

La Comunidad Andina de Naciones y los procesos de integración en el hemisferio

Luis Abugattas Majluf

La Reunión Ministerial de San José de Costa Rica (18-19 de Março de 1998) y la Cumbre Presidencial de las Américas de Santiago de Chile (18-19 de Abril de 1998), al lanzar formalmente el proceso de negociación, han marcado la conclusión de un ciclo en el proceso de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta ambiciosa iniciativa se ha sumado a las profundas transformaciones que viene experimentando América Latina desde inicios de la presente década. De manera paralela al abandono de las políticas de desarrollo sustentadas en la industrialización vía la sustitución de importaciones se ha producido en la región una revitalización de los esquemas de integración existentes, la conformación de nuevas agrupaciones de países, y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales de «segunda generación». Las implicancias de estas iniciativas serán profundas, modificando substancialmente las relaciones comerciales de los países del hemisferio. Según algunos estimados, como resultado de los acuerdos ya suscritos, en el año 2004 el 86 por cento de las exportaciones intrahemisféricas estarían liberadas de todo gravamen¹. El presente trabajo analiza la posición y la estrategia de la Comunidad Andina de Naciones en este nuevo contexto hemisférico.

La primera sección del documento presenta una visión de los objetivos y de la experiencia en las relaciones externas de la Comunidad Andina, resaltando el papel que ha tenido el relacionamiento con el Mercosur en la estrategia externa de los países andinos. La segunda sección del documento presenta algunas reflexiones sobre las negociaciones en curso entre la Comunidad Andina y el Mercosur, proceso que reviste de especial relevancia en el marco de las negociaciones del ALCA. Finalmente, la última sección del documento examina la posición de la Comunidad Andina frente al ALCA y las posibilidades de convergencia con Mercosur en este proceso.

Fundamentos y experiencia de proyección externa de la Comunidad Andina

Para analizar la posición de la Comunidad Andina frente a las diferentes opciones de integración que se presentan actualmente en el hemisferio es necesario remontarse al momento fundacional del Grupo Andino y a los objetivos de los países andinos al crear la

agrupación de integración. La concepción del papel que desempeña la acción externa conjunta en el marco de la integración subregional, así como los objetivos comunitarios en esta área, se derivan de los objetivos primigenios que dieron origen al Grupo Andino y han constituido una constante durante los casi treinta años de su desarrollo y consolidación. En esta sección del documento se analiza la evolución de la acción externa conjunta de los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones, los objetivos que se han trazado en esta área y sus implicancias con respecto a las opciones de integración que se presentan en la actualidad – ya sea a nivel hemisférico con miras al ALCA o a nivel regional frente a la posibilidad de construir un bloque de integración sudamericano.

El Grupo Andino, precursor de la Comunidad Andina de Naciones, emergió en 1969 en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como un instrumento para fortalecer la participación de los países andinos en dicho acuerdo de preferencias comerciales. El Grupo Andino surgió frente a la constatación de las limitaciones que tenía – para los países de mercados insuficientes o de menor desarrollo relativo – la ALALC. Este organismo regional se convirtió posteriormente en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), al cual pertenecen los ahora países miembros de la Comunidad Andina. El Grupo Andino se constituyó al amparo de la Resolución 202 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, que fija los principios que reglamentan las normas de los acuerdos subregionales, y la Resolución 203 que contiene las bases del acuerdo subregional andino. Hasta 1983, el Grupo Andino constituye un acuerdo derivado del Tratado de Montevideo, sin independencia jurídica al margen de él. Recién con la entrada en vigor del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en dicho año se consagra la autonomía del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena al señalar, dicho tratado, que tanto el Tratado como el Acuerdo tendrán vigencia de manera independiente a la vigencia del Tratado de Montevideo².

En el marco jurídico descrito *supra*, el esquema de integración subregional fue concebido por los países miembros como un instrumento para facilitar su participación en el proceso de integración regional, «con miras a la formación gradual de un Mercado Común Latinoamericano»³. Es decir, el objetivo de política externa de la Comunidad Andina desde sus orígenes fue el de la integración regional. En ese contexto, el proceso de integración subregional andino puede entenderse como un estadio en un proceso de integración de mayor envergadura, y se orienta a mejorar la posición de los países miembros para participar activamente en dicho proceso y, al mismo tiempo, coadyuvar a una efectiva inserción en la economía internacional.

¹ Luis Jorge Garay y Antoni Estavadeordal, «Protección, Desgravación Preferencial y Normas de Origen en las Américas». In *Integración y Comercio* nº 0, Año 1 (BID-INTAL, enero-abril 1996).

Con la finalidad de lograr estos objetivos el Acuerdo de Cartagena contempló:

- La posibilidad de que los países miembros adopten programas para orientar las acciones externas conjuntas, especialmente en lo relativo a las negociaciones con terceros países y grupos de países, así como para la participación en foros y organismos especializados en materias vinculadas a la economía internacional⁴;
- La acción comunitaria en negociaciones arancelarias con países ajenos a la subregión como instrumento de proyección externa de la Comunidad Andina. Cualquier negociación arancelaria que realice un país miembro deberá estar sujeta a consulta con el resto de los países miembros, y los compromisos arancelarios que adopten los países deberán sujetarse a los términos definidos comunitariamente⁵;
- La adopción del Arancel Externo Común (AEC) como mecanismo comunitario para definir los términos del relacionamiento externo de la agrupación en materia comercial⁶.

En términos de la política y proyección externa de la Comunidad Andina se pueden identificar claramente dos períodos de la integración andina. Durante el primer período, que cubre prácticamente las dos primeras décadas del proceso (1970-1989), la integración subregional puede caracterizarse como centrípeta, es decir, una integración que se dirigió hacia adentro de la agrupación. Durante este período se dio prioridad a las acciones comunitarias orientadas a impulsar la creación de un mercado subregional y aquellas en apoyo a los procesos de desarrollo nacional sustentados en el modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones. No es objeto de este documento profundizar en este tema. Es necesario señalar, sin embargo, que durante este período no se desarrollaron mayores esfuerzos en articular y poner en práctica una política externa comunitaria, y las definiciones referentes a la política arancelaria común fueron reiteradamente postergadas. En materia de negociaciones comerciales, estas fueron desarrolladas individualmente por los países andinos en el marco de la ALADI, mediante la suscripción de Acuerdos de Alcance Parcial con el resto de los países miembros de dicha agrupación. Durante este período, la única experiencia de acción externa conjunta de los países andinos fue la aproximación comunitaria a la Comunidad Económica Europea (CEE), que desembocó en la suscripción

² 28 Años de Integración Andina: Un Recuento Histórico, Comunidad Andina, Secretaría-General, Lima, noviembre 1997.

³ Objetivo plasmado en el Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena.

⁴ Artículo 141 del Acuerdo de Cartagena, Decisión 406 (Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino).

⁵ Artículo 98 del Acuerdo de Cartagena.

de un Acuerdo de Cooperación entre ambos bloques⁷. Este acuerdo fue renovado sucesivamente dando lugar a una fructífera relación entre la CEE y los países miembros del Acuerdo de Cartagena, y fue posteriormente sustituido por un acuerdo de «segunda generación» aún vigente⁸.

Con respecto a la acción externa conjunta es menester destacar la diferencia que se observa entre la Comunidad Andina y la experiencia del Mercosur, agrupación que desde las etapas iniciales del proceso de integración ha enfatizado la acción externa conjunta y las negociaciones comerciales en bloque con terceros países y agrupaciones de países. El diferente momento histórico en el cual ambos procesos fueron lanzados (bajo el imperio de diferentes concepciones de desarrollo e integración) y el impacto de la crisis de los ochenta sobre el proceso subregional andino, explican en parte la diferente aproximación a la acción externa conjunta de estas dos agrupaciones de integración. No obstante, el sensible retraso que experimentó la Comunidad Andina para articular y proyectar una política externa común es un tema que requiere de mayor análisis y reflexión – en particular a la vista de algunos obstáculos que viene enfrentando la Comunidad Andina en la actualidad para consolidarse como un actor válido y viable, en el contexto de los procesos regionales, hemisféricos y multilaterales.

Un segundo período en la integración andina, en lo referente a la actuación externa conjunta, se hace evidente a partir de fines de la década de los ochenta. A partir de 1989, el tema de las relaciones externas conjuntas de los países miembros de la Comunidad Andina adquiere una nueva dimensión y es introducido de manera preferente en la agenda de acción de la agrupación. Esto ocurre de manera paralela a la reactivación del proceso de integración como resultado de: la superación de las consecuencias de la crisis económica que experimentaron los países andinos durante gran parte de la década de los ochenta; la convergencia progresiva de la política económica y de los modelos de desarrollo aplicados en los países miembros, sustentados ahora en la desregulación y liberalización de los mercados; y el renovado compromiso político al más alto nivel y la consolidación del marco institucional del sistema andino de integración.

El Manifiesto de Cartagena de Indias, que emanó de la I Cumbre Presidencial Andina desarrollada en dicha ciudad en mayo de 1989, rescata el tema de las relaciones internacionales de la Comunidad Andina como componente de la agenda de acción subregional. En dicha ocasión se acordó desarrollar e intensificar los vínculos del Grupo

⁶ Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena.

⁷ Decisión 190 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, noviembre de 1983.

⁸ Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); Decisión 329 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (octubre de 1992).

Andino con otros esquemas de integración existentes en América Latina y el Caribe y reactivar los mecanismos de cooperación establecidos con los países de la región. Así mismo, se acordó dar impulso a la coordinación de los países miembros frente a los países desarrollados. La agenda externa de la Comunidad Andina es definida en el marco del *Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino*, aprobado por los Presidentes en la Reunión de Galápagos celebrada en diciembre de 1989. En ese documento se reconoce que «el uso exclusivo de caminos bilaterales de ‘integración hacia fuera’ tiene importantes limitaciones (...) por ello se requiere desarrollar, paralelamente, el camino subregional de inserción moderna y dinámica en la economía mundial, reforzando la acción conjunta ante terceros países y en los foros y negociaciones multilaterales. Dentro de este objetivo, el fortalecimiento del Grupo Andino es de gran importancia como factor coadyuvante en el logro de la unidad Latinoamericana»⁹. El *Diseño Estratégico* contempló como objetivos prioritarios en esta área: el fortalecimiento de la acción externa conjunta, como mecanismo para afirmar la condición del Grupo Andino como interlocutor comunitario en las relaciones económicas; y la convergencia con los objetivos de la unidad latinoamericana, con el objetivo de contribuir al proyecto de unidad regional.

En el Acta de la Paz, suscrita por los Presidentes de los países miembros de la Comunidad Andina en noviembre de 1990, se reafirman los objetivos de la acción externa conjunta acordando «dar prioridad al objetivo del Mercado Común Latinoamericano». El *Plan de Acción para la Profundización del Diseño Estratégico*, anexo al Acta de la Paz, establece los lineamientos de acción orientados a potenciar la capacidad de la agrupación de proyectarse internacionalmente como un bloque coherente, con identidad propia y reconocido como contraparte efectiva en el contexto mundial. Se definieron dos campos de acción: la contribución a la unidad latinoamericana y la articulación con el contexto mundial. En el primero se identificaron los siguientes objetivos: intensificación de las relaciones de coordinación y compatibilización entre el Grupo Andino y la ALADI; establecimiento de lazos entre el Grupo Andino y el Mercosur, a fin de facilitar la configuración del Mercado Común Latinoamericano; desarrollo de coordinación y cooperación del Grupo Andino con otros esquemas de integración y cooperación existentes en la región (CARICOM, SIECA, G3, Tratado de Cuenca de la Plata, Tratado de Cooperación Amazónica); y impulsar a nivel de países individuales las relaciones del Grupo Andino con Argentina, Brasil y México, y desarrollar una estrategia de aproximación subregional con Chile¹⁰. El objetivo de la conformación del Mercado Común Latinoamericano fue renovado en el Acta de Caracas suscrita en mayo de 1991 – instrumento que «reitera que, dentro de un renovado concepto de convergencia, la aproximación de los distintos esquemas de integración subregional

⁹ Documentos de la Reunión de Galápagos (Ecuador, 17-18 de diciembre de 1989).

¹⁰ Anexo al Acta de La Paz (IV Reunión del Consejo Presidencial Andino, La Paz, Bolivia, 29-30 de noviembre de 1990).

latinoamericanos debe contribuir de manera decidida a la conformación del Mercado Común Latinoamericano, antes del final del presente siglo»¹¹.

Las Decisiones adoptadas por los Presidentes andinos con ocasión de la VI Reunión del Consejo Presidencial Andino (celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en diciembre de 1991), e incorporadas en el Acta de Barahona, constituyeron un hito importante en el desarrollo de la integración andina y, en particular, en lo concerniente al futuro de la acción externa conjunta. En dicha reunión se acordó poner en vigor la Zona de Libre Comercio Andina y se fijaron los lineamientos para la adopción del Arancel Externo Común, instrumento fundamental para el relacionamiento comercial con terceros. Sin embargo, en el área de las relaciones externas se introdujo importantes modificaciones en relación con las estrategias y los objetivos de la acción externa andina. Así, se establece la conformación del área de libre comercio hemisférica como objetivo explícito de la acción externa conjunta andina, en respuesta a la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush (1994); y, si bien es cierto que se decide que las negociaciones con los países de América Latina y del Caribe tendrán preferentemente un carácter comunitario, se autoriza a los países miembros – en caso de no ser posible negociar en bloque – a realizar negociaciones de carácter bilateral en las cuales participe uno o más países del Grupo Andino. En esta ocasión, los Presidentes andinos invitaron a México, a Chile, al Mercosur y a «otros países de América Latina y del Caribe» a iniciar discusiones con el Grupo Andino en su conjunto, con miras a ampliar las relaciones comerciales y avanzar hacia la progresiva consolidación de un espacio económico latinoamericano. Sin embargo, como lo demostraron los acontecimientos posteriores, la libertad otorgada a los países miembros de negociar individualmente socavaron seriamente las posibilidades del Grupo Andino para actuar como un bloque en el contexto internacional.

Las directrices presidenciales con respecto a las negociaciones con terceros países fueron instrumentadas mediante la Decisión 322 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en agosto de 1992. En ella se confirma la libertad de los países miembros para emprender negociaciones comerciales individualmente con países de la ALADI, Centroamérica y el Caribe. La Decisión establece que, de no ser posible «por cualquier motivo» negociar comunitariamente, los países miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con los otros países de la región, en las cuales participe uno o más países del GRAN. En ese caso, la obligación se limita a tener informados al resto de los países miembros del desarrollo de las negociaciones, y «estas no podrán ser objetadas por ningún país miembro por haberse cumplido las consultas previstas en el Artículo 68 (98 del nuevo acuerdo codificado) del Acuerdo».

¹¹ Acta de Caracas (V Reunión del Consejo Presidencial Andino, Caracas, Venezuela, 17-18 de mayo de 1991).

Al amparo de la libertad conferida para negociar acuerdos comerciales, los países andinos se comprometieron, individualmente, en un conjunto de iniciativas para liberalizar el comercio con otros países o agrupaciones de países de la región. Así mismo, Colombia y Venezuela suscribieron el Grupo de los Tres (G3) con México (1994), y el Acuerdo sobre Comercio e Inversión con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (1993); los países andinos suscribieron acuerdos individuales de libre comercio con Chile – Colombia y Venezuela en 1993, Ecuador en 1994 y Bolivia en 1996; y Bolivia suscribió acuerdos con México (1994) y el Mercosur (1997). Perú culminó en mayo del presente año las negociaciones de un acuerdo amplio de libre comercio con Chile que entrará en vigor en julio, y se encuentra negociando un acuerdo de libre comercio con México que se espera entre en vigor a fines de 1998. Todos estos acuerdos, salvo el suscrito por Colombia y Venezuela con los países de Centroamérica, tienen como objetivo la conformación de una zona de libre comercio entre las partes contratantes. Durante un prolongado período de tiempo no ha sido posible articular posiciones conjuntas entre los países andinos para negociar en bloque. Aún más, a pesar del compromiso incorporado en la Decisión 322 de acordar criterios comunes para revisar los Acuerdos de Alcance Parcial suscritos con los países de la ALADI (compromiso con implicancias menores) esto no se ha producido hasta la fecha. Los países han tendido a privilegiar la actuación unilateral en las negociaciones comerciales con terceros países, no obstante los compromisos incorporados en el Acuerdo de Cartagena y las reiteradas declaraciones de voluntad política para potenciar a la Comunidad Andina como interlocutor en las relaciones externas de los países miembros.

Una serie de factores contribuyen a explicar el comportamiento de los países miembros de la Comunidad Andina en lo referente a las relaciones con terceros países; entre ellos cabe destacar los siguientes: ausencia de condiciones objetivas para impulsar la acción colectiva, ausencia temporal de liderazgo político en el proceso, y la crisis derivada del alejamiento temporal del Perú del proceso de integración. A continuación se analizan brevemente estos factores.

El Arancel Externo Común constituye el instrumento por excelencia para definir una aproximación comunitaria con el resto del mundo. El establecimiento de un AEC impone de manera paralela la necesidad de limitar la autonomía nacional para llevar a cabo negociaciones arancelarias con terceros países con la finalidad de evitar perforaciones a ese mismo AEC, que generen distorsiones en las condiciones de competencia al interior del mercado ampliado de la unión aduanera. La Comunidad Andina de Naciones constituye formalmente una unión aduanera desde enero de 1995, al entrar en vigor la Decisión 370 que estableció la tarifa externa común. No obstante, sólo cuatro de los países miembros participan del mecanismo, no se ha logrado consolidar un AEC y se mantienen múltiples

perforaciones a la estructura arancelaria definida para la agrupación. Es así que la Comunidad Andina ha sido caracterizada como una «unión aduanera imperfecta».

En lo que respecta al Arancel Externo Común, el Perú no está obligado a aplicarlo hasta tanto la Comisión no decida los plazos y modalidades para la incorporación de dicho país a ese instrumento. Por lo tanto, Perú mantiene su propia estructura arancelaria para las importaciones desde terceros países y plena libertad para definir unilateralmente su política arancelaria. Así mismo, Bolivia cuenta con autorización para aplicar a las importaciones sus aranceles nacionales que difieren substancialmente del AEC, y para el Ecuador se ha establecido un régimen especial, en virtud del cual se le permite mantener una diferencia de cinco puntos del AEC con respecto al 15 por ciento del universo arancelario. Adicionalmente, cada país miembro mantiene las preferencias otorgadas a terceros países en virtud de los acuerdos comerciales en los que participa. Por lo tanto, en la actualidad, la aplicación práctica del AEC (con perforaciones nacionales) se limita a Colombia y Venezuela. Por lo tanto, la Comunidad Andina aún constituye una zona de libre comercio en vías de consolidar una unión aduanera.

En el contexto analizado *supra* no se dan condiciones suficientes para que la negociación en bloque constituya un imperativo para la agrupación de países. En la medida en que no se ponga en vigor un AEC efectivo, el incentivo para la acción colectiva en negociaciones comerciales con terceros países será menor. Este tema ha sido abordado por diferentes instancias de la Comunidad Andina y constituye uno de los principales aspectos que deberán ser evaluados en el marco de los trabajos encomendados por el X Consejo Presidencial realizado en Guayaquil (Ecuador) en febrero de 1998, para proponer lineamientos que permitan el perfeccionamiento y profundización del proceso de integración subregional andina para cumplir con el objetivo de conformar el Mercado Común.

Un segundo factor que indudablemente limitó las posibilidades de la Comunidad Andina de actuar como un bloque en las relaciones externas constituyó la suspensión temporal del Perú de los principales mecanismos de la integración subregional. Desde agosto de 1992, en virtud de la Decisión 321, al Perú se le autorizó a no participar en la adopción de decisiones relativas a armonización de políticas macroeconómicas, a la definición del Arancel Externo Común, al perfeccionamiento de la Zona Andina de Libre Comercio, ni en las negociaciones comerciales que los restantes países adelanten con terceros. La suspensión del Perú de estos compromisos y procesos subregionales y las tensiones internas generadas por esta decisión – que llevaron a la larga aún la posibilidad del retiro definitivo del Perú de la Comunidad Andina – generaron un clima adverso a la articulación de posiciones conjuntas en las relaciones con terceros países. Los acuerdos comerciales suscritos individualmente

por los países miembros con terceros países afectaron las preferencias subregionales, endureciendo la posición de algunos países en el sentido de las acciones unilaterales. En ese contexto, a pesar de las expresiones de voluntad política, fue muy difícil, sino imposible, pretender actuar como un bloque hacia terceros países. En julio de 1997, con la suscripción del Acuerdo Global para la incorporación plena del Perú en la Zona Andina de Libre Comercio, se eliminó este obstáculo a la acción colectiva.

Finalmente cabe destacar el hecho que, desde 1991 hasta 1995, el Consejo Presidencial Andino no se reunió. Esta instancia fue la responsable de la reactivación del proceso de integración a partir de 1989 y la que impulsó la acción externa conjunta. La ausencia del liderazgo político, en el contexto mencionado *supra*, limitó seriamente las posibilidades de potenciar y profundizar la acción externa conjunta. A partir de 1995 el Consejo Presidencial Andino se reúne nuevamente, retomando el liderazgo del proceso de integración, lo que se plasmó posteriormente en la reforma institucional del sistema de integración andino, en la creación de la Comunidad Andina, y en la profundización y aceleración del proceso de integración, incluyendo un nuevo impulso a las relaciones externas conjuntas de los países miembros.

Algunos de los factores que obstaculizaron en el pasado la acción externa conjunta andina han sido superados. El diseño y desarrollo de una política externa común que permita la proyección de la Comunidad Andina en el contexto internacional constituye en la actualidad un objetivo prioritario de los países miembros. El mandato del Consejo Presidencial Andino al respecto es bastante claro, y se viene trabajando en la elaboración de una agenda de política exterior en la cual se identifiquen claramente los temas que deben ser abordados comunitariamente, los espacios o foros en donde se plantearán estos temas y los mecanismos institucionales que podrán adoptarse con esa finalidad.

El tema de las relaciones externas de la Comunidad Andina es retomado en el *Nuevo Diseño Estratégico* aprobado por los Presidentes andinos en la Reunión de Quito (1995). En dicho documento se definen los objetivos y los mecanismos para la acción externa colectiva andina. Así, se establece que las relaciones externas del Grupo Andino deberán orientarse al logro de una inserción óptima y eficiente en la economía internacional y al mejoramiento de la competitividad de los bienes y servicios de los países miembros; en ese proceso, los países buscarán conciliar los propósitos de optimizar los beneficios del mercado intra-subregional para las exportaciones andinas y propiciar una negociación coordinada frente a terceros. La coordinación, junto con la profundización de la integración andina, deberían fortalecer la posición negociadora andina en los diferentes foros en los que la Comunidad Andina participe.

Los países miembros decidieron que la proyección natural del proceso de integración es su relacionamiento con los otros procesos de integración, tanto a nivel regional como hemisférico y con bloques comerciales y grupos de países del mundo. Las prioridades definidas para las relaciones externas de la Comunidad Andina fueron: el establecimiento de una estrategia comunitaria para la profundización de la integración con América Latina y el Caribe, en particular con Panamá y el Mercosur; la cooperación con el Caribe, en especial con la Asociación de Estados del Caribe; la participación en el proceso de integración hemisférica; la profundización de las relaciones con la Unión Europea y los países del Asia-Pacífico; y la conformación de posiciones que respondan a objetivos estratégicos en las negociaciones internacionales y frente a los diferentes foros, particularmente la Organización Mundial de Comercio (OMC). En este marco, se enfatizaron las relaciones con Mercosur, señalando que «los países del Grupo Andino aspiran concluir una Zona de Libre Comercio Grupo Andino-Mercosur que opere en el más breve plazo posible».

Con respecto a la conformación al Área de Libre Comercio de las Américas, se estableció que el Grupo Andino formulará posiciones conjuntas en torno a las negociaciones sobre normativa comercial y para el impulso de la cooperación económica. Para este efecto, los países andinos acordaron propiciar los lineamientos de negociación mediante la participación coordinada en los grupos de trabajo constituidos para los temas específicos. Con relación a otros foros de relacionamiento externo, el *Nuevo Diseño Estratégico* contempló lo siguiente:

- Las relaciones Grupo Andino-Unión Europea deberán ser profundizadas en el marco de la coincidencia de intereses entre ambos bloques, con el fin de re-potenciar el diálogo político-institucional, las relaciones económicas y la cooperación en diferentes campos. Para tal efecto, se impulsará la utilización de los diversos mecanismos de relacionamiento con la Unión Europea, en especial los orientados a vincular a los agentes económicos, a promover inversiones y a alcanzar un mejor aprovechamiento de las preferencias arancelarias especiales con un horizonte de estabilidad. En ese sentido se buscará la ampliación y perfeccionamiento del Acuerdo Marco suscrito por el Grupo Andino con la Unión Europea.
- Se realizarán acciones para alcanzar la extensión de los beneficios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas de los Estados Unidos a todos los países de la subregión y un mayor acceso al mercado de dicho país, propiciando una utilización amplia de la misma.
- En cuanto a las relaciones con los países del Asia-Pacífico, se sentarán las bases para el desarrollo de la cooperación económica y el fomento del intercambio de bienes y servicios,

y la participación de los países andinos en los foros existentes en esa región, en particular de la APEC. En este ámbito, se acordó utilizar los mecanismos de vínculo existentes, con el fin de promover mecanismos de atracción de inversiones y transferencia tecnológica, capitalizando la experiencia que han tenido algunos de los países de la subregión en el relacionamiento con dichos países.

Los objetivos y mecanismos de acción externa conjunta definidos en el *Nuevo Diseño Estratégico* en 1995 se han mantenido hasta la fecha, en lo substancial, como los principios orientadores de la acción colectiva andina, siendo reiterados en posteriores Declaraciones Presidenciales y otros documentos emanados de los órganos competentes de la agrupación¹². La Comunidad Andina ha resaltado recientemente el objetivo de negociar un acuerdo de libre comercio con Panamá, y se han incluido en la agenda de las relaciones externas andinas las negociaciones con el Mercado Común de Centroamérica (MCCA) y con el CARICOM con vistas a estrechar el relacionamiento con esos bloques, así como la suscripción con Canadá de un Acuerdo sobre Comercio e Inversiones¹³. Con la finalidad de potenciar al acción externa conjunta, la Comunidad Andina ha reforzado el ámbito institucional para la conducción de una política externa conjunta. Así, el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena – Protocolo de Sucre, suscrito en junio de 1997 en Quito – encarga la formulación de la política exterior común de la Comunidad Andina al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores quien, conjuntamente con la Comisión de la Comunidad Andina, debe definir y emprender una estrategia comunitaria para profundizar la integración con los demás bloques económicos regionales y el relacionamiento con esquemas extraregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial¹⁴.

En conclusión, la integración regional, en particular la conformación del Mercado Común Latinoamericano, ha constituido un objetivo fundamental para la Comunidad Andina desde sus orígenes. Este objetivo ha enmarcado y guiado las acciones externas de la agrupación y explica, en gran medida, el comportamiento de los países miembros en lo referente a sus relaciones comerciales con otros países de la región. La concepción de la integración subregional como un estadio de un proyecto de integración más amplio de carácter regional, aunado a factores particulares en la evolución de la integración andina, han configurado un determinado patrón de comportamiento de la agrupación y de los países miembros en lo referente a la naturaleza de sus relaciones externas. Al constituir la integración Latinoamericana el objetivo final de la agrupación, las definiciones con respecto a la política externa común se han circunscrito básicamente a establecer los mecanismos más adecuados para la consecución de dicho objetivo. La Comunidad Andina ha definido una

¹² Acta de Guayaquil (X Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, Ecuador, 3-4 de abril de 1998).

¹³ Declaración de los Presidentes de la Comunidad Andina y la República de Panamá (IX Reunión del Consejo Presidencial Andino, Sucre, Bolivia, 22-23 de abril de 1997).

estrategia de relacionamiento externo múltiple y simultánea, promoviendo el establecimiento de vínculos con diferentes bloques de países y países individuales, tanto en el ámbito regional como extraregional. En este marco, se ha optado por la coordinación de posiciones – más que por la negociación conjunta – como mecanismo preferente para la proyección externa de la Comunidad Andina. Se podría, por lo tanto, identificar una versión andina del «regionalismo abierto» que contempla la creación de un mercado latinoamericano ampliado a través de la progresiva suscripción de una red de acuerdos entre la Comunidad Andina y sus países miembros, y otros países y agrupaciones de países de la región, que converjan en la creación del Mercado Común Latinoamericano. En ese contexto, se ha otorgado prioridad a la conformación de una zona de libre comercio con el Mercosur, acuerdo que se percibe como la base del espacio económico ampliado Latinoamericano.

Zona de libre comercio Comunidad Andina-Mercosur: ¿Es posible?

Como se ha señalado anteriormente la conformación de una zona de libre comercio con el Mercosur ha constituido uno de los objetivos fundamentales de los países miembros de la Comunidad Andina. Las negociaciones que iniciaron ambas agrupaciones de países en octubre de 1996, orientadas a la conformación de una zona de libre comercio, revisten de especial importancia por un conjunto de factores. En primer lugar, constituye el primer intento en el hemisferio de negociación «bloque a bloque». De la experiencia y de los resultados de este proceso, se podrá visualizar las dificultades y alternativas posibles para la convergencia de diferentes esquemas de integración, elemento de especial relevancia frente a las negociaciones del ALCA. En segundo lugar, la aproximación entre la Comunidad Andina y el Mercosur constituye un eslabón fundamental en la estrategia explícita de ambos bloques para hacer frente al proceso de conformación de una zona de libre comercio hemisférica. Ambas agrupaciones de países han señalado que el ALCA debería construirse mediante la consolidación y profundización de los esquemas de integración existentes y su progresiva convergencia (el enfoque de *building blocks*). Del resultado de las negociaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur depende, en alguna medida, la viabilidad y vigencia de esta aproximación al proceso del ALCA. Finalmente, de perfeccionarse un acuerdo entre los dos bloques, se podría lograr una mayor influencia durante el proceso de negociación del ALCA. En particular, se fortalecerían las aspiraciones de presentar un frente sudamericano que compense las pretensiones del NAFTA de ser el *hub* frente al resto de países participantes en el proceso. Las negociaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur aún continúan y es difícil predecir el resultado final. En esta sección del documento se analiza el proceso de negociación entre los bloques resaltando las cuestiones esenciales y las divergencias que se han presentado.

¹⁴ El Protocolo de Sucre aún no ha entrado en vigor debido a que no ha sido ratificado por la totalidad de los países miembros.

Inicialmente, el proceso de negociación entre el Mercosur y los países miembros de la Comunidad Andina se origina por la decisión adoptada por Mercosur de renegociar los acuerdos bilaterales de alcance parcial que cada país miembro tenía suscrito con otros países de la ALADI, con la finalidad de perfeccionar el Arancel Externo Comum del Mercosur – evitando así las perforaciones resultantes de diferentes preferencias otorgadas por cada país miembro. Este proceso de «plurilateralización» de las preferencias otorgadas fue iniciado con Venezuela; posteriormente se inician tratativas con los otros países andinos con la misma finalidad. Las negociaciones, originalmente definidas en un formato «4+1», se convierten en una negociación entre la Comunidad Andina y el Mercosur orientada a la conformación de una zona de libre comercio entre ambos bloques.

Las negociaciones «bloque a bloque» se lanzaron formalmente en octubre de 1996. A pesar de la voluntad política expresada reiteradamente por ambas partes para perfeccionar el acuerdo en el más breve plazo, no fue posible superar las posiciones antagónicas en aspectos centrales de un futuro acuerdo de libre comercio. Desde el inicio del proceso, no se logró alcanzar consenso en temas tales como plazos de desgravación, alcance del acuerdo, preferencia inicial para nuevos productos, tratamiento del «patrimonio histórico», tratamiento diferencial a países de menor desarrollo relativo, productos agropecuarios, normas de origen, regímenes aduaneros especiales, valoración y el mecanismo de solución de diferencias. No obstante la realización de numerosas reuniones de negociación, las posiciones permanecieron inalteradas o radicalizaron aún más. En la reunión sostenida en Montevideo en diciembre de 1997, entre la Comisión Ampliada de la Comunidad Andina y el Mercosur (con ocasión de la Cumbre Presidencial del Mercosur), prácticamente se llegó a la ruptura del proceso de negociación. La Comunidad Andina emitió una declaración en la cual «deja constancia de su interés en integrar, con los demás países de la región, un espacio económico sudamericano y de su disposición a continuar las negociaciones en curso cuando el Mercosur alcance las condiciones requeridas y concrete en progresos significativos su voluntad de suscribir un acuerdo de libre comercio».

Las dificultades encontradas en lograr un acuerdo de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur ameritan una profunda reflexión, ya que hacen vislumbrar los obstáculos que existen en lograr una mayor aproximación entre los diferentes procesos de integración en la región. Los objetivos trazados para el futuro acuerdo comercial entre ambos bloques fueron ambiciosos, incorporando la desgravación arancelaria y normas y disciplinas comerciales para regir el comercio entre ambos agrupamientos de países. Al margen de las dificultades inherentes en todo el proceso de negociación de un acuerdo de complementación económica – o de «segunda generación», como han venido a denominarse

esta modalidad de acuerdo – existieron en el caso de las negociaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur un conjunto de elementos que obstaculizaron seriamente el proceso.

En primer lugar, es menester destacar el hecho que el nivel de interdependencia comercial real entre ambos bloques es bastante limitado, lo que reduce el interés efectivo en asumir compromisos profundos basados exclusivamente en consideraciones del valor de las concesiones a otorgar y a recibir. En 1996, el Mercosur sólo absorbió el 3,6 por cento del total de las exportaciones de la Comunidad Andina, y representó el 7,2 por cento del total de importaciones. Así mismo, el comercio entre ambos bloques no ha mostrado un dinamismo significativamente mayor que el experimentado por el comercio global de la Comunidad Andina durante los últimos años. Las importaciones realizadas por la Comunidad Andina del Mercosur como porcentaje del total de importaciones del mundo se han reducido del 8,7 por cento en 1990 a 7,2 por cento en 1996. Por el lado de las exportaciones de la Comunidad Andina, el Mercosur absorbió el 2,8 por cento en 1990, porcentaje que se incrementa a 3,6 en 1996. A nivel de cada país andino, la situación es bastante similar, explicando el Mercosur proporciones poco significativas del comercio de cada país. Sólo en el caso de Bolivia, país que suscribió individualmente un acuerdo de asociación con Mercosur, el comercio con dicho bloque es significativo: Mercosur explica el 18,3 por cento de las exportaciones bolivianas y un 19,7 por cento de las importaciones de ese país.

Las negociaciones entre ambos bloques respondieron, más que a un interés económico directo, a consideraciones de otra índole. Al respecto, hay que destacar el interés de Mercosur de reemplazar los acuerdos bilaterales vigentes para «plurilateralizar» las preferencias otorgadas en los Acuerdos de Alcance Parcial de ALADI suscritos con los países andinos; así como el interés compartido de ambos bloques de consolidar una zona de libre comercio en Sudamérica, para fortalecer la posición negociadora con miras al proceso del ALCA. Así mismo, existió interés político por parte de algunos países andinos en suscribir un acuerdo con Mercosur. La pregunta que debe formularse es si, en la ausencia de una interdependencia económica real entre los bloques, consideraciones de índole política son suficientes para sustentar un proceso tan complejo como es la construcción de una zonal de libre comercio entre agrupaciones de países.

En segundo lugar, cabe mencionar que durante las negociaciones el Mercosur insistió en la negociación de un acuerdo de asociación con la Comunidad Andina, tal como los suscritos con Chile y con Bolivia. En cambio la concepción de la Comunidad Andina fue la de suscribir un acuerdo entre bloques para lo cual no existían «principios inamovibles» por ninguna de las partes. Esta diferencia de concepciones se mantuvo durante todo el proceso de negociación, haciendo prácticamente imposible acercar posiciones en los aspectos centrales

de un posible acuerdo. A esta dificultad se sumó el diferente grado de desarrollo de las normas y disciplinas comerciales, y los diferentes principios rectores de la integración, en cada bloque. Al existir diferentes marcos normativos subregionales, la adopción de normas comunes para regular el comercio entre los bloques en muchos casos resultaban incompatibles con las normas vigentes en cada bloque. A modo de ejemplo, la Comunidad Andina tiene un régimen de salvaguardias aplicable al comercio intra-subregional mientras que el Mercosur no contempla tal mecanismo. En el campo de los principios, la Comunidad Andina reconoce el trato diferenciado para los países de menor desarrollo relativo al interior de la agrupación mientras que en el esquema de Mercosur no se contempla ningún trato diferencial. El diferente nivel de desarrollo de normas comunitarias y las diferencias entre ellas han mostrado constituir un complejo tema en el marco de las negociaciones entre esquemas de integración. Es un tema que aún no se ha resuelto entre el Mercosur y la Comunidad Andina y con toda seguridad estará presente en el proceso de convergencia entre los diferentes esquemas de integración en el hemisferio.

Las negociaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur se dificultaron sensiblemente por la falta de definición por parte de la Comunidad Andina con respecto al formato de negociación. Es decir, si el proceso se desarrollaba en un formato «4+4» ó en un formato «4+1». El Mercosur se mostró indiferente frente a estas alternativas. La Comunidad Andina en principio optó por una negociación «4+4» para la definición del marco normativo, pero no definió con claridad el formato para la negociación de la desgravación arancelaria y los compromisos específicos a asumirse en ésta área. El objetivo enunciado por la Comunidad Andina fue el de propender a una negociación «4+4» en lo posible, aunque manteniendo la libertad de cada país de salvaguardar sus propias sensibilidades. Esta falta de definición se debió a las preocupaciones, por parte de los países andinos, con el efecto de desviación de comercio que resultaría de un acuerdo con el Mercosur. La ambivalencia de los países miembros de la Comunidad Andina con respecto al formato de negociación se explica por lo analizado en la primera sección de este capítulo. Finalmente, hay que señalar que el proceso de negociación se vio entorpecido por el retiro del Perú de este proceso. A raíz de la decisión adoptada en el seno de la Comunidad Andina, incorporada en la Decisión 321, el Perú abandonó las negociaciones comunitarias y reanudó las conversaciones directas con el Mercosur orientadas a la suscripción de un acuerdo «4+1». Solo al reincorporarse plenamente a la Comunidad Andina en julio de 1997, este país volvió a participar en las negociaciones bloque a bloque.

Frente a la imposibilidad de lograr un acuerdo para la conformación de una zona de libre comercio entre ambos bloques, en febrero del presente año, a iniciativa de la Comunidad Andina, se logra un compromiso inicial para modificar substancialmente el proceso de negociación. Este compromiso fue perfeccionado mediante la suscripción, el 16 de abril de

1998, en Buenos Aires, del Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina. Este acuerdo reconoce que la conformación de áreas de libre comercio constituye un elemento relevante para aproximar los esquemas de integración existentes y es «una etapa fundamental en el proceso de integración y el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica». De esta manera, ambos bloques reafirman la estrategia a seguir en el proceso hemisférico. Con respecto a las negociaciones comerciales se ha optado por modificar la estructura de las negociaciones, la cual se realizará por etapas. Una primera que debe concluir en setiembre de 1998 en la cual se negociará un Acuerdo de Preferencias Arancelarias, con las disciplinas comerciales vigentes en la ALADI, sobre la base del patrimonio histórico, aunque podrá incluir nuevos productos. Dicho Acuerdo remplazará a los Acuerdos de Alcance Parcial vigentes. El intercambio de listas de interés de ambas partes se realizó a mediados de mayo y se prevé iniciar las negociaciones en el mes de junio. Esta primera etapa se orienta fundamentalmente a «plurilateralizar» las preferencias otorgadas por el Mercosur a los países andinos – lo que fuera el origen del proceso de aproximación entre ambos. Hasta cierto punto, la nueva arquitectura de las negociaciones se basa en el reconocimiento de las dificultades que fueran encontradas durante las negociaciones para la conformación de una zona de libre comercio entre los bloques.

El Acuerdo contempla una segunda etapa de negociaciones que debe iniciarse en octubre de 1998 y prolongarse hasta diciembre de 1999; durante este periodo, la Comunidad Andina y el Mercosur negociarán un acuerdo amplio de libre comercio el que deberá entrar en vigor el primero de enero del año 2000. Un aspecto interesante del acuerdo es que incorpora a Bolivia en el proceso, con la finalidad de compatibilizar el acuerdo que este país tiene con el Mercosur con los acuerdos a que arriben la Comunidad Andina y el Mercosur. En vista de las dificultades que se han hecho manifiestas en las negociaciones entre estos dos bloques comerciales hasta la fecha, las perspectivas para la conformación de la zona de libre comercio entre los dos bloques, no obstante la voluntad política que pueda existir, son aún bastante inciertas.

La Comunidad Andina de Naciones y la integración hemisférica

Con el lanzamiento formal de las negociaciones del ALCA – dispuesta por la Cumbre Presidencial de Santiago realizada en 18-19 de abril de 1998, que instruyó a los Ministros de Comercio a iniciar el proceso, de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José del 18-19 de marzo del mismo año – la construcción de la zona de libre comercio hemisférica ha entrado en una etapa cualitativamente diferente. La Comunidad Andina ha otorgado alta prioridad a las negociaciones del ALCA desde la Cumbre Presidencial de Miami de 1994.

Este proceso ha recibido el respaldo político al más alto nivel de los países miembros de la Comunidad Andina, acordando estos países «formular posiciones conjuntas sobre normativa comercial y para el impulso de la cooperación económica». La participación de los países andinos en este foro, hasta la fecha, se ha basado en la participación coordinada en los diferentes Grupos de Trabajo Hemisféricos y en las reuniones de Ministros y viceministros. La posición general de la Comunidad Andina con respecto al ALCA ha sido que el proceso debe tener en cuenta las distintas realidades de los países participantes y que el avance de su implementación debe privilegiar la profundización y convergencia de los acuerdos subregionales existentes¹⁵. Como se ha señalado en la sección anterior, este es un tema en el cual la Comunidad Andina y el Mercosur han coincidido y que ha motivado, en parte, los esfuerzos de aproximación entre ambas agrupaciones de países. Estos conceptos han sido incorporados en lo sustantivo en los objetivos y principios de la Declaración Ministerial de San José.

Para la Comunidad Andina existe un interés comercial concreto en las negociaciones del ALCA. Los países miembros del NAFTA, en particular los Estados Unidos, constituyen el principal socio comercial de la subregión. El 47,9 por ciento de las exportaciones de la Comunidad Andina son destinadas a estos países, y éstos son a su vez el origen del 42 por ciento de las importaciones totales. En el caso de cada país, se reproduce la misma situación. En este contexto, el interés de los países miembros de la Comunidad Andina es de no quedar en una posición de desventaja frente a las preferencias comerciales que puedan otorgar estos países a otros de la región, lo que se ha llamado el «riesgo de la exclusión». Es más, cuatro de los países andinos (salvo Perú, que está en proceso de negociación) ya han suscrito acuerdos para la conformación de una zona de libre comercio con México, y la Comunidad Andina ha señalado el interés de negociar un acuerdo de comercio e inversión con Canadá a la brevedad posible, anticipándose a las negociaciones hemisféricas. Adicionalmente, la Comunidad Andina ha propuesto el establecimiento con los Estados Unidos de un Consejo Andino-Estadounidense sobre Comercio e Inversión, de manera paralela al proceso del ALCA¹⁶.

Sin restar importancia a la conformación del ALCA, en el ámbito estrictamente comercial, el objetivo inmediato de la Comunidad Andina en sus relaciones con los Estados Unidos constituye la extensión y ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andina y la incorporación de Venezuela a la misma. Las exportaciones de casi todo el universo arancelario de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú gozan de preferencia arancelaria total en el mercado norteamericano hasta el año 2004, en virtud de un tratamiento conferido en apoyo a la lucha contra las drogas por el Gobierno norteamericano. Los objetivos de la Comunidad

¹⁵ Acta de Trujillo (VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino, Trujillo, Perú, 9-10 de marzo de 1996).

¹⁶ Acta de Guayaquil (1998).

Andina con respecto a las negociaciones comerciales en el marco del ALCA están influenciados en cierta medida por las condiciones de acceso actual al principal mercado del hemisferio; esto es relevante en particular con respecto al ritmo y al momento de la entrada en vigor de los acuerdos. En esta área, existió coincidencia con la posición del Mercosur en que no se produciría «cosecha temprana» en ninguna área y que las negociaciones deberían culminar en el año 2005, instrumentándose los resultados a partir de dicha fecha.

No obstante el interés comercial directo en las negociaciones del ALCA, en el caso de los países andinos las relaciones con los Estados Unidos se inscriben en un contexto de mayor complejidad – lo que confiere a otros temas de la Declaración de Principios y del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de Miami (1994) y de la Declaración de Santiago (1998) una relevancia particular para la región andina. Los aspectos políticos de una nueva relación hemisférica, en particular los temas vinculados al narcotráfico, democracia y derechos humanos, tienen alta prioridad en la agenda andina¹⁷. Esto fue manifiesto, por ejemplo, en la preparación de la Cumbre de Santiago en lo referente a la multilateralización de la certificación del esfuerzo en la lucha contra las drogas – preocupación andina que se vio relegada en el texto de la declaración presidencial con «el compromiso de iniciar las negociaciones para establecer un procedimiento objetivo para evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos del problema de las drogas y delitos conexos»¹⁸. El diálogo político inscrito en la nueva relación hemisférica constituye un aliciente de importancia para los países de la Comunidad Andina para participar activamente en el proceso hemisférico. La relación entre las negociaciones de ALCA y la agenda social y política más amplia ha sido recogida en la Declaración Ministerial de San José.

Los países andinos han participado activamente en la etapa preparatoria de las negociaciones que culminó con la Cumbre de Santiago y han recibido responsabilidades en los Grupos de Negociación (que comenzaran sus labores después de la reunión prevista para junio en Buenos Aires). Países miembros de la Comunidad Andina detentarán la Presidencia de tres de los nueve Grupos de Negociación establecidos durante los primeros dieciocho meses del proceso: Acceso a Mercados (Colombia), Derechos de Propiedad Intelectual (Venezuela) y Políticas de Competencia (Perú). Ecuador y Bolivia detentarán la vicepresidencia de los Grupos de Acceso y Propiedad Intelectual, respectivamente. Así mismo, el Ecuador ejercerá primero la vicepresidencia del ALCA y después, para el período 2001-2002, la Presidencia del proceso. En función de esta distribución de responsabilidades es de esperarse una participación activa, substancial e independiente de la Comunidad Andina en el proceso de negociación.

¹⁷ Acta de Guayaquil (X Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, Ecuador, 4-5 de abril de 1998).

¹⁸ Declaración de Santiago (Cumbre Presidencial, Santiago, Chile, 18-19 de abril de 1998).

Del análisis de las posiciones sostenidas hasta la fecha por la Comunidad Andina y el Mercosur en el ámbito de ALCA, se desprende la existencia de una gran coincidencia de criterios. Con respecto a las propuestas para las negociaciones, las principales diferencias que se presentaron entre ambos bloques fueron las siguientes:

- Con respecto a las etapas y el calendario de las negociaciones, mientras el Mercosur propuso una negociación gradual y progresiva en tres etapas – facilitación de negocios, normas y disciplinas y, posteriormente, acceso – la Comunidad Andina propuso una negociación igualmente gradual y progresiva, pero en «bloque»;
- En relación con el formato de las negociaciones, el Mercosur propuso que los Grupos de Negociación podrían abordar tantos temas como sectores productivos, mientras que la Comunidad Andina sostuvo que los Grupos de Trabajo existentes se organizaran en Grupos de Negociación con mayor cobertura;
- Con respecto a la naturaleza de la secretaria, el Mercosur se inclinó a que esta esté a cargo del Comité Tripartito, mientras que la Comunidad Andina propuso que se estableciese una secretaría permanente no deliberativa;
- Con respecto a la sede de las negociaciones, mientras el Mercosur propuso un máximo de tres sedes seleccionadas bajo el criterio de la distribución geográfica, la Comunidad Andina se inclinó por la posición de una sede única¹⁹.

Como puede observarse, las diferencias fueron básicamente sobre temas accesorios que ya han sido superados por la Declaración Ministerial de San José.

Al interior de los diferentes Grupos de Trabajo se observó una gran coincidencia de criterios entre el Mercosur y la Comunidad Andina en los principales temas sustantivos. Quizá la mayor diferencia se presentó con respecto al énfasis que cada agrupación atribuyó al tema de las pequeñas economías. Esta diferencia se desprende de que el trato preferencial a países de menor desarrollo es un principio rector en el Acuerdo de Cartagena, mientras que la normativa del Mercosur no contempla esta figura. De la experiencia observada hasta la fecha, se puede prever una coincidencia de posiciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina con respecto a los principales temas de negociación en el ALCA. Coincidencia que podría sustentar un determinado nivel de coordinación entre ambas agrupaciones durante el proceso – tal como contempla el Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, que tiene como uno de sus objetivos

¹⁹ Para una discusión más amplia de las posiciones de ambos bloques, véase Pedro da Motta Veiga, «El Mercosur y el Proceso de Construcción del ALCA», in *Integración y Comercio* (BID-INTAL).

«procurar la coordinación de posiciones entre ambas partes contratantes en el proceso de integración hemisférica y en los foros multilaterales».

Un tema que reviste especial importancia para las diferentes agrupaciones de países en la región es la futura relación entre el ALCA y los acuerdos de integración existentes. Con respecto a este tema, la Comunidad Andina y el Mercosur han sostenido una posición coincidente en el sentido de que el ALCA debe coexistir y complementar los acuerdos subregionales existentes; que se podrá establecer tratamientos más favorables entre los miembros de estos acuerdos que el conferido a los otros miembros del ALCA; y que los acuerdos subregionales podrán tener mayor apertura y nivel de compromisos que el ALCA. Este tema ha sido abordado en la Declaración de San José en la que se establece que «el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA». Obviamente, el impacto real del ALCA bajo esta premisa no podrá evaluarse hasta que no se tenga una clara idea de la naturaleza y alcance de los compromisos inherentes a la participación en ese acuerdo. Los objetivos generales de la negociación y los objetivos por área temática de negociación contemplados en la Declaración Ministerial de San José son bastante difusos, reflejando el precario nivel de consenso logrado, hasta la fecha, sobre los principales temas incorporados en la agenda del ALCA. Es difícil prever en este momento el posible resultado de las negociaciones en áreas claves para la integración hemisférica. No obstante, el proceso de negociación a iniciarse genera una fuerte presión sobre los esquemas de integración existentes para buscar elementos que les confieran identidad propia, en el contexto de una zona de libre comercio hemisférica. Esta presión debe motivar la profundización de los esquemas subregionales – avanzando a estadios superiores de integración que incorporan progresivamente elementos propios de un mercado común; la expansión del alcance de las normas comunitarias a las áreas social y cultural; y la construcción de una identidad política como agrupación. Igualmente, cualquier acuerdo entre agrupaciones de países (como el propuesto entre la Comunidad Andina y el Mercosur) con vocación de permanencia en el tiempo más allá de la conformación del ALCA, debe pretender metas ambiciosas que le confieran identidad propia, más allá de la simple eliminación de los gravámenes a la importación entre las partes contratantes. En la medida que los esquemas de integración tengan éxito en este esfuerzo, su coexistencia con el ALCA estará garantizada en el futuro. La Comunidad Andina y el Mercosur se encuentran en ese camino.