

# NOTA EDITORIAL

## AVANCES EN EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINA

Después de un período de crisis en los años ochenta que bien podría llamarse de “desintegración” económica de la región andina, resultado de las dificultades que la mayoría de estos países afrontaron por efecto de la crisis de la deuda, durante la década actual el proceso de integración ha tenido, por el contrario, un renovado impulso. Este se manifiesta no sólo en la ostensible ampliación del comercio, sino, lo que es más importante, en la firme voluntad política que ha acompañado esta nueva etapa, la cual se refleja en los esfuerzos por mantener los compromisos en torno a los acuerdos de liberalización alcanzados, no obstante las dificultades que en mayor o menor medida han afectado a los distintos países del área en los últimos años. Recientemente, la gravedad de los desequilibrios en el Ecuador ha conducido a la adopción de medidas de emergencia, las cuales pueden causar algunas trabas al comercio en el corto plazo; es deseable que una vez se superen las circunstancias críticas que las originaron dichas trabas sean rápidamente eliminadas para la región. La continuidad en la apertura regional coadyuvará a sortear las dificultades de estas economías con menor severidad que en la década pasada, al permitir la escala ampliada del mercado andino morigerar la caída de la demanda y reducir la magnitud de los ajustes requeridos.

La presente Nota Editorial presenta algunos de los avances más recientes y significativos en este proceso. En la primera parte, se hace una breve descripción de los principales aspectos institucionales que han facilitado el progreso integrador. En la segunda, se hace referencia a la importancia que reviste la armonización de políticas macroeconómicas y los resultados de las reuniones del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de Planeación Económica<sup>1</sup>, y, por último, se incluye una sección de conclusiones.

## *I. AVANCES INSTITUCIONALES<sup>2</sup>*

Durante los años ochenta, la necesidad por parte de las economías andinas de efectuar ajustes ante la crisis de la deuda, condujo a la adopción de medidas de protección generalizadas, así como a devaluaciones competitivas y a una cadena de incumplimientos de los compromisos en distintos mecanismos de la integración. El ajuste recesivo, a su vez, contribuyó al marcado deterioro del comercio intrarregional e inclusive a la pérdida de participación de la región en el comercio exterior en favor de las economías más desarrolladas. Entre 1981 y 1986 el comercio intracomunitario experimentó una caída de 11,4% promedio anual, siendo especialmente acentuada en el caso de Venezuela.

La mayor convergencia en las políticas macroeconómicas de la región orientadas a corregir los grandes desequilibrios macroeconómicos y a permitir una mayor injerencia de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos que ocurrió en el marco de la tendencia hacia la globalización de la economía mundial<sup>3</sup>, requería modificaciones en los instrumentos y orientación del proceso de complementación andina.

La readaptación del esquema de integración se inició con la firma del Protocolo de Quito en 1987, el cual permitió la superación de la crisis del proceso al introducir una mayor flexibilidad en los mecanismos de integración y facilitar desarrollos institucionales futuros que permitieron su inserción dentro del llamado regionalismo abierto<sup>4</sup>. Posteriormente, el proyecto integrador se fortaleció en esta nueva etapa mediante compromisos al más alto nivel político con la intervención directa de los presidentes en su coordinación, a través de la creación del Consejo Presidencial Andino en mayo de 1990<sup>5</sup>, de cu-

yas reuniones surgieron importantes lineamientos generales de acción en campos tan amplios y diversos como el económico, político, social, cultural e institucional.

Merece relieves el Acta de La Paz, la cual aceleró el proceso de liberalización al adelantar los plazos para la configuración de la Zona de Libre Comercio, así como para la definición del Arancel Externo Común y la definición de una política agraria comunitaria; igualmente el Acta de Quito en 1995 que aprobó el Nuevo Diseño Estratégico, y la aprobación del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena en Trujillo en 1996, el cual consolidó importantes cambios institucionales con el fin de fortalecer los instrumentos de acción y garantizar decisiones políticas al más alto nivel, tendientes a profundizar la integración comercial, desarrollar una agenda social y mejorar la articulación del Grupo Andino en el contexto internacional y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana<sup>6</sup>.

En cuanto al objetivo de conformación de un mercado común, el Acta de Barahona dispuso la adopción de cuatro niveles de Arancel Externo Común, AEC, (5%, 10%, 15% y 20%) de acuerdo con el grado de elaboración (se autorizó a Bolivia mantener sus aranceles de 5% y 10%). Por su parte, el Protocolo de Sucre (abril, 1997) ordenó la elaboración de un marco general para la liberalización del comercio de servicios y creó el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y representantes de la Planeación Económica, con el fin de dotar el proceso de integración de un órgano de alto nivel orientado a la búsqueda de la armonización de las políticas macroeconómicas. Paralelamente, entre las directrices del Acta de Sucre se cuenta la definición de una estrategia concertada para coordinar negociaciones conjuntas de la Comunidad Andina (CAN) con otros procesos de integración o terceros países y fortalecer la capacidad negociadora regional.

## *II. ALGUNOS RESULTADOS*

Como resultado de los acuerdos señalados a nivel presidencial, la Zona de Libre Comercio entró en vigencia plena entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela desde febrero de 1993<sup>7</sup>. En cuanto al arancel externo común, si bien su adopción ha enfrentado algunos obstáculos, los progresos en este campo son evidentes y reflejan la orientación del regio-

nalismo abierto adoptada en esta nueva etapa. De 19 niveles existentes en 1990 y un techo de 110 (del Arancel Externo Mínimo Común) se ha pasado a cuatro niveles y un máximo de 20 (con algunas excepciones). Este entró en vigencia para Colombia, Ecuador y Venezuela desde febrero de 1995 y en la actualidad cubre en promedio un 66% del universo arancelario. Bolivia, por su parte, está autorizado a aplicar dos niveles. En el caso de Colombia y Venezuela, los avances hacia la conformación de una Unión Aduanera han sido notables al cubrir el AEC un 87,3% del arancel<sup>8</sup>. En lo que respecta al Perú surgieron algunos escollos por fortuna superados mediante su reincorporación a la CAN en 1997 y en cuyo caso la Comisión deberá fijar los plazos para la adopción del AEC.

Los avances en los compromisos de liberalización se reflejan en el importante crecimiento experimentado por el comercio regional en los últimos años. Las exportaciones intracomunidad alcanzan en 1997 los US\$5,628 millones, con un crecimiento anual promedio en la presente década (excluido 1996 en que hubo una ligera contracción), superior al 25%. En 1998 por efecto de la coyuntura recesiva que afecta a varias de las economías andinas posiblemente el comercio intrarregional haya experimentado un estancamiento (véase Gráfico 1).

Por otra parte, se han adoptado decisiones en materia de armonización de políticas en cuanto a incentivos a las exportaciones y eliminación de elementos que afecten las condiciones de competencia equitativa en la región que contribuirán al mayor dinamismo del intercambio comercial. En fin, ha habido progreso en otras áreas, como, por ejemplo, transporte aéreo y telecomunicaciones.

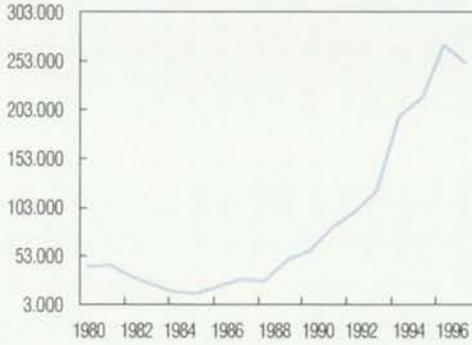
Merece destacar igualmente la aprobación el pasado año, del Marco de Liberalización de los Servicios (Decisión 439), el cual constituye un avance significativo hacia la conformación de un mercado común. Este marco establece una liberalización amplia y sustancial para el año 2005 para los servicios en general (excluido transporte aéreo). Dada la especificidad e importancia macroeconómica del sector financiero, su liberalización será objeto de una decisión particular, cuyas negociaciones se han iniciado en noviembre pasado. El sector de telecomunicaciones igualmente contará con disposiciones especiales.

Por su parte, las políticas macroeconómicas individualmente adoptadas se tradujeron en una notable reducción de los desequilibrios

Gráfico 1

**Exportaciones de Bolivia a la Comunidad Andina, 1980-1997**

(Millones de dólares)



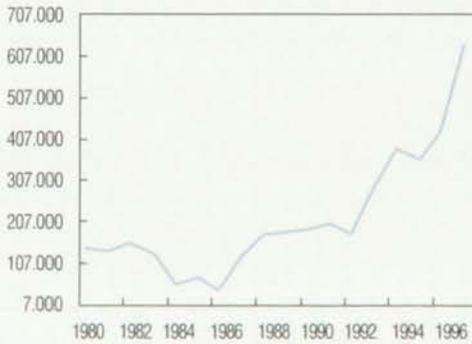
**Exportaciones de Colombia a la Comunidad Andina, 1980-1997**

(Millones de dólares)



**Exportaciones de Ecuador a la Comunidad Andina, 1980-1997**

(Millones de dólares)



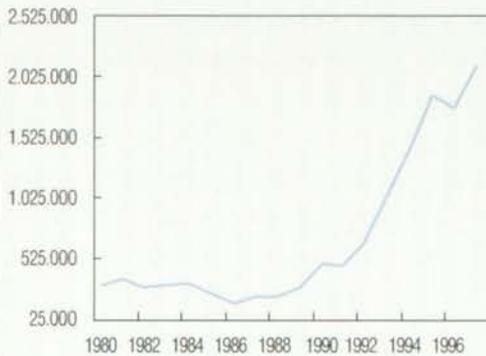
**Exportaciones de Perú a la Comunidad Andina, 1980-1997**

(Millones de dólares)



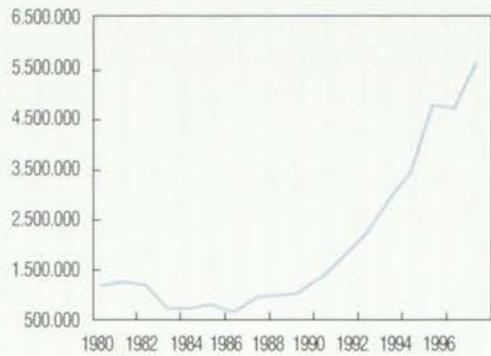
**Exportaciones de Venezuela a la Comunidad Andina, 1980-1997**

(Millones de dólares)



**Comunidad Andina. Exportaciones intracomunitarias, 1980-1997**

(Millones de dólares)



Fuente: Secretaría de la Comunidad Andina.

macroeconómicos y el control de la inflación a principios de esta década. Sin embargo, más recientemente estos países han experimentado tendencias de inestabilidad macroeconómica, las cuales se vieron agravadas por la vulnerabilidad de la región frente a los acontecimientos internacionales del Asia, el menor flujo de capitales y a fenómenos naturales como El Niño. En particular, la caída de los términos de intercambio significó un severo deterioro de la situación fiscal y externa para varios países de la región.

No obstante la situación de déficit de distinta magnitud en su sector externo en todos los países de la región y algunos desequilibrios internos de considerable importancia, a diferencia de la década pasada estas dificultades no se han traducido en políticas proteccionistas, lo que ha permitido morigerar los efectos recesivos derivados de la situación exterior<sup>9</sup>.

Igualmente, se han producido avances en el propósito de integración hemisférica, habiéndose iniciado negociaciones para la creación de una zona de libre comercio con el Mercosur y negociaciones conjuntas con el ALCA.

Por último, se han dado algunos acuerdos al más alto nivel político para abordar la tarea de armonización de políticas macroeconómicas, tema de la siguiente sección.

### *III. ARMONIZACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS*

Avances en la integración requieren un mayor grado de cooperación en el diseño de las políticas macroeconómicas individuales, puesto que la creciente interdependencia que se deriva de dichos procesos tiende a reducir la autonomía y la eficiencia de las políticas propias, al tiempo que hace más vulnerable la economía frente a las acciones de sus socios<sup>10</sup>. En efecto, la capacidad de transmisión de perturbaciones de una economía a otra aumenta bajo escenarios de mayor apertura. En consecuencia, un primer requisito para el éxito del proyecto integrador lo constituye la convergencia en los grandes objetivos de la política macroeconómica. En tal sentido, las aproximaciones que al respecto se han dado en las economías andinas y la prioridad asignada a la reducción de la inflación y de los desequilibrios fiscales, brindan un mar-

co más propicio para la complementación de estas economías bajo condiciones de competencia más realistas.

Por su parte, condición esencial para el progreso de la integración económica lo constituye un mínimo de estabilidad cambiaria. Amplios desequilibrios externos que deriven en devaluaciones de la moneda pueden entorpecer el proceso al modificar de manera automática las relaciones de precios, afectando no sólo el intercambio directo con el país que efectuó la devaluación, sino, indirectamente con terceros mercados por efecto de las distorsiones en la competitividad que aquella genera. La incertidumbre cambiaria a su vez puede menoscabar la inversión, puesto que ella dificulta la planeación de proyectos a largo plazo.

Es claro, sin embargo, que la reducción de los desequilibrios macroeconómicos per se no garantiza la estabilidad cambiaria en una región caracterizada por su gran dependencia de los recursos naturales. En particular, factores exógenos como la volatilidad de los flujos de capital y de los precios de productos básicos, aun bajo escenarios de equilibrio macroeconómico, imprimen una mayor vulnerabilidad a estas economías por la capacidad que tienen dichos factores de alterar la oferta y demanda de divisas y el gasto agregado, afectando así la propia estabilidad macroeconómica.

Tales condiciones estructurales hacen que las consecuencias tanto de orden fiscal como externas, derivadas de los choques exógenos sean considerables y por lo general hayan derivado en frecuentes ajustes abruptos del gasto y en devaluaciones cambiarias que modifican la asignación de recursos, por lo general, con grandes costos sociales e importantes repercusiones para los socios.

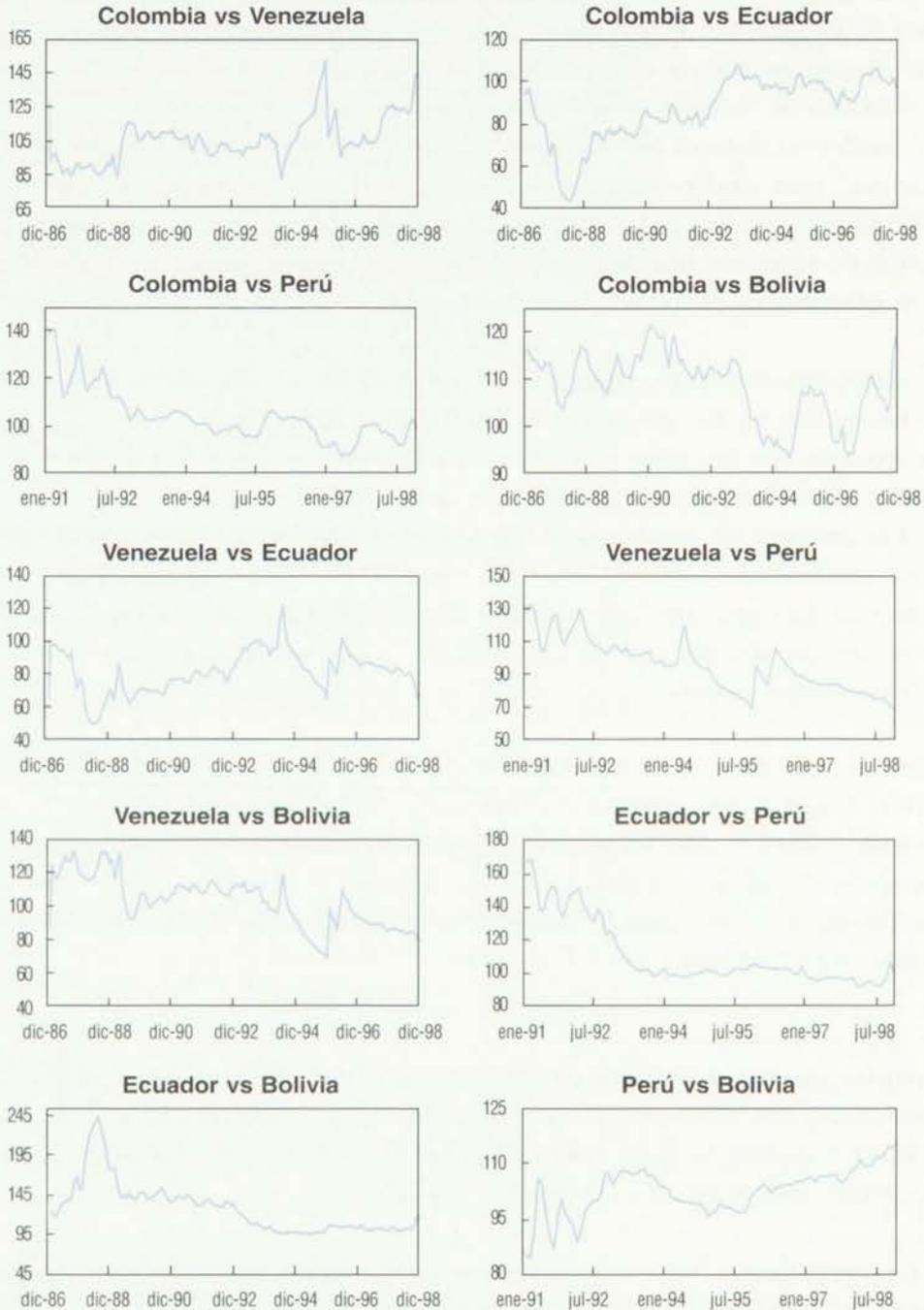
Lo que es peor aún, la ocurrencia de fenómenos exógenos de diferente sentido puede producir ciclos inversos entre estas economías que magnifican los desequilibrios regionales y la inestabilidad cambiaria. El Gráfico 2 ilustra la gran volatilidad que han exhibido los tipos de cambio bilaterales entre las monedas andinas.

Por consiguiente, una mayor articulación de las políticas macroeconómicas, además de fortalecer los equilibrios fundamentales, debe orientarse a reducir la volatilidad externa de las economías regionales y conducir a una mayor estabilidad cambiaria de los tipos de cambio reales en la región, sin que ello signifique la imposibilidad de efectuar rea-

Gráfico 2

**Índice de la tasa de cambio real. Bilaterales**

(Promedio geométrico 1994 = 100)



**Notas:** Como deflactor se usó el IPP para Colombia, Perú y Venezuela; en tanto que el IPC se utilizó para Ecuador y Bolivia. Por problemas de escala, en los ITCR donde participa Perú se graficó a partir de enero de 1991, para evitar los efectos de la hiperinflación.

Fuente: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos - Sección de Estadística.

lineamientos cuando fuere necesario. En este orden de ideas, resulta necesario cierto grado de congruencia en las políticas monetarias y financieras, que permita aproximaciones, más que en los instrumentos en sus resultados, en variables tan importantes como la tasa de inflación o la tasa de interés. De lo contrario, amplios diferenciales en estas variables pueden dar lugar a movimientos especulativos de capital y a inestabilidad del tipo de cambio real, de la liquidez, la balanza de pagos, el comercio, la inversión y, en fin, del producto. Igualmente, un sistema de regulación y supervisión bancaria eficiente que facilite la adecuada canalización del ahorro y evite los graves efectos perturbadores derivados de las crisis financieras es indispensable para la estabilidad de las tasas reales de cambio y la mayor integración de las economías. La similitud en las prácticas de supervisión bancaria también facilitaría la inversión financiera entre los países.

Paralelamente la integración requiere alguna convergencia en el campo tributario puesto que grandes diferencias entre los socios en esta materia pueden crear ventajas artificiales y distorsiones en los flujos de intercambio.

#### *IV. ACCIONES DEL CONSEJO ASESOR MACROECONOMICO*

Frente a los propósitos expuestos, el Consejo Macroeconómico en las dos reuniones realizadas hasta el momento (en Quito en marzo de 1998 y en Santafé de Bogotá en octubre pasado), además de plantear la necesidad de mantener los esfuerzos de estabilización y manejo prudente y consistente de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, se ha comprometido a intensificar los esfuerzos de coordinación en este campo, así como en el de normas regulatorias y de supervisión de los sistemas financieros dentro de un marco de estabilidad política y social de la región. Asimismo, ha concedido atención a la necesidad de trabajar a nivel de la Comunidad Andina sobre la posibilidad de aplicar políticas prudenciales que ayuden a evitar la volatilidad en los flujos de capitales.

Por su parte, el Consejo Asesor creó un grupo de alto nivel cuya tarea será la definición de criterios de convergencia de política macroeconómica que se refleje en la reducción de la inflación y las elevadas tasas de interés que afectan a la región, y conformó grupos de trabajo a

nivel técnico para la creación de un sistema de información estadística, el intercambio de información de políticas macroeconómicas, la armonización de normas de regulación prudencial de la banca, normas contables y sobre el mercado de valores, doble tributación y acuerdos sobre inversiones.

En cuanto al Arancel Externo Común se instruyó a la Comisión y la Secretaría para acordar un proyecto de Decisión que perfeccione este mecanismo con miras a consolidar una verdadera Unión Aduanera en el primer semestre de este año. Paralelamente, se encomendó el estudio por parte de diversas instituciones de la CAN con el apoyo de expertos, en distintos temas como la promoción y protección recíproca de inversiones, tributación indirecta e impuesto al valor agregado y procedimientos en materia aduanera.

Con el fin de fortalecer la integración hemisférica, el Consejo Asesor instó a la incorporación de otros bancos centrales latinoamericanos al Fondo Latinoamericano de Reservas y respaldó la instrumentación de mecanismos para fortalecer la capacidad crediticia de esta entidad.

En lo que respecta a los mecanismos de pago, se propuso a los Bancos Centrales de la CAN estudiar la viabilidad de aumentar los cupos del convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI para los países miembros de la CAN. Asimismo, se acordó analizar el establecimiento de un sistema de pagos de libre convertibilidad entre los países miembros, en moneda local. Al respecto, merece señalar la experiencia pionera de Colombia con Venezuela y con Ecuador en cuyos casos se han realizado modificaciones a los regímenes cambiarios, con el fin de permitir la realización del intercambio comercial en las monedas nacionales. El tema requerirá de estudio y ajustes operativos que permitan un desarrollo más dinámico de estos mercados en la región. Ello posibilitará un ahorro en tiempo y costos de transacción y una mayor certidumbre sobre la tasa de cambio aplicable al no tener que realizar arbitrajes o triangulaciones en terceras monedas y corresponsalía con terceros países. El mayor beneficio de tal “desdolarización del comercio” se obtendría en circunstancias de dificultades cambiarias, pues la existencia de estos mecanismos de pago en monedas nacionales evitaría las reducciones del comercio derivadas de la escasez de liquidez externa.

## V. *CONSIDERACIONES FINALES*

El nuevo esquema de integración andina inscrito dentro del llamado “regionalismo abierto”, ha mostrado resultados positivos, coadyuvado por el impulso político al más alto nivel dado al proceso en estos años. Mayores desarrollos en esta vía exigen esfuerzos constantes que permitan superar los obstáculos que surjan y abordar nuevas etapas más ambiciosas.

Como en cualquier proceso de integración, se requiere un mínimo de condicionantes macroeconómicos para su avance real. La adopción de políticas desarticuladas por parte de los socios que propicien un clima de incertidumbre, pueden convertirse en serio obstáculo para el desarrollo del proceso. Este requiere la reducción de los grandes desequilibrios macroeconómicos y de una mayor convergencia en variables fundamentales como la inflación y la tasa de interés, así como la búsqueda de una mayor estabilidad en los tipos de cambio reales con el fin de reducir los riesgos cambiarios para el comercio y la inversión que afectan las condiciones de competencia.

En particular factores exógenos con un gran potencial de imprimir vulnerabilidad a las economías como la variabilidad de los flujos de capital y de los precios de materias primas, hacen necesario contar con instrumentos de estabilización frente a estos elementos de perturbación, que reduzcan así la magnitud de la volatilidad en la economía y el elevado sacrificio de los ajustes que ésta conlleva.

Igualmente es deseable realizar esfuerzos de armonización de normas prudenciales y de regulación de los sistemas financieros, con el fin de tener un mayor grado de control sobre posibles fuentes de desequilibrio macroeconómico y de transmisión de tales perturbaciones a los demás países miembros.

Existen perspectivas positivas en la reciente creación del Consejo Asesor Macroeconómico y la dinámica que ha mostrado. Como se ha insistido, la voluntad política es quizás el ingrediente esencial para el progreso del proceso integrador, como lo ilustra el caso de la Unión Monetaria Europea; en coyunturas como la actual, caracterizadas por turbulencias en el entorno internacional y algunas dificultades internas, resulta especialmente importante mantener la dirección en el propósito integrador,

de tal manera que las modificaciones de política que se adopten y los ajustes requeridos en las economías individuales no afecten dichos objetivos y se eviten medidas que contrarresten los avances logrados en la complementación económica regional. El diálogo permanente de las autoridades económicas al más alto nivel facilitará avances concretos para la conformación de un verdadero mercado común andino, como lo demuestran las tareas específicas que ya se están iniciando.

*Miguel Urrutia Montoya*  
*Gerente General\**

- \* Esta Nota fue elaborada con la colaboración de Helena Villamizar G. Las opiniones del presente editorial no comprometen a la junta Directiva y son responsabilidad del Gerente General.

## NOTAS

- <sup>1</sup> En adelante se denominará Consejo Asesor de Autoridades Económicas o Consejo Macroeconómico.
- <sup>2</sup> Esta sección se basa principalmente en el Documento de la Secretaría General de la Comunidad Andina "28 años de Integración Andina. Un recuento histórico", noviembre, 1997, Lima-Perú.
- <sup>3</sup> En particular mediante la apertura comercial que ocurrió con distinta intensidad desde la segunda mitad de los años ochenta en estas economías, y un tratamiento más flexible a la inversión extranjera.
- <sup>4</sup> Esto último entendido como procesos de integración subregional enmarcados en un esquema más amplio de globalización de las economías, contrario a los desarrollos de integración bajo modelos de protección vigentes en las décadas de los años sesenta y setenta, de tal forma que la concesión de preferencias subregionales mayores permita los beneficios de la competencia y un aprendizaje para futuros esfuerzos de liberalización así como una mejor posición negociadora frente a otros bloques.
- <sup>5</sup> A la fecha se han realizado 10 cumbres presidenciales: Cartagena, 1989; II Galápagos, diciembre, 1989; III Machu Pichu, mayo, 1990; IV en La Paz, noviembre, 1990; V en Caracas, mayo, 1991; VI Cartagena, diciembre, 1991; VII Quito, septiembre, 1995; VIII en Trujillo, marzo, 1996; IX en Sucre, Bolivia, abril de 1997, X en Guayaquil, 1998, y se tiene programada una en Cartagena para el próximo mes de mayo con ocasión de los Treinta años de la creación del Pacto Andino.
- <sup>6</sup> Entre ellas la creación de la "Comunidad Andina" y el Sistema Andino de Integración, la transformación de la Junta del Acuerdo de Cartagena en Secretaría General de la Comunidad Andina, la incorporación del Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la estructura institucional de la Comunidad Andina. Véase CAN, *Op.Cit.*
- <sup>7</sup> Perú obtuvo distintos plazos para su reincorporación plena a la Zona de Libre Comercio, proceso que se inició el 1 de agosto de ese año y culminará en el año 2000.
- <sup>8</sup> Los diversos porcentajes de cubrimiento del arancel externo común por países se deben a que Ecuador tiene un tratamiento preferencial en un grupo de aproximadamente 1.000 subpartidas. Entre Colombia y Venezuela subsisten algunas diferencias que un país hace y el otro no, en algunas materias primas y bienes de capital.
- <sup>9</sup> Por ejemplo, en el caso del intercambio entre Colombia y Venezuela, si bien el primer país fue afectado por la crisis económica de su vecino en 1994, la reducción de sus exportaciones a ese mercado no revistió la gravedad de la experimentada en 1983 (68% en 1983 frente a 24% en 1994).
- <sup>10</sup> Así, por ejemplo, la liberalización hace más sensibles los flujos comerciales a los cambios en las variables macroeconómicas de sus vecinos, así como la liberalización financiera puede conducir a pérdidas en el control de la oferta de dinero e indeterminación de la demanda.