo.

**Gráfico 17.**

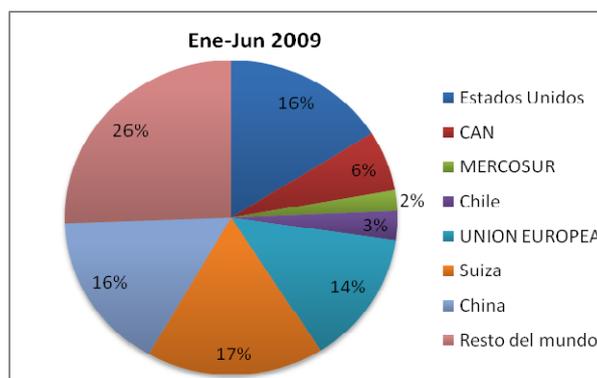
**Participación de bloques o países en las exportaciones peruanas 2008**



Fuente: MINCETUR, Boletín mensual de comercio exterior, Junio 2009

**Gráfico 18.**

**Participación de bloques o países en las exportaciones peruanas 2009**



Fuente: MINCETUR, Boletín mensual de comercio exterior, Junio 2009

*Comercio intrarregional*

El comercio, tanto intra como extrarregional se ha visto deteriorado para los países andinos desde mediados del 2008, mostrando algunos cambios en la dinámica del comercio intracomunitario y en los destinos de exportación de la CAN.

En el caso de la CAN, Ecuador al ser el más afectado, es el país que más vigorosamente ha impuesto medidas comerciales para proteger su economía. Sus exportaciones intrarregionales disminuyeron drásticamente desde septiembre del 2008, manteniéndose ligeramente estables en el primer trimestre del 2009.

Por otro lado, Perú, Colombia y Bolivia, tienen una trayectoria más estable en sus exportaciones intrarregionales para ese mismo periodo. Con el deterioro de las exportaciones ecuatorianas a miembros de la Comunidad Andina, y sin haber alterado en mayor grado sus exportaciones, Colombia se sitúa como el primer exportador de esta subregión, seguido por Perú.

### Cuadro 3.

**Tabla 2. Matriz de exportaciones intracomunitarias**

(Millones de dólares)

Ene-Mayo 2009

| País Exportador | País de destino |          |         |      | Comunidad | Porcentaje |
|-----------------|-----------------|----------|---------|------|-----------|------------|
|                 | Bolivia         | Colombia | Ecuador | Perú | Andina    | %          |
| Bolivia         |                 | 81       | 3       | 82   | 166       | 8          |
| Colombia        | 35              |          | 498     | 314  | 847       | 39         |
| Ecuador         | 4               | 257      |         | 290  | 551       | 25         |
| Perú            | 117             | 310      | 195     |      | 622       | 28         |
|                 |                 |          |         |      | 2186      | 100        |

Ene-Mayo 2008

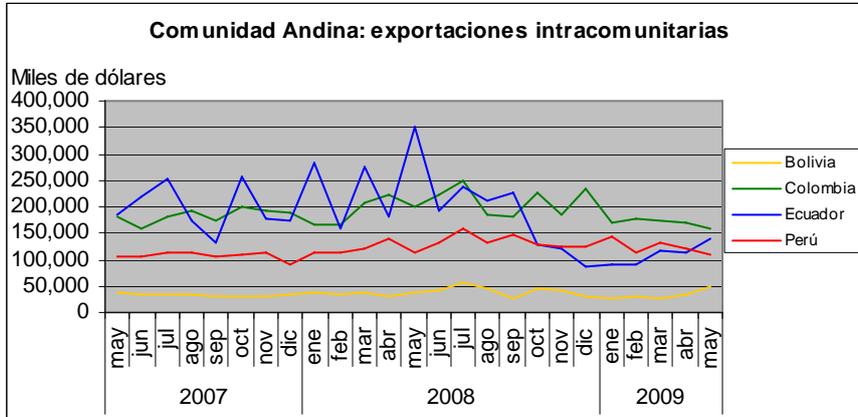
| País Exportador | País de destino |          |         |      | Comunidad | Porcentaje |
|-----------------|-----------------|----------|---------|------|-----------|------------|
|                 | Bolivia         | Colombia | Ecuador | Perú | Andina    | %          |
| Bolivia         |                 | 63       | 3       | 113  | 179       | 6          |
| Colombia        | 42              |          | 571     | 357  | 970       | 32         |
| Ecuador         | 8               | 302      |         | 942  | 1252      | 42         |
| Perú            | 130             | 295      | 178     |      | 603       | 20         |
|                 |                 |          |         |      | 3004      | 100        |

Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

Las exportaciones de Ecuador a Perú han sido las más afectadas por la crisis, habiendo sido su principal destino de exportación hasta finales del 2008. Como consecuencia, Colombia desplazó al Perú, probablemente de forma breve (dada la salvaguardia cambiaria que quiere aplicar Ecuador contra Colombia y las represalias con las que ha

amenazado responder este último país), como principal destino de las exportaciones ecuatorianas en el primer trimestre del 2009.

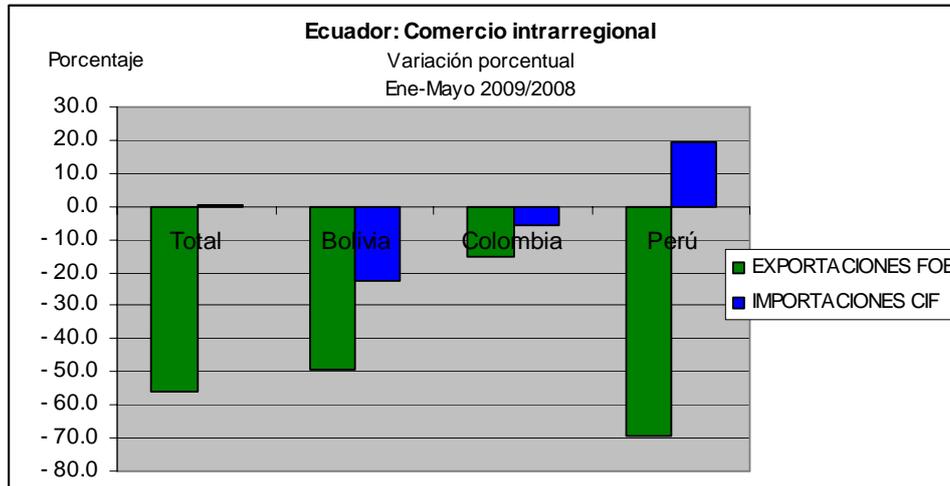
**Gráfico 19.**



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

Las importaciones intracomunitarias ecuatorianas, por otro lado, se han mantenido relativamente más estables que sus exportaciones. Colombia se mantiene como el principal país de origen de sus importaciones, que tuvieron una leve caída entre finales del 2008 y principios del 2009<sup>11</sup>.

**Gráfico 20.**



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

<sup>11</sup> Comunidad Andina (2009)

Para el Perú, en el caso de las exportaciones intracomunitarias se observa una ligera caída hacia finales del 2008. Las exportaciones peruanas a este mercado están compuestas fundamentalmente por productos no tradicionales. En el primer semestre del 2009, la Comunidad Andina explicó el 20% de las exportaciones no tradicionales (destacan los alambres de cobre refinado, arroz, barras de hierro o acero sin alear) y únicamente el 1% de las tradicionales<sup>12</sup>.

**Gráfico 21.**

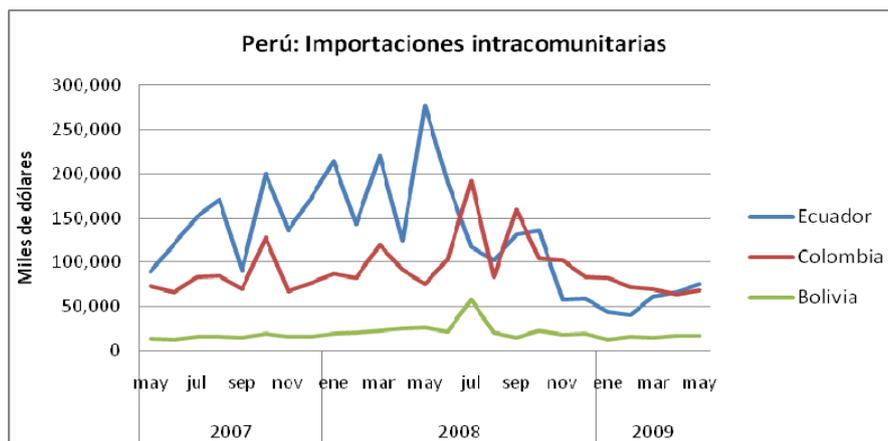


Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

Por otro lado, sus importaciones intrarregionales también sufrieron disminuciones, en especial las de origen ecuatoriano y colombiano (aunque este último con un comportamiento más volátil). Las provenientes de Bolivia se mantuvieron relativamente estables en un equilibrio de bajo nivel.

**Gráfico 22.**

<sup>12</sup> SUNAT. Nota de prensa. Junio, 2009



Fuente: Comunidad Andina. Elaboración propia

### Balance

Los datos de ALADI muestran un crecimiento del comercio intrarregional hasta el 2008, que acompañó el aumento de exportaciones extrarregionales que se dio en los últimos años. Con la crisis, también se ha producido una importante reducción del comercio intrarregional, que confirmaría el carácter procíclico que le atribuye CEPAL.

En la Comunidad Andina, el efecto ha sido diferenciado. Se debe resaltar que en los últimos años, el peso de la CAN en el comercio global de los socios ha caído en el caso de Colombia que es el principal actor comercial. Esto independientemente de la calidad de ese comercio que es intraindustrial, y de relativamente alto valor agregado. Si ha existido un comportamiento pro-cíclico del comercio intrarregional, no ha mantenido el peso que tenía en el comercio global de los andinos. La excepción es Ecuador, aunque el peso de combustibles es determinante en el resultado.

La crisis –hasta el momento– parece haber afectado más a los que tienen un mayor comercio relativo con EEUU y la UE, como Colombia y especialmente Ecuador y en menor grado a Perú, que tiene una mayor diversificación. Este país es el que tiene en estos últimos meses a la CAN con mayor peso relativo como mercado de destino (en relación a los otros socios andinos).

Es también el país que ha impuesto medidas de política comercial de respuesta, que está afectando directamente a sus socios en la CAN. Las medidas de salvaguardia no parecen haber tenido el efecto esperado, y en el caso de la CAN afectaba innecesariamente a países como el Perú con el que tenía superávit bilateral. No es el caso de Colombia, con el que se inicia una nueva controversia, como discutimos en la siguiente sección.

## 2.2 Respuestas de política comercial de los socios: conflictos comerciales y políticos

Los diferentes países de la región han incluido las políticas comerciales en su respuesta a la crisis internacional. Diferentes mecanismos de defensa comercial (salvaguardias especialmente), medidas de promoción de exportaciones, algunas políticas sectoriales para cadenas productivas específicas.

**Cuadro 4.**

|                       |  |  |
|-----------------------|--|--|
| <p><b>Ecuador</b></p> | <p><b>Provisión de liquidez en moneda extranjera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crédito tributario del 12,5% del nuevo capital del sector financiero destinado a créditos para el sector productivo.</li> <li>- Otorgamiento de líneas de crédito de segundo piso del Banco Nacional de Fomento a instituciones financieras que sustentan sus operaciones con remesas del exterior.</li> <li>- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social adquiriría durante el año cartera hipotecaria sin mora del sector bancario</li> </ul> | <p><b>Aumento de aranceles o restricciones a las Importaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de salvaguardia a las importaciones por un período (inicial) de un año – incluyendo países con los que tiene acuerdos de comercio preferente:</li> <li>Incremento de de los aranceles un 30% o un 35% en términos ad valorem para 73 subpartidas y aranceles específicos para 283 subpartidas.</li> <li>- Restricciones cuantitativas para 248 subpartidas mediante la asignación de cupos por importador y subpartida.</li> <li>La cobertura de las medidas alcanza a</li> </ul> |
|-----------------------|--|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>privado por 400 millones de dólares.</p> <p>-Compromiso de los bancos a prestar nuevamente esos fondos al sector con los mismos condicionamientos del 2008.</p> | <p>627 subpartidas.</p> <p><b>Disminución de aranceles</b></p> <p>- Eliminación de aranceles para insumos y bienes de capital que no se produzcan en el país.</p> <p><b>Financiamiento y apoyo a exportadores</b></p> <p>- Se aprobará una reducción del plazo (de 30 a 5 días) y de cantidad de trámites para la devolución de impuestos (<i>drawback</i>)</p> <p>- Se permitirá a los sectores exportadores afectados por la crisis no pagar el anticipo del impuesto a la renta de 2009.</p> <p>- Se abrirá una línea de crédito de 100 millones de dólares por parte de la Corporación Financiera Nacional para operaciones de comercio exterior.</p> <p><b>Otras medidas</b></p> <p>- Se ajustará el límite de inversión externa para fondos de inversión del 50% al 20%.</p> <p>- Negociación de un crédito de 500 millones de dólares con el BID para financiamiento de la política fiscal.</p> <p>- El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) aceptó otorgar un crédito de 480 millones de dólares por un plazo de tres años y un año de gracia para la amortización del capital.</p> |
|--|--|---|

|                        |  |  |
|------------------------|--|--|
| <p><b>Colombia</b></p> | <p><b>Provisión de liquidez en moneda extranjera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitud del gobierno para autorizar los empréstitos externos programáticos de libre destinación y líneas de crédito contingentes con entidades financieras internacionales por 1.500 millones de dólares (suplir eventuales faltantes)</li> <li>- Eliminación del control de capitales para inversión de cartera en renta fija.</li> <li>- Eliminación de todos los controles de capital a la inversión extranjera de cartera.</li> <li>- Eliminación del depósito de endeudamiento externo correspondiente al 40%.</li> <li>- Suspensión de la subasta de compra directa de reservas internacionales por 20 millones de dólares diarios</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegurar disponibilidad de recursos para el Banco de Comercio Exterior de Colombia con un crédito de 650 millones de dólares del BID con garantía del Estado, y de otro crédito de 260 millones de dólares provenientes de la CAF (financiamiento al sector exportador del país)</li> </ul> |
| <p><b>Perú</b></p>     | <p><b>Provisión de liquidez en moneda extranjera:</b> operaciones de canje en esta.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento temporal de la tasa de devolución de impuestos de las exportaciones no tradicionales (del 5% al 8%)</li> </ul>   |
| <p><b>Bolivia</b></p>  | <p><b>Provisión de liquidez en moneda extranjera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución de la comisión por transferencias del exterior</li> </ul>   |  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>realizadas a través del Banco Central</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de esta a las transferencias al exterior</li> <li>- Incremento de la oferta diaria en el Bolsín del Banco Central de Bolivia de 15 a 50 millones de dólares.</li> </ul> |  |
|--|---|--|

Fuente: CEPAL, mayo 2009

Un caso extremo es Ecuador que al tener dolarizada su economía pierde el instrumento cambiario, lo que ha llevado a que la OMC acepte que puede poner medidas de salvaguardia por problemas de balanza de pagos, y ahora está negociando con la CAN una salvaguardia cambiaria con Colombia. Ecuador solo estaba negociando con la UE, y ha entrado en un compás de espera, ya que ha puesto reparos a diferentes mesas de acceso a mercados y especialmente en propiedad intelectual, compras del Estado y otras disciplinas. Esto lo llevó a suspender su participación en la quinta ronda de negociaciones en Lima.

**Cuadro 5.** <sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Notas de prensa de la comunidad andina- Lima, 27 marzo 2009- Secretaría General de la CAN autoriza salvaguardias, pero sin eliminar preferencias andinas

La Secretaría General de la Comunidad Andina reconoció en un comunicado después de realizar los estudios e investigaciones pertinentes, la difícil situación económica que atraviesa el Ecuador por lo que autorizó a dicho país la aplicación de las medidas de salvaguardia que solicitó y adoptó en enero de este año, pero sin la eliminación de las preferencias de que gozan los Países Miembros de la CAN frente a terceros.

La Secretaría General de la CAN autorizó al Ecuador mediante la **Resolución 1227** la aplicación de recargos ad-valorem y específicos, así como cuotas a la importación de mercancías, hasta el 21 de enero del 2010 de conformidad con lo previsto en la norma ecuatoriana (**Resolución 466 del COMEXI**).

Las políticas comerciales adoptadas incrementaron los aranceles un 30% o un 35% en términos ad valorem para 73 subpartidas y establece aranceles específicos para 283 subpartidas. También se impusieron restricciones cuantitativas para 248 subpartidas mediante la asignación de cupos por importador y subpartida. En total, la cobertura de las medidas alcanza a 627 subpartidas.

Sin embargo, había una cláusula que disponía la aplicación del arancel nacional de importaciones, en forma adicional a los recargos ad valorem y específicos así como a las cuotas antes mencionadas. Pero, fue suspendida por la Comunidad Andina en razón de que trataba a las importaciones andinas como si se encontraran en la misma situación con las importaciones de los demás países, cuando en realidad las exportaciones de los países del bloque gozaban de liberación total, mientras que las otras no. Esta medida era incompatible con lo dispuesto en el artículo 95 del Acuerdo de Cartagena, que requiere que las medidas sean extendidas "en forma no discriminatoria".

Otro extremo es el caso peruano, que ha renunciado explícitamente a estos mecanismos. Más bien había reducido unilateralmente aranceles en el periodo previo, gastó 7000 millones de dólares para enfrentar presiones cambiarias en meses anteriores. Es más, ha continuado con una activa política de negociaciones con diferentes socios comerciales: está por cerrar negociaciones con la UE, completó un TLC con China, está negociando con Corea y Japón. Es una dinámica

fundamentalmente con socios extrarregionales, ya que en el entorno regional existe la profunda crisis que hemos tratado de explicar.

**Cuadro 6.**

## **Apertura unilateral y TLCs del Perú**

Lejos de aplicar medidas proteccionistas como el uso de salvaguardias para paliar los efectos de la crisis, el Perú continuó con su política de apertura comercial unilateral en el 2009.

En ese sentido, entró en vigencia el polémico acuerdo comercial con Chile y los TLCs con EEUU, Singapur y Canadá.

Se cerraron las negociaciones con China en abril de este año y la expectativa es que entre en vigencia antes de finalizar el 2009. Asimismo, continúan las negociaciones con Japón, EFTA (solo falta acordar el capítulo de servicios con Noruega), Corea del Sur y, a pesar, de las complicaciones el acuerdo multipartes entre Colombia, Perú y la UE.

Además, se ha señalado oficialmente la disposición del Perú de plantear la negociación de acuerdos comerciales a Rusia, India, Marruecos y Sudáfrica en el 2010. En los próximos meses se haría la propuesta a estos países, que el gobierno considera mercados importantes de destino. Asimismo, en la cumbre APEC de este año (noviembre) se hará un planteamiento formal a Australia para ver la posibilidad de dar inicio de un TLC bilateral. Y, por último, se espera la propuesta formal de Uruguay de iniciar las negociaciones para un acuerdo comercial, que se esperaría que sea una ampliación del acuerdo de cooperación económica que se tiene en el marco de ALADI.

Por otro lado, ha aplicado reducciones unilaterales desde hace varios años a la importación de bienes de consumo duradero y no duradero, bienes de capital y materias primas generando críticas en diversos sectores al competir estos con la industria nacional y por sus efectos en la recaudación tributaria nacional.

Entre el 2001 y el 2008, las tasas efectivas arancelarias aplicadas sobre los bienes de capital pasaron de 11,0% a 0,7%, mientras que en el caso de las materias primas y productos intermedios pasaron de 8,3% a 1,3%. En el caso de los bienes de consumo,

Colombia, el principal socio andino, es el que tuvo una política de liberalización y apertura más mediatizada que la peruana, y el que desde hace décadas utilizó diferentes políticas sectoriales y comerciales para impulsar su desarrollo. En esa medida, quedaron mecanismos de protección que no desmantelaron totalmente y ahora está utilizando selectivamente. Es una posición pragmática que lo llevó, por ejemplo, a redefinir acuerdos con Venezuela y no perder el comercio intrarregional a pesar de la salida de ese país de la CAN, y ahora anuncia que estudia mecanismos de respuesta a la salvaguardia cambiaria que le ha puesto Ecuador. A pesar de compartir con Perú su concepción de nuevo regionalismo, no está negociando (aparte de la UE) nuevos TLCs, y se ha concentrado en tratar de que el Congreso de EEUU se lo apruebe. También Canadá, donde el acuerdo ha sido rechazado recientemente por denuncias de violaciones por el gobierno de derechos humanos y laborales.

A nivel regional, se está defendiendo de las salvaguardias impuestas por Ecuador.

#### **Cuadro 7.**

##### **Colombia alista las represalias**

El canciller colombiano, Jaime Bermúdez, aseguró que su país analiza medidas para contrarrestar la decisión de Ecuador de incrementar los aranceles a las exportaciones de 1 346 partidas colombianas. “Estamos mirando todos los escenarios para tomar las medidas del caso que defiendan nuestras exportaciones, que protejan a nuestros exportadores”. Varios sectores del comercio de Colombia han expresado su preocupación. El presidente de la Asociación Colombiana de Productores Textiles (Ascoltex), Iván Amaya, calificó la medida ecuatoriana como “arbitraria. Es un duro golpe para las relaciones comerciales”. Amaya recordó que la Comunidad Andina (CAN) ordenó a Ecuador reducir nuevamente el arancel a cero para los productos provenientes de Perú, Colombia y Bolivia e indicó que esta medida no ha sido cumplida. Según Amaya, en lo corrido del año las exportaciones colombianas al Ecuador en el sector textil han caído entre 50% y 70%.

Fuente: Comunidad Andina<sup>14</sup>

Bolivia, por su parte, ha retomado desde el Estado el control de diferentes actividades productivas en sectores estratégicos, y está utilizando los mecanismos que tienen a mano para enfrentar la crisis. Ha tenido ciertos márgenes externos y fiscales para esa estrategia y hay que ver cuánto podrá mantenerlos en este contexto de crisis. Ha perdido el ATPDEA de EEUU y ha asignado recursos fiscales para que los exportadores no se perjudiquen en el pago de aranceles que tendrán que realizar en EEUU. Ha recusado no solo el TLC con EEUU, sino con la UE, y está al margen de las negociaciones. Anuncia que buscará nuevas relaciones económicas externas con estos socios, diferentes las que se establecen en los TLCs.

### *Balance*

A diferencia de la crisis asiática en los noventa, no han existido iniciativas que busquen una respuesta concertada de los países andinos. En esa oportunidad, el Gobierno peruano fue el que impidió llegar a un acuerdo de imposición de salvaguardias regionales para las importaciones asiáticas que estaban haciendo competencia desleal, lo que obligó a que cada país los adoptara por separado (excepto Perú, por supuesto). A diferencia de un mercado focalizado donde Perú tiene mayor comercio relativo involucrado, ahora la crisis es general y los EEUU son el principal socio comunitario, en mayor medida para Colombia y Ecuador. Cada país está buscando salir del asunto a costa del resto. La continuidad es que Perú continúa reacio a la aplicación de políticas de defensa comercial, a pesar de la magnitud de la actual crisis internacional.

Se podría pensar en la coordinación de determinadas políticas de defensa comercial que sean extrarregionales manteniendo las preferencias andinas, de modo tal de no perjudicar ni a los socios andinos ni al debilitado proceso de integración. Si esto no se logra, se agudizará la crisis y entraremos en una mini-guerra comercial que hará inviable una efectiva presidencia pro-témpore peruana.

---

<sup>14</sup> Comunidad Andina (2009). Noticias. Fuente: El Comercio. Quito-Ecuador

Lamentablemente, se evidencia que frente a la crisis las respuestas han sido unilaterales y están creando conflictos comerciales, en lugar de ser el acuerdo de integración un instrumento para contribuir a superarla. El impacto sobre el comercio intrarregional, tampoco ayuda en esa perspectiva.

La Secretaría General,-aunque con demora-dio un fallo que impedía una violación de los acuerdos del bloque por parte de Ecuador. Este país luego de una recusación inicial, finalmente se allanó al cumplimiento del fallo

Con la implementación de la salvaguardia cambiaria a Colombia, nuevamente genera una fricción al interior del bloque. Esto, independientemente de si estas medidas se justifican o no, dada la dolarización que adoptó el país.

Hasta el momento, Ecuador es el único país cuyas medidas de política comercial como respuesta a la crisis internacional, están creando directamente un conflicto en la integración regional. Aunque, afortunadamente ha mostrado flexibilidad también en el caso colombiano. El mayor problema parece ser, sin embargo, de índole política.

Es el caso de la escalada del enfrentamiento entre Ecuador y Colombia. A la ruptura de relaciones diplomáticas y enjuiciamientos mutuos por las políticas adoptadas en relación a la guerrilla colombiana, ahora se añade la denuncia de un supuesto financiamiento de las FARC al Presidente Correa. Y, desde Venezuela, un nuevo escalamiento de la tensión bilateral (y regional) por el establecimiento de bases militares norteamericanas en Colombia. Esta situación, lamentablemente puede agravarse.

De otro lado, está el enfriamiento sin precedentes de las relaciones bilaterales entre Perú y Bolivia. Las declaraciones cruzadas de diferentes políticos y representantes de los gobiernos sobre las visiones contrapuestas sobre los TLCs y la integración regional, han llegado al nivel presidencial. Pero, se agudizaron por la decisión peruana de asilar a políticos de regímenes anteriores acusados de violación de derechos humanos en la represión a protestas populares, y de malos manejos. Lo más sensible

ha sido la percepción boliviana de que la controversia marítima Perú-Chile, perjudica sus posibilidades de salida al mar y solución de su mediterraneidad. Sobre estos conflictos y posibles escenarios discutimos en la siguiente sección.

### **3. Crisis e integración regional: algunos escenarios**

La crisis internacional llegó en el peor momento para la CAN. Se suma a los conflictos internos creados por las diferentes concepciones de desarrollo y de inserción internacional que coexisten. Conflictos que han trascendido el plano comercial-económico, constituyendo los de mayor gravedad los de orden político.

Los posibles escenarios dependen, en primer lugar, del desenlace de las negociaciones con la UE y el proceso de implementación del TLC con EEUU. En segundo lugar, de los conflictos políticos que lejos de solucionarse parecen agravarse, y aún en el espacio de UNASUR están siendo muy difíciles de manejar. En tercer lugar, de las respuestas de política económica – principalmente comercial – que apliquen los andinos, para enfrentar la crisis internacional.

Lamentablemente, no somos optimistas sobre el desenlace posible de los procesos anteriormente señalados. Esta sección trata de señalar brevemente los argumentos que sustentan esta hipótesis.

#### **3.1 Negociaciones pendientes**

Perú y Colombia querían en principio, cerrar las negociaciones con la UE el primer semestre del 2009. Sin embargo, estas se fueron dilatando y se estima que en realidad se cerrarían en el segundo semestre del presente año. Hay sectores en el Perú que plantean que ya están listos para la firma, y que no habría que dilatar innecesariamente el proceso. En Colombia existe esa voluntad política, pero tienen mayores temas sensibles que cubrir en la negociación.

El acuerdo, previsiblemente, tendrá como piso en varias mesas de negociación las concesiones hechas a EEUU. Con lo cual, la UE que había sido un factor de cohesión, se convertirá en otro nuevo factor de fragmentación de la CAN. Esta posiblemente ingrese a una fase de crisis terminal (por lo menos, en lo comercial).

Si Bolivia y Ecuador son consecuentes con su postura de no suscribir un TLC, no aceptarán un acuerdo con las características señaladas. La disyuntiva siguiente que tendrán que solucionar es si continúan o no dentro de la CAN. Opciones como ALBA (a la cual Ecuador ahora también pertenece), y MERCOSUR, deben estar siendo evaluadas como escenarios alternativos.

### Cuadro 8

#### **Posición oficial: TLCs e integración regional**

**Evo Morales considera que: las "políticas de la muerte" de los TLC han dividido a la CAN**

El presidente de Bolivia, Evo Morales, afirmó que la Comunidad Andina (CAN) está dividida porque los gobiernos de algunos países miembros "siguen aplicando políticas de la muerte" mediante los tratados de libre comercio (TLC).

El presidente Morales rechazó también de plano la posibilidad de negociar tratados de libre comercio con las grandes potencias y ha cuestionado las negociaciones de la CAN con la UE.

Resaltó que existen diferencias dentro de la CAN porque unos siguen aplicando políticas de la muerte, la cultura de la muerte mediante los TLC haciendo clara referencia a Colombia y a Perú y que considera que Bolivia no es parte de este bloque.

En mayo pasado, en vísperas del cuadragésimo aniversario del bloque, el Gobierno boliviano consideró que las políticas neoliberales que aplican algunos países

miembros "están perforando" la CAN. Es por ello que el presidente Morales rechaza de plano la posibilidad de negociar tratados de libre comercio con las grandes potencias y ha cuestionado las negociaciones de la CAN con la UE sobre diversos asuntos, entre ellos la propiedad intelectual y las compras estatales a proveedores externos.

La crisis en el bloque andino provocó que el Gobierno de La Paz pidiera la renuncia del secretario general de la CAN, el ecuatoriano Freddy Ehlers, una propuesta que, sin embargo, no tuvo aceptación en los otros integrantes del bloque.

Fuente: Bilaterals.org (Jun. 23, 2009)

Es decir, se han vuelto a configurar los dos bloques iniciales al interior de la CAN. Perú y Colombia que continúan en las negociaciones y están dispuestos a suscribir el acuerdo pronto (Perú ha señalado explícitamente que buscará cerrar las negociaciones en septiembre en Bruselas) y de otro lado, Ecuador y Bolivia que cuestionan el proceso. Pero, es posible que Ecuador nuevamente se incorpore al proceso si hubiera alguna flexibilidad en la posición europea, incluyendo temas de cooperación.

Si se toman en cuenta variables comerciales y económicas, se puede apreciar alguna lógica en la posición de los países. Para Colombia y sobre todo el Perú, la Unión Europea es un socio fundamental y el principal inversor, así como fuente de cooperación económica. En menor grado, pero algo similar es el caso de Ecuador (sobre todo en el plano comercial). En cambio, Bolivia explica marginalmente las exportaciones andinas a la Unión Europea, y no constituye uno de sus principales socios comerciales. Aunque, sea el principal receptor de la cooperación europea en la CAN<sup>15</sup>.

El problema central está en si los países andinos son capaces de implementar en la práctica los acuerdos de la Declaración de Tarija. En el caso de las negociaciones es

---

<sup>15</sup> Fairlie, Alan (2005): "Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN" Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) - Secretaría General de la Comunidad Andina.

muy difícil, ya que se tendría que retomar de alguna forma la mesa de asimetrías y trato especial y diferenciado que se formó en el formato de negociación bloque a bloque. Los países andinos no tuvieron la capacidad o decisión en su momento de plantear mecanismos específicos para que se puedan considerar estas políticas o instrumentos en las diferentes mesas de negociación.

La otra dimensión de los acuerdos de Tarija se refiere al respeto y la coexistencia de las diferentes estrategias de desarrollo que siguen los países y la posibilidad de aplicar mecanismos de “dos velocidades” y “geometría variable”, que lo hagan posible. Se supone que el nuevo diseño estratégico trabajado por los representantes plenipotenciarios de los países andinos, debería contribuir a ese objetivo.

Sin embargo, la posición de Perú que ahora tiene la Presidencia Pro-témpore es la de avanzar en lo que sea posible, dejando de lado los temas más conflictivos. Bolivia y Ecuador han reaccionado, señalando que si se deja de lado los temas de la integración económica se vaciaría de contenido la integración andina.

Por eso, hemos argumentado que la ruptura por lo menos en el plano comercial, es un escenario que tiene gran probabilidad.

### **3.2 Conflictos políticos**

Las posiciones de los diferentes socios andinos han generado tensiones en el bloque, pero con dinámicas bilaterales de escalamiento de diferencias y/o conflictos.

#### **3.2.1 Bolivia-Perú**

Las relaciones bilaterales han llegado a su peor momento histórico. Nunca en el pasado, a pesar de las diferencias de los regímenes políticos o de los gobiernos en cada país, se había producido tal nivel de polarización. Tampoco en la historia de los cuarenta años de integración de la CAN.

Se han señalado ya algunas producidas en base a las distintas estrategias de desarrollo y posición frente a los TLCs. Son diferencias fundamentalmente de tipo ideológico, que en el caso peruano se asocian a un alineamiento no solo con Colombia en la CAN, México y Chile en la región, sino con la concepción que tiene EEUU en temas centrales de la agenda latinoamericana.

Estas coincidencias, generaron una contradicción principal con el gobierno venezolano y el proyecto político que impulsa en la región. En parte, la participación de Bolivia en el ALBA, explican las pronunciadas diferencias existentes. Pero, es importante hacer notar que aunque Ecuador también comparte en buena medida estos enfoques, no se ha producido la polarización dada con Bolivia.

Otro actor fundamental en el deterioro de las relaciones ha sido Chile. No solo por el acercamiento sin precedentes con Bolivia, el proceso de confianza y diálogo entre sus dos fuerzas armadas, el diálogo de temas anteriormente vetados como el de la salida marítima, el inicio de la solución de problemas de larga data como el uso de las aguas del Silala.

Esto debería constituir una buena noticia para la región. Sin embargo, la relación peruano-chilena, sobretodo en aspectos económicos tan promovida por los gobiernos peruanos, se deterioró en el plano político a partir de la presentación de la demanda marítima del Perú a La Haya, por presiones internas. La búsqueda de solución de diferencias de límites por los medios pacíficos, también debería ser una buena noticia.

El problema, es la percepción del gobierno boliviano, de que la demanda peruana estaría bloqueando algunas de las propuestas que Chile habría ofrecido a Bolivia en su conversación bilateral, sobre el mismo tema. Consideramos, que ha existido falta de comunicación por parte del gobierno peruano, que debería ser corregida. El problema, es que este delicadísimo tema se suma al ambiente caldeado motivado por las diferencias ideológicas anteriormente señaladas.

Otro componente que ha terminado de polarizar el escenario, fue la decisión del gobierno peruano de asilar a ex - ministros bolivianos que dieron los dispositivos legales para reprimir manifestaciones con saldo trágico, durante la administración del presidente Sánchez de Lozada. Independientemente, de las responsabilidades reales o supuestas de estos ex - funcionarios, consideramos un grave error político de parte del Perú haber concedido tal refugio. Lo hizo también con un ex – gobernador venezolano, lo que retroalimenta el conflicto ideológico ya señalado.

Esperemos que el retorno del embajador peruano a Bolivia sea definitivo, y se trabaje por los canales diplomáticos y desde las sociedades civiles de ambos países para reconstruir la relación a los niveles históricos que corresponden, no solo por el bienestar de los dos países, sino por el futuro de la integración andina.

### **3.2.2 Bolivia – Colombia**

A pesar de compartir Colombia posiciones muy similares a las del Perú, no se habían presentado problemas mayores en la relación bilateral con Bolivia. Estos estaban circunscritos básicamente a las posiciones frente a los TLCs en el ámbito comercial y económico.

También, indirectamente en otros planos políticos a raíz, por ejemplo, del apoyo boliviano a la posición ecuatoriana frente al problema que tuvo con Colombia por la incursión de este a su territorio para atacar un campamento de las FARC. Dada la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, el apoyo explícito y sistemático boliviano no ha generado fricciones mayores, como se podría esperar. Otro mecanismo indirecto se ha dado por el apoyo a Venezuela, en otros temas de conflicto colombo-venezolano en los últimos meses.

Un enfrentamiento más directo se ha producido recientemente, a raíz de la decisión colombiana de permitir presencia militar norteamericana en siete de sus bases. Esto nuevamente trasciende del ámbito andino, ya que no se trata solo de la amenaza directa que han percibido Venezuela y Ecuador, sino por los reparos que han señalado otros

países, incluido Brasil. Este es un tema que involucra a todos los miembros de UNASUR, y se deberá tener mucho cuidado en el tratamiento de esta problemática, para el futuro de la región sudamericana.

El problema es gravísimo, ya que de pugnas ideológicas y de declaraciones, se ha pasado a hablar explícitamente de la posibilidad de conflictos militares o guerras entre países hermanos. Esto liquidaría el proyecto de zona de paz sudamericana, y dificultaría la consolidación democrática y la coexistencia de diferentes estrategias de desarrollo y proyectos políticos que las poblaciones de los países decidan darse. La propuesta brasilera en la última reunión de UNASUR de tratar el tema con mucho diálogo no solo entre los presidentes sudamericanos, sino en un diálogo abierto y franco con EEUU sobre este tema y la relación integral con la región, parece plausible y ojalá se implemente.

### **3.2.3 Bolivia-Ecuador**

En cambio, con Ecuador la relación ha sido fluida. Las diferencias, se han dado en el grado de recusación a los TLCs negociados, y a los eventuales matices de las estrategias para enfrentarlas en base a los intereses y condiciones de cada país. Pero, incluso en este tema se han acercado las posiciones, a partir del retiro de Ecuador de la mesa de negociaciones con la Unión Europea.

En el ámbito de la CAN, Bolivia ha manifestado apoyo sistemático a Ecuador en sus medidas de salvaguarda iniciales, y las que posteriormente puso a Colombia por la distorsión cambiaria. También están desarrollando un conjunto de mecanismos de cooperación en el espacio del ALBA.

A diferencia de los otros dos socios andinos, es en el plano político donde se da mayor acercamiento y coordinación conjunta, que se ha consolidado en los últimos meses. Pero, el vínculo comercial y económico es más bien reducido.

Es clave cual es la posición de estos países en la CAN. Si coordinan y continúan dando la batalla desde dentro, o si se polariza el proceso y desemboca en una salida, como pasó con Venezuela. Esto dependerá en buena medida de la evolución de las negociaciones con Europa, y del desenlace del problema de las bases militares norteamericanas en Colombia.

Las tensiones bilaterales son fundamentalmente internas, de orden ideológico y por las diferentes estrategias de desarrollo y de integración de los países andinos. En lo que respecta a lo que está en manos de la CAN, los países deberían ser capaces de implementar los Acuerdos de Tarija, para lo que se requiere una arquitectura e iniciativas políticas que lo hagan viable.

Supone incorporar el tema de asimetrías, y los aspectos económicos de controversia dándole alguna salida y no tratando de evadirlos para mejores tiempos, porque puede que estos ya no sean los de la CAN. Enfatizar lo que nos une, iniciativas concretas mas que debates integrales, maximalistas, pero tratando todos los temas sin exclusiones. Es un tremendo desafío para el Perú que tiene ahora la presidencia Pro-témpore.

Hay temas que escapan al manejo de la CAN pero que la afectan, como es el caso de la relación con actores extrarregionales como EEUU y la cercanía o no que tienen miembros de la CAN con esas estrategias. Lo mismo con propuestas como las de Venezuela, en su versión maximalista. Cuando se trabaja a nivel de propuestas concretas o mecanismos específicos de integración las diferencias son menores. Aquí, trabajar coordinadamente en el espacio de UNASUR es fundamental.

Es impostergable reducir las tensiones bilaterales Bolivia-Perú y allí mucho está en manos de los gobiernos y sociedades civiles de ambos países. Lo mismo en el caso Ecuador-Colombia. EL tema de las bases militares en Colombia, es un asunto más complejo, de difícil pronóstico.

La crisis internacional también agrava el panorama, haciendo más complicado el tratamiento de temas económicos y de mecanismos de integración, como alternativas de salida y respuesta coordinadas.

### **3.3 Crisis internacional**

Independientemente de la crisis internacional, hay factores que están empujando a la ruptura de la CAN, como los señalados anteriormente. La crisis fue previa inclusive a la suscripción de TLCs con EEUU por algunos de sus miembros. Pero, la crisis puede aumentar la probabilidad de escenarios de ruptura.

En efecto, como se ha mostrado en la sección correspondiente, el comercio intrarregional no juega un rol contracíclico. Existe una recomposición de los principales socios regionales y extrarregionales, pero no hay voluntad política – ni mayor margen de maniobra – para intentar respuestas conjuntas, como se dio frente a la crisis asiática (frustradas en su momento por la negativa del gobierno peruano).

El conflicto colombo-venezolano ha llevado a este último país a sustituir importaciones desde Colombia por compras a la Argentina y Ecuador. El dinámico comercio ecuatoriano-colombiano se ha detenido. Ecuador ha sido el más afectado por la crisis, aún con socios con quienes tiene superávit como Perú.

La paradoja se da en la relación Perú-Bolivia. Bolivia tiene conflicto en la CAN con el socio económico-comercial y de inversiones más importante. Sus aliados son con los que tiene menor densidad en sus relaciones económicas.

Las respuestas de política comercial de Ecuador, no contribuyen al mejor clima para coordinar acciones frente a la crisis. Pero, para el futuro del proceso de integración andino parece ser más relevante el desenlace de las variables políticas, que la crisis internacional. Y, se configuran elementos de ruptura, antes que condiciones para un relanzamiento de la integración regional, y que este sea un instrumento para enfrentarla conjuntamente.

#### **4. Conclusiones**

La Comunidad Andina se encontraba en un estado frágil, incluso antes de las negociaciones de los acuerdos norte-sur de Colombia y Perú: los avances en normativas e institucionalidad no han sido suficientes, los intentos por consolidar una unión aduanera fracasaron y se daban mayores concesiones a socios extrarregionales, en otros foros de negociación.

Las diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional han sido difíciles de conciliar. Se distinguen dos posiciones claras dentro de la CAN. Por un lado, Colombia y Perú son partidarios del “nuevo regionalismo”, consideran los TLCs son un asunto estratégico. Por el otro, Bolivia y Ecuador que afirman que los TLCs son incompatibles con la integración andina. La crisis andina, en el periodo previo a la crisis internacional ya era evidente.

A diferencia de la crisis asiática en los noventa, no han existido iniciativas que busquen una respuesta concertada de los países andinos. Cada país está buscando salir del asunto a costa del resto. Perú ha continuado reacio a la aplicación de políticas de defensa comercial, a pesar de la magnitud de la actual crisis internacional. Por otro lado, Ecuador es el único país cuyas medidas de política comercial como respuesta a la crisis internacional, han creando directamente un conflicto en la integración regional.

En el comercio intrarregional, no se ha observado ningún comportamiento contracíclico. El intercambio comercial con el resto de países de América Latina se ha deteriorado tanto, o más, que con el resto del mundo. Un comportamiento parecido se ha presentado en el comercio con los países de la Comunidad Andina. Las exportaciones intrarregionales no han sufrido una disminución drástica y la participación de cada país como destino se mantiene hasta principios del 2009. Sin embargo, el mayor impacto se ha presentado por el lado de las importaciones, en las que se presenta una caída abrupta, en especial para las provenientes de Ecuador (debido en buena medida a las menores importaciones de combustibles).

El comercio intrarregional que debería fortalecerse y actuar contracíclicamente en tiempos de crisis, no ha tenido un comportamiento distinto al presentado con el resto del mundo. No se dieron políticas comerciales por parte del gobierno y, por el contrario, se vio afectado por políticas proteccionistas de los países socios.

Lamentablemente, se evidencia que frente a la crisis las respuestas han sido unilaterales y están creando conflictos comerciales, en lugar de ser el acuerdo de integración un instrumento para contribuir a superarla. El impacto sobre el comercio intrarregional, tampoco ayuda en esa perspectiva.

La polarización político-ideológica de los países miembros, parece constituir un factor de fragmentación más relevante que los anteriores. Si este problema no se resuelve, con los mecanismos de diálogo y la arquitectura institucional requerida, no será posible tener un mínimo de coordinación frente a la crisis internacional, para enfrentar las negociaciones con la Unión Europea. Y, lo que en última instancia se requiere: implementar los acuerdos de la Declaración de Tarija. Si esto no se logra, el escenario de una ruptura de la CAN adquiere mayor probabilidad.

## **5. Bibliografía**

Asociación Latinoamericana de integración (2008). *“Comercio exterior global de cada país miembro de la ALADI: enero-marzo 2007-2008”*

Bilaterals (2009). *“Evo Morales dice que las “políticas de la muerte” de los TLC han dividido la CAN”* [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=15408&lang=en](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=15408&lang=en)

CEPAL (2009). *“La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009”*. LC/L.3025/Rev.1, 1 de junio

Comunidad Andina (2009). “*Secretaría General de la CAN autoriza salvaguardias, pero sin eliminar preferencias andinas*”. Nota de prensa. Marzo

El Comercio de Ecuador. (2009) <http://www.comunidadandina.org/prensa/noticias/10-7-09.htm>. Comunidad Andina de Naciones, noticias.

Fairlie Alan (2007). “*Relaciones económicas Perú - Chile: ¿Integración o conflicto?*” Fondo Editorial PUCP. Lima-Perú

Fairlie Alan (2006). “*La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea*”. En “*América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*”, pág 163-194. Editorial: Icaria. España

Fairlie, Alan (2005). “*Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti Bowl de la CAN*”. INTAL

Fairlie Alan (2005): “*Comunidad Andina: La encrucijada de la integración*”. FUNCEX

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2009). “*Boletín Mensual de Comercio Exterior*”. Junio, Lima-Perú

Secretaría General de la Comunidad Andina (2006). “*Las negociaciones hemisféricas y la Comunidad Andina: Evaluación de Impacto*”. Comunidad Andina de Naciones

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (2009). *Nota de Prensa N° 156-2009*. Lima-Perú

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (2008). “*Informe: costos de rebajas arancelarias, junio 2005-marzo 2008*”. Lima-Perú

Zerda, Álvaro (2005). “*Impacto de las Provisiones TRIPs-Plus contempladas en el TLC Colombia-Estados Unidos*”

## Páginas web

- BCRP (2009). [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe). Banco Central de Reserva del Perú. Lima-Perú
- Bilaterals (2009). [www.bilaterals.org](http://www.bilaterals.org)
- BM (2009). [www.wto.org](http://www.wto.org). Banco Mundial
- BBVA (2009). [www.bbvabancocontinental](http://www.bbvabancocontinental). BBVA Banco Continental
- CAN (2009). [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org). Comunidad Andina de Naciones
- FMI (2009). [www.imf.org](http://www.imf.org). Fondo Monetario Internacional
- MEF (2009). [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Ministerio de Economía y Finanzas. Lima-Perú
- MINCETUR (2009). [www.mincetur.gob.pe](http://www.mincetur.gob.pe). Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima-Peru
- SUNAT (2009). [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe). Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Lima-Perú

## ANEXO

| COMUNIDAD ANDINA   |         |                |                          |                   |         |           |           |           |
|--|---------|----------------|--------------------------|-------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| EXPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL CON EL MUNDO E INTRACOMUNITARIAS |         |                |                          |                   |         |           |           |           |
| Período  |         | TOTAL<br>MUNDO | Extra<br>comunitari<br>o | Intra comunitario |         |           |           |           |
| Año  | Mes     |                |                          | Total             | Bolivia | Colombia  | Ecuador   | Perú      |
| 2008   | ene     | 7,457,775      | 6,852,607                | 605,168           | 38,488  | 167,255   | 284,869   | 114,556   |
|  | feb     | 7,211,263      | 6,736,561                | 474,702           | 35,361  | 167,271   | 158,954   | 113,116   |
|  | mar     | 7,528,120      | 6,886,400                | 641,720           | 36,288  | 209,155   | 275,778   | 120,499   |
|  | abr     | 8,268,331      | 7,691,552                | 576,779           | 31,605  | 224,430   | 179,797   | 140,947   |
|  | may     | 8,741,276      | 8,036,068                | 705,208           | 37,367  | 201,668   | 352,044   | 114,129   |
|  | jun     | 8,829,623      | 8,238,262                | 591,361           | 41,562  | 223,452   | 194,308   | 132,038   |
|  | jul     | 9,218,738      | 8,521,331                | 697,407           | 55,114  | 247,601   | 237,952   | 156,741   |
|  | ago     | 8,580,751      | 8,007,692                | 573,059           | 46,017  | 184,498   | 209,734   | 132,811   |
|  | sep     | 7,867,228      | 7,284,380                | 582,849           | 26,710  | 180,722   | 228,104   | 147,313   |
|  | oct     | 7,286,785      | 6,757,566                | 529,219           | 45,602  | 224,993   | 129,881   | 128,744   |
|  | nov     | 5,913,424      | 5,442,662                | 470,762           | 40,103  | 184,580   | 119,892   | 126,187   |
|  | dic     | 6,237,867      | 5,762,970                | 474,897           | 29,315  | 232,530   | 88,191    | 124,862   |
|  | ene-dic | 93,141,181     | 86,218,050               | 6,923,132         | 463,532 | 2,448,153 | 2,459,503 | 1,551,942 |
|  | ene-mar | 22,197,158     | 20,475,567               | 1,721,590         | 110,137 | 543,681   | 719,601   | 348,171   |

|  |                |            |            |           |        |         |         |         |
|--|----------------|------------|------------|-----------|--------|---------|---------|---------|
| <b>2009</b>  | <b>ene</b>     | 5,264,573  | 4,831,626  | 432,948   | 27,255 | 169,677 | 91,259  | 144,757 |
|  | <b>feb</b>     | 5,260,008  | 4,849,457  | 410,551   | 31,758 | 175,561 | 90,017  | 113,215 |
|  | <b>mar</b>     | 6,011,692  | 5,561,392  | 450,300   | 26,130 | 173,744 | 116,716 | 133,709 |
|  | <b>ene-mar</b> | 16,536,273 | 15,242,475 | 1,293,798 | 85,143 | 518,982 | 297,991 | 391,681 |
| <b>Variación porcentual (%) del período respecto al mismo período del año anterior</b> |                |            |            |           |        |         |         |         |
| <b>2009/2008</b>   |                |            |            |           |        |         |         |         |
|  | <b>ene-mar</b> | -25.5      | -25.6      | -24.8     | -22.7  | -4.5    | -58.6   | 12.5    |