

Paradojas e incertidumbres de las economías andinas

Marco Romero Cevallos*

La región andina presenta una situación paradójica a fines de 2005: cuando los indicadores macroeconómicos registran la mejor evolución en lo que va del siglo, la inestabilidad política y social que arrastran desde la segunda mitad de la década de los noventa, lejos de superarse, parece tender a agudizarse en la mayoría de los países.

Esa dinámica aparentemente contradictoria requiere ser analizada y puesta en perspectiva histórica para comprender las tendencias subyacentes y los factores estructurales, así como las perspectivas probables de evolución. Una evaluación completa de dichos temas requeriría un análisis detallado de las estructuras productivas de cada país y su evolución reciente, un estudio de los cambios registrados en la inserción externa de dichas economías, una revisión sistemática de las reformas institucionales y normativas generadas en la última década, así como de la evolución de las estructuras sociales y de los regímenes políticos en las sociedades andinas. Este es un verdadero programa de investigación que solo pue-

* Director del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

de ser enfrentado mediante un esfuerzo colectivo coordinado de diversas instancias académicas de la región andina.

En el presente análisis de la coyuntura andina haremos un conjunto de reflexiones sobre los procesos recientes en la región, que servirán para alimentar esa investigación; trataremos de revisar alguna evidencia empírica y de plantear las preguntas adecuadas que ayuden a orientarla. Por otro lado, en la medida en que la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) se ha convertido en la primera prioridad para tres de los miembros de la región (constituye también la aspiración de ciertos sectores económicos y políticos de Bolivia, pero es abiertamente rechazada por Venezuela) y tendrá incidencias fundamentales sobre el proceso de integración, así como sobre los límites y posibilidades para las políticas económicas de los países firmantes, analizaremos brevemente el desarrollo de las negociaciones y su estado actual.

¿Evolución macroeconómica satisfactoria?

Los cinco países miembros de la Comunidad Andina registran en lo que va del siglo XXI una evolución económica sustancialmente mejor que la correspondiente a la segunda mitad de la década de los años noventa. Efectivamente, mientras entre 1996 y 2000 la tasa de crecimiento promedio del PIB de los países andinos fue de 1,71%, en el período 2001-2005 dicha tasa fue de 3,23%; el único país cuya tasa de crecimiento es menor en el período reciente es Bolivia, cuyo ritmo de crecimiento anual promedio del PIB cayó de 3,42% en el primer período, a 2,86% en el segundo. En términos de la magnitud del cambio, la evolución positiva más destacada es la registrada por el Ecuador, cuyo ritmo de crecimiento pasó de 1% entre 1996 y el 2000 a 4,35% en el período 2001-2005; Colombia pasó de 0,96% a 2,94%, Venezuela de 0,7% a 2,38% (a pesar de las bruscas caídas de -9% y de -7,7% en el 2002 y 2003, respectivamente); el Perú mantuvo a lo largo de la década un buen ritmo de crecimiento económico, con 2,48% y 3,64% en cada período respectivamente. Considerando la década transcurrida, la mejor tasa de crecimiento corresponde a Bolivia y Perú, con algo más del 3% en cada caso.



En términos anuales, como se puede apreciar en el cuadro adjunto, el crecimiento real del PIB mostraba una evolución claramente más favorable desde el año 2000 (con la excepción señalada de Venezuela, que se explica por la inestabilidad política y social que caracterizó a los dos años antes mencionados; el enorme repunte del crecimiento en el 2004 obedece a la normalización de las exportaciones petroleras y al vertiginoso incremento de los precios del crudo en el mercado mundial, factor que explica también la evolución del PIB del Ecuador), pero especialmente en el 2004.

Cuadro 1

Países andinos: evolución del PIB real, 1998-2004
(USD 1995. Tasa media anual %)

Años	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
						a/	b/
Bolivia	5,0	0,3	2,3	1,6	2,7	2,5	3,6
Colombia	0,8	-3,8	2,4	1,4	1,6	3,7	4,0
Ecuador	1,0	-7,9	0,9	5,5	3,8	2,7	6,6
Perú	-0,5	0,9	2,9	0,2	4,9	3,8	4,8
Venezuela	0,7	-5,8	3,8	3,5	-9,0	-7,7	17,3

Fuente: OIT, Panorama Laboral 2004, cuadro 12-A. Sobre la base de Cepal y CAF.

Notas: a. Preliminar; b. Estimación, variación porcentual anualizada. La tasa para Perú se redujo ligeramente de 5,1% a 4,8% según reciente revisión del INEI.

Las estimaciones del FMI para el 2005 registran un ligero mejoramiento del ritmo de crecimiento en Bolivia y Perú, se mantiene estable en Colombia y una tasa significativamente menor para Ecuador y Venezuela; sus previsiones para el 2006 apuntan a menores niveles de crecimiento en todas las economías andinas y a la persistencia de Colombia en una tasa del 4%, por tercer año consecutivo.

Sin embargo, la evolución macroeconómica más destacada de los países andinos en la última década es la significativa reducción de la tasa de inflación. La tasa anual promedio de incremento del índice de precios al consumidor representativa de la región pasó de 22,95% entre 1996 y el 2000 a 9,1% en el período 2001-2005;¹ los descensos más pronunciados se registran en los caso de

Ecuador y Perú, cuyas tasas cayeron de 50,26% a 12,56% y de 6,34% a 1,84% en cada caso, respectivamente.

Estos indicadores han llevado a varios analistas a plantear que los países de la región habrían logrado estabilizar sus economías y que podría esperarse un mejoramiento de su ritmo de crecimiento en el futuro. Cabe recordar, sin embargo, que la propia Cepal llegó a calificar al período 1997-2002 como la “media década perdida”, con base en el análisis de la dinámica del crecimiento regional en dicho período.

La dinámica reciente de las economías andinas, esbozada anteriormente, coloca a la región entre la mayoría de los países en desarrollo, con índices de crecimiento e ingreso que se sitúan en niveles modestos, por lo cual se alejan cada vez más de las economías más desarrolladas del mundo y, desde luego, muy lejos de los ritmos que vienen presentando en las dos últimas décadas un puñado de economías exitosas del Asia, principalmente China e India. En un nivel mucho menor se sitúa el caso de Chile en América Latina. Estamos lejos, por lo tanto, de la conocida premisa de la convergencia tendencial que generaría la globalización (en sus versiones más ortodoxas), con mayores ritmos de crecimiento en los países menos desarrollados, frente a los de los más avanzados, lo que propiciaría la aproximación de los niveles de desarrollo e ingreso entre dichas economías. Los factores que explican esa evolución hacen referencia, entre otros, a las asimetrías tecnológicas, productivas, financieras e institucionales, es decir las diferencias de poder económico y político entre los diversos actores que intervienen en la economía global, principalmente: los estados de los países avanzados, las organizaciones financieras multilaterales, enormes bancos globales, empresas transnacionales productivas, comerciales y de servicios, los estados de los países periféricos y sus empresas. No tenemos espacio suficiente para profundizar en este tema, pero sus efectos son indudables.

El panorama se torna mucho más sombrío si se analiza la evolución del PIB per cápita, que tiende a reflejar mejor el comportamiento real de los ingresos de la población. Efectivamente, ese indicador a nivel de la región andina presenta una muy leve recuperación, pasando de un promedio anual de crecimiento del 0,45% entre 1995 y 1999, a 0,95%

en el período 2000-2005. Cabe destacar, sin embargo, que en el primer período tres países registraron una tasa de crecimiento negativa (Colombia, Ecuador y Venezuela), en tanto que en el segundo solo Venezuela vuelve a registrar un decrecimiento de este indicador.

Vale recordar que en este indicador influye, en forma determinante, la significativa reducción de las tasas de crecimiento demo-

Cuadro 2

**Países andinos:
PIB per cápita a precios constantes
En dólares, a precios de 1995**

	1995	2003	Var. %
Bolivia	897,5	939,4	4,7
Colombia	2.400,0	2.352,4	-2,0
Ecuador	1.772,0	1.854,7	4,7
Perú	2.250,4	2.430,6	8,0
Venezuela	3.218,4	2.470,1	-23,3

Fuente: Anuario Estadístico 2004, Cepal.

gráfico que registran los países andinos, al igual que el resto de América Latina, en particular en las últimas dos décadas del siglo XX.

Esta tendencia ha determinado que, en valores constantes, el PIB per cápita registre una leve mejoría en los casos de Bolivia, Ecuador y algo mayor en el Perú, entre 1995 y el 2003; hay un ligero deterioro en Colombia y una caída cercana al 25% en el caso de Venezuela en el mismo período (Ver cuadro 2).

En definitiva, el ritmo de crecimiento económico de la región andina en una perspectiva de mediano y largo plazos que es apenas superior al crecimiento poblacional (a pesar de la significativa reducción registrada en las tasas de crecimiento demográfico en los países andinos en las últimas dos décadas), está lejos de asumir una tendencia sostenida a lo largo de un período suficientemente prolongado, que permita enfrentar las necesidades básicas y los déficit de estos países en cuanto a infraestructura esencial para el desarrollo productivo, su capacidad tecnológica, los niveles del capital humano, y la reducción de sus elevados índices de pobreza. Ninguno de los países andinos ha logrado las condiciones mínimas para un crecimiento sostenido, única forma de avanzar firmemente en la superación de dichos déficit.

La evolución constatada es el resultado de múltiples procesos domésticos y globales que se han generado en los últimos años y que se articulan a la dinámica económica de los países andinos.

Entre los elementos del contexto global cabe destacar la evolución de los flujos internacionales de capitales que huyeron de la región buscando mayor seguridad en los principales mercados de los países desarrollados, como reacción a los impactos de la crisis asiática, que profundizó las crisis financieras en varios países del mundo y también de la región; ello generó igualmente una tendencia recesiva en la economía mundial y una pérdida del dinamismo que venía presentando el comercio mundial y la inversión extranjera directa, que redujo su presencia en la región.

El escenario internacional se volvió relativamente más favorable a partir de la recuperación de la economía mundial que se inicia desde el 2001 y parece consolidarse en el 2004; el comercio crece a tasas más elevadas y la inversión extranjera directa recuperó su dinamismo, si bien tendió a reconcentrarse en las economías más desarrolladas y en los llamados “mercados emergentes” del mundo en desarrollo, principalmente en China, India y en las demás economías asiáticas, así como en los países en desarrollo de mayor tamaño relativo.

Otro elemento del contexto externo que se tornó favorable para las economías en desarrollo durante el período 2003-2005 fue la elevación de los precios de varios productos primarios, debido básicamente al fuerte incremento de la demanda mundial. La subida registrada en los precios del petróleo forma parte de dicha tendencia, si bien la misma favorece a un reducido número de países de la región que son exportadores netos de crudo, tiene impactos muy fuertes sobre muchos otros que dependen del abastecimiento externo. Ese comportamiento ha llevado a muchos analistas a señalar la posibilidad de que se esté registrando un cambio de largo plazo en los términos del intercambio, favorable a los productos primarios y determinada, en particular, por la fortaleza de la demanda asiática.² Sin embargo, la evolución de la demanda especialmente de China en el segundo semestre de 2005, muestra que tales expectativas son excesivamente optimistas y no toman en cuenta las tensiones existentes en la economía mundial, que se han agravado en los últimos años y están relacionadas con los muy elevados déficit comercial y fiscal de los Estados Unidos, así como con su creciente deuda externa. Esos procesos unidos a la próxima explosión de

la burbuja inmobiliaria acumulada en ese país y a los efectos que generará la subida de las tasas de interés norteamericanas sobre los mercados financieros privados, pueden generar la pérdida de dinamismo de la economía mundial.

Igualmente en sentido positivo incidió la reducción de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, como resultado de las políticas aplicadas por parte de las autoridades monetarias principalmente en los Estados Unidos y en Japón (la Reserva Federal norteamericana FED redujo las tasas en 13 oportunidades, entre enero de 2001 y junio de 2003, llevándolas al 1%, el nivel más bajo desde 1958). Esa tendencia se ha revertido progresivamente en el período posterior, llegando al 3,75% en octubre de 2005; ese factor podría incidir en cierta reducción del dinamismo económico global. Sin embargo, hay otros analistas que pronostican incluso un mayor ritmo de crecimiento, gracias a un repunte de la inversión privada, esperado desde hace varios años atrás.

A pesar de esa coyuntura internacional favorable para América Latina, cabe destacar igualmente que la evolución de las economías andinas no llegó a ser tan positiva como la de toda la región; por ejemplo, frente al pobre desempeño económico en la región andina reseñado anteriormente, el PIB per cápita de América Latina muestra un incremento sostenido durante 4 años seguidos del período 2003-2006 (incluye una estimación para el último año) equivalente al 10%.

La evolución del PIB de las economías andinas (en particular del indicador per cápita) contrasta con el dinamismo que han mostrado las exportaciones en el mismo período. Como se puede apreciar en el cuadro 3, entre 1995 y el 2004, las exportaciones del conjunto de la Comunidad Andina registran una tasa promedio anual de crecimiento del 6,64%, mientras las que se dirigen a los países miembros crecen al 4,37% anual. En el quinquenio 2000-2004, se reduce el dinamismo de las exportaciones totales, pero se incrementa la tasa de crecimiento de las exportaciones intrarregionales. Cabe destacar que entre 1995 y el 2004 el dinamismo de las exportaciones superó al de las importaciones, tendencia que se revierte en el último quinquenio.

Entre 1995 y 2004, Perú y Bolivia registran los mayores

Comunidad Andina: exportaciones e importaciones Tasas de crecimiento promedio, en porcentajes

	1995-2004		2000-2004	
	Total	CAN	Total	CAN
Exportaciones FOB				
Bolivia	7,08	8,82	9,13	10,32
Colombia	5,38	5,12	4,78	8,11
Ecuador	5,17	9,25	8,42	5,59
Perú	8,55	7,07	12,72	12,44
Venezuela	6,98	0,55	1,53	4,62
Total CAN	6,64	4,37	4,66	7,33
Importaciones CIF				
Bolivia	2,79	6,04	-0,92	4,37
Colombia	2,4	0,43	7,73	3,6
Ecuador	6,49	10,47	17,11	17,34
Perú	3,59	6,56	10,12	7,83
Venezuela	3,76	8,12	1,27	9,17
Total CAN	3,58	8,76	6,14	9,29

Fuente: Estadísticas de la Secretaría de la Comunidad Andina
Elaboración: Propia; 2004 cifras preliminares.

incrementos de las exportaciones de las naciones miembros. En el último quinquenio esa tendencia se acentúa y su crecimiento (total como intracomunitarias, prácticamente duplican el promedio de toda la Comunidad Andina). Es preciso mencionar igualmente el significativo incremento que registran, en los últimos 5 años, las importaciones del Ecuador y de Perú, tanto totales, como de la región andina.

La brecha que separa al dinamismo de las exportaciones de los pobres resultados en cuanto al crecimiento del PIB per cápita, muestra, fundamentalmente, la incidencia de una característica estructural de estas economías: el tipo de inserción en el comercio internacional sigue concentrado, predominantemente, en sectores primarios y de industrias tradicionales, en consecuencia sus cadenas productivas son relativamente cortas y no transmiten sus efectos dinámicos sino a un conjunto limitado de subsectores y por lo tanto solo a una fracción de la economía. Muchas veces incluso

se trata de verdaderos enclaves, como sucede en los casos del petróleo, del gas y de productos mineros.

En consecuencia, la expansión de las exportaciones de los países andinos no se ha traducido en un mejoramiento significativo de los ingresos ni tampoco en aumentos de los índices de empleo.

Déficit de empleos: el talón de Aquiles de las economías andinas

Efectivamente, el ámbito en el cual se registra el mayor déficit en las economías andinas es el empleo, como una evidencia palmaria de los límites del modelo de acumulación en el cual están insertas.

El propio Director General de la Comunidad Andina, Antonio Aranibar, lo reconoció en el discurso de apertura de la Segunda Conferencia Regional sobre Empleo, realizada en noviembre de 2004, cuando señaló que: “5 de cada 10 trabajadores en los países andinos no pueden conseguir empleo a tiempo completo o están desempeñando un trabajo para el cual no están calificados, mientras el subempleo llega al 50% de la fuerza laboral”.

Como se conoce, el desempleo abierto y el subempleo son muy elevados en todos los países latinoamericanos y se han convertido en una característica estructural común, especialmente desde la segunda mitad de los años noventa. Sin embargo, la tendencia es más aguda en los países andinos. Las diversas actividades incluidas en el denominado “sector informal”, básicamente en actividades de comercio y servicios, con bajísimos niveles de productividad y rentabilidad se han convertido en la única opción para amplios segmentos de la población que no disponen del capital, las herramientas y la educación suficientes para buscar otras alternativas. El tamaño de este sector se ha incrementado en la mayoría de países latinoamericanos, pero especialmente en la región andina.

El rol tradicional que cumplía el Estado como uno de los principales generadores de empleo en décadas anteriores, se vio seriamente afectado por la reducción de su tamaño mediante la privatización y otros mecanismos que se aplicaron en forma genera-

lizada en la región, aunque con ritmos diversos³ desde mediados de los años ochenta. El proceso de ajuste casi permanente que han enfrentado estas economías, con o sin programas acordados con el FMI, y las restricciones para la inversión pública que representan las cargas por el servicio de la deuda externa han sido otros factores que inciden en esa evolución. Las expectativas del modelo apuntaban a que el dinamismo de la inversión privada compensaría ampliamente la reducción de la inversión pública y produciría una expansión de la actividad económica que permitiría generar el empleo necesario.

La incorporación del progreso técnico y en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) a distintos procesos de las actividades productivas, comerciales y de los servicios, incluso en sectores considerados como primarios y tradicionales, también ha incidido en la reducción de trabajadores en los empleos disponibles y en la baja generación de nuevos empleos, incapaz de incorporar a los jóvenes que se agregan cada año al mercado laboral.

Otro factor que ha incidido en la gravedad de los problemas de generación de empleo en la región es la tendencia poco dinámica que registró la inversión medida por la formación bruta de capital fijo, que se ha mantenido, en promedio para América Latina, bajo el 20% del PIB, a lo largo de la década de los noventa; más aún, en el período posterior a la crisis asiática, ese indicador mostró una clara tendencia decreciente, si bien se recuperó ligeramente en los últimos dos años. A precios constantes, la formación bruta de capital fijo de los países andinos registra una reducción entre el 2000 y el 2003, en los casos de Bolivia, Perú y Venezuela; y un crecimiento significativo en Ecuador y mucho más importante en Colombia.

La inversión extranjera directa (IED) jugó un papel importante en la década pasada incrementando los flujos de recursos hacia la región andina; ellos estuvieron vinculados fundamentalmente a los procesos de privatización de empresas públicas, básicamente de servicios públicos, y al control de recursos primarios como petróleo, gas y productos mineros. En promedio, en el período 1996-2000 ingresaron a la región andina anualmente algo más de 1 900 millo-

nes de dólares (los principales receptores de inversión extranjera directa fueron Venezuela, con un promedio de cerca de 3 500 millones de dólares; Colombia, con alrededor de 2 600 millones; Perú, con prácticamente 1 950 millones; y Bolivia, que recibió casi 780 millones y Ecuador 692 millones). La crisis asiática y sus prolongaciones en diversas regiones provocaron una retracción de los flujos de IED a nivel mundial, que solo se superó en los últimos dos años; así, el promedio anual de entradas de IED a la región andina se redujo a 1 390 millones en el período 2001-2005, con caídas en todos los países excepto Ecuador, donde el promedio subió a 1 370 millones de dólares anuales; el mayor receptor pasó a ser Colombia, con algo más de 2 250 millones de promedio anual (los demás países recibieron: Perú 1 690, Venezuela 1 290 y Bolivia 358 millones de dólares anuales).

Otro factor que restringe significativamente las posibilidades de acción para los estados en América Latina, pero en particular en los países andinos, es la carga del servicio de la deuda externa, tanto pública como privada; en efecto, a pesar de que en los últimos años ha descendido la relación entre los desembolsos de deu-

Cuadro 4

Países andinos: evolución de la tasa de desempleo abierto urbano (porcentajes)

Países	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total a/	9,2	9,8	13,2	12,1	11,9	12,0	12,6	13,2
Bolivia b/	4,3	4,1	7,2	7,5	8,5	8,7	9,2	8,7
Colombia c/	12,4	15,2	19,4	17,3	18,2	17,6	16,7	16,0
Ecuador d/	9,2	11,5	15,1	14,1	10,4	8,6	9,8	11,1
Perú e/	8,6	6,9	9,4	7,8	9,2	9,4	9,4	9,7
Venezuela f/	11,4	11,3	15,0	13,9	13,3	15,9	18,0	10,9

Fuente: *Panorama laboral 2004, Cuadro 1-A. Elaboración de OIT sobre la base de datos oficiales de los países. CAF, Sitio Web. Notas: a/ Promedio simple; b/ A partir de 1999, nacional urbano; c/ Incluye desempleo oculto. Siete áreas metropolitanas hasta 1999. A partir de 2001 abarca 13 ciudades; d/ Incluye desempleo oculto. A partir de 1999, tres regiones metropolitanas; e/ Lima Metropolitana. Cambio de encuesta desde 2001 y datos no comparables con años anteriores; f/ Nacional urbano; g/ Fuente CAF, sitio Web, salvo Colombia y Perú.*

da externa y el monto de las exportaciones de bienes y servicios, es decir, pese a la disminución del peso relativo de la deuda externa para las economías andinas (debido en parte a la expansión de las exportaciones, ya señalada anteriormente o a las operaciones de reestructuración de la deuda externa), el servicio de la misma sigue generando la necesidad de un flujo permanente de divisas.

Ante la debilidad y la vulnerabilidad de los saldos obtenidos en la balanza comercial de dichos países, debido a la expansión simultánea y a veces más acelerada de las importaciones, el recurso a nuevo endeudamiento para cancelar o servir deudas anteriores sigue siendo ampliamente utilizado. Peor aun, en la media década perdida (1997-2002), las transferencias netas negativas volvieron a presentarse en todos los países. Nuevamente las economías andinas se convirtieron en exportadoras de capital, en clara contradicción con sus grandes carencias de infraestructura económica y social.

Como lógica consecuencia de los procesos anotados, los índices de desempleo abierto de todos los países andinos (este indicador existe sobre todo para las regiones urbanas), presentan un fuerte y casi continuo aumento desde 1997, pasando de un promedio de 9,2% en ese año, a 13,2% en el 2004 (ver cuadro 4). Los mayores incrementos se registran en Venezuela hasta el 2003 y en Colombia llega al pico en el 2001. En el 2004 se inicia un ligero descenso en el nivel de desempleo abierto en tres de los 5 países andinos.

Cuadro 5

Suma de tasa de informalidad y tasa de desempleo abierto urbanos (porcentajes)

Países	2000	2002	2003	2004
Bolivia b/	ND	75,4	ND	ND
Colombia c/	72,9	ND	78,1	75,3
Ecuador d/	69,2	63,6	66,3	68,6
Perú e/	67,0	65,6	65,3	67,4
Venezuela f/	64,5	67,7	71,6	67,3

Fuente: OIT, Panorama Laboral. Primer semestre-2005.

En suma, como se puede apreciar, la evolución aparentemente satisfactoria de los indicadores macroeconómicos en los últimos años ha estado acompañada de un franco deterioro en la situación laboral. La magnitud real del problema del empleo se aprecia, sin embargo, al considerar en forma agregada al desempleo abierto, con el peso del sector informal, expresado como porcentaje de la población económicamente activa. Ese indicador supera los dos tercios del total de la PEA en 3 países andinos y en dos de ellos bordea las tres cuartas partes (ver cuadro 5, tomado del Informe para la II Conferencia Regional Andina sobre Empleo, OIT noviembre 2005).

No resulta extraño, por lo tanto, que ante la disminución de oportunidades y el consiguiente incremento de los índices de pobreza en la región, la emigración al exterior se haya convertido en la última opción para muchos ciudadanos de los países andinos; así, en los últimos años, desde fines del siglo pasado, se registra un incremento significativo del número de emigrantes andinos hacia los Estados Unidos y Europa; ese proceso ha sido explosivo en el caso del Ecuador, relativamente menor en Colombia y Perú y de reducida significación en los casos de Bolivia y Venezuela. De hecho, este fenómeno de la migración internacional, especialmente desde los países menos desarrollados hacia los polos desarrollados es un proceso global, que ha generado un flujo creciente de remesas en la dirección opuesta, cuya relevancia económica para las economías expulsoras es cada vez mayor; en varios casos es el primero o el segundo rubro de ingreso de divisas.

La relevancia creciente de dicho proceso ha determinado dos tipos de reacciones: en primer lugar una gran preocupación en los países receptores y la adopción de diversas medidas para impedir y limitar el ingreso de nuevos emigrantes; y, el creciente interés de entidades financieras privadas por participar en la canalización de las remesas y beneficiarse de dichos flujos. Algunas organizaciones multilaterales han prestado atención al dinamismo del fenómeno y han comenzado a investigarlo destacando la necesidad de reforzar los potenciales impactos de las remesas para el desarrollo económico en los países receptores.

Creciente inestabilidad política en la región andina

La evolución económica descrita, con todas sus promesas y ambigüedades, se inscribe dentro de un ciclo de pronunciada inestabilidad política y social en el conjunto de la región andina. La misma asumió, a fines de los años noventa, el papel de eslabón débil que había correspondido a los países del Cono Sur en los setentas y a los de América Central en los ochentas.

Efectivamente, desde comienzos de los años noventa, los países andinos han enfrentado una aguda inestabilidad de sus regímenes políticos, con repetidos golpes de Estado, la implantación de tendencias autoritarias en varios de ellos, el estallido periódico de movimientos sociales y populares que cuestionan al orden establecido; y, la agudización extrema de conflictos internos de carácter histórico que amenazan con desbordarse hacia los países vecinos, como sucede en el caso de Colombia.

Estas tendencias han estado presentes en toda la región, si bien con diversas manifestaciones y grado de conflictividad, en función de sus especificidades sociales y políticas. El fenómeno ha sido ampliamente estudiado y documentado en los últimos años,⁴ generando diversas explicaciones que van desde perspectivas geopolíticas hasta los “problemas de la gobernabilidad” de dichas sociedades, dentro de los cuales se asigna primordial importancia a los déficit institucionales y a las limitaciones de la cultura política y/o del régimen de representación política.

Una explicación que parece más completa y prometedor para profundizar el análisis es la que destaca la inadecuación creciente que se habría producido entre el régimen de acumulación económica en los países andinos, luego de los cambios registrados como resultado de los procesos de ajuste y de reforma estructural aplicados en los últimos años, y el diseño y funcionamiento de sus regímenes políticos e institucionales.

Esa inadecuación se refleja, al menos parcialmente, en la creciente insatisfacción que se extiende por América Latina, con los relativamente recientes regímenes democráticos y que es medida periódicamente por diversos indicadores y encuestas de opinión.

Las altas expectativas generadas en torno a los resultados esperados de la democratización, las demandas económicas de poblaciones tradicionalmente postergadas, que no han sido satisfechas con los limitados resultados obtenidos de las reformas estructurales, los elevados índices de corrupción y de ineficacia en las entidades de un aparato estatal casi destruido, unidos a la creciente polarización social, alimentan estos sentimientos de frustración.

Cabe volver a plantearse algunas preguntas claves como las referidas al tipo de mercados y al tipo de democracias que se están propiciando en la región andina, cuando se tiende a privilegiar la percepción de sus habitantes básicamente como consumidores y muy restrictivamente como ciudadanos.⁵

La operación de la dinámica económica bajo los lineamientos esbozados en la primera parte de este artículo, solo podría provocar una profundización de las tendencias excluyentes y de democracias restringidas en la región, en el marco de una inestabilidad y fragilidad política crecientes.

Negociación del TLC con Estados Unidos y sus proyecciones

Otro elemento clave de la coyuntura económica, al menos para tres de los países andinos en el 2005, ha sido la prolongación del proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con su principal contraparte comercial, los Estados Unidos.

El proceso arrancó en mayo de 2004, cuando se iniciaron las negociaciones formales del TLC entre los gobiernos de Perú, Colombia y Ecuador, con el de los Estados Unidos. Diversos sectores económicos y políticos de los países andinos expresaron sus optimistas expectativas sobre los resultados que se podrían lograr con el acceso al mercado más grande del mundo, con la atracción de inversión extranjera directa que se provocaría, con un importante aporte de innovación tecnológica.

La aspiración declarada por los portavoces oficiales de los países andinos era la de consolidar las preferencias arancelarias andinas (Atpdea) de las cuales se habían beneficiado desde la primera mitad de los años noventa y, más aún, conseguir mejores niveles

de acceso al mercado norteamericano; en otras palabras, se aspiraba a un acuerdo Atpdea plus. La consolidación del acceso preferencial parecía un logro importante, en la medida en que eliminaba el carácter unilateral y condicionado, sujeto a exámenes periódicos y a la expansión de las condicionalidades, más allá de los aspectos puramente económicos; aspirar a un mayor acceso parecía también un objetivo razonable.

Sin embargo, tales objetivos parecían desconocer la muy clara definición de los intereses norteamericanos en la negociación del TLC, expresados en la carta de su Representante Comercial al Congreso,⁶ en la cual anuncia la decisión de iniciar las negociaciones, estableciendo que ellas persiguen “abrir los mercados en beneficio de nuestros agricultores, trabajadores, empresas y familias...con la continua ayuda del Congreso avanzaremos los intereses comerciales y económicos americanos”. Igualmente se plantea que dichas negociaciones permitirán “fortalecer la democracia” y los “valores fundamentales” en la región y se articulan con la estrategia regional de combate al narcotráfico y con otros objetivos de la política exterior norteamericana en la región y en el hemisferio.

Por otro lado, desde la primera ronda de negociaciones, los representantes norteamericanos manifestaron que los países andinos deberían “pagar” por las preferencias de que gozaban anteriormente, mediante concesiones en los campos de mayor prioridad para los intereses de Estados Unidos, esto es en los sectores agropecuario, de propiedad intelectual y de servicios.

Además, la negociación concluida con Chile y la que se desarrollaba con los países centroamericanos (Cafta-RD), que se sumaban a cuatro acuerdos comerciales previamente firmados, definían muy precisamente los marcos en los que se movería la negociación con los andinos. El escenario apuntaba claramente a una aspiración de Colombia, Perú y Ecuador de lograr un acuerdo que tuviera a las preferencias Atpdea como el piso de la negociación, mientras los norteamericanos las colocaban como el techo máximo. La estrategia norteamericana separaba definitivamente los temas comerciales de su agenda antinarcóticos, debilitando seriamente la capacidad negociadora inicial de los países andinos.

La tesis norteamericana en su política comercial apuntaba a “nivelar el campo de juego”, como si se tratara de países, economías y empresas con capacidades comparables; ello significa ignorar completamente las enormes asimetrías productivas, tecnológicas y de competitividad, para no mencionar las de carácter político e institucional, que existen entre las partes que concurrían a la negociación.

Otro elemento fundamental que agudiza esas asimetrías es la posición norteamericana de dejar fuera del proceso negociador los enormes subsidios que entrega a sus agricultores⁷ y el uso de normas antidumping, que se han convertido en una importante arma proteccionista frente a las importaciones del resto del mundo, fundamentalmente de países en desarrollo, que afectan a su producción doméstica. Sistemáticamente Estados Unidos ha señalado que esos temas solo los abordaría en la OMC. Sin embargo, exige que los países andinos desmantelen los limitados mecanismos defensivos y de regulación que han establecido, como la franja de precios, y prohíben cualquier esquema de apoyo a sus productores.

No menos importante es el hecho, recalado por el Congreso norteamericano, de que ninguna de las normas acordadas en las negociaciones comerciales, prevalecerá sobre sus normas constitucionales; mientras en los países andinos, lo que se está negociando en el TLC, impondrá cambios significativos en una gran cantidad de leyes nacionales, inclusive en la Constitución, y obligará a trascendentales cambios institucionales.⁸

Finalmente, otro elemento que ha debilitado seriamente la posición negociadora de los países andinos han sido las públicas y repetidas expresiones de sus presidentes, en el sentido de que firmarán el TLC “sí o sí”, o “así lluevan rayos y centellas”;⁹ es innegable que, al menos parcialmente, la defensa de una posición como esa incidió en la salida del presidente del Ecuador en abril pasado.

Lo que hemos presenciado en las rondas realizadas hasta el presente, con la última realizada en Washington entre el 14 y el 22 de noviembre pasado, a pesar del hermetismo y la falta de transparencia que ha prevalecido en las negociaciones, por exigencia norteamericana desde el comienzo, es la progresiva aproximación de

las posiciones de los representantes de los tres países andinos hacia las exigencias norteamericanas, en los diferentes temas de las mesas de negociación.

Como es habitual en estos procesos, la estrategia norteamericana ha sido la de dejar de último los temas más sensibles para las contrapartes, incluso los beneficios que ya tienen actualmente, a fin de arrancar concesiones en los temas prioritarios de su interés.

La posición norteamericana ha sido absolutamente inflexible a lo largo del proceso, particularmente en las mesas agrícola y de propiedad intelectual, se resiste tenazmente a incluir el tema de la biodiversidad, muy sensible para los tres países y quiere mayor tiempo para la restricción de los datos de prueba en medicamentos y un plazo mayor para los agroquímicos; igualmente insiste en colocar en los tres países los productos usados, apelando a diversos artificios (como artículos usados, remanufacturados, diferenciando entre diversos productos, etc.).

Esta intransigencia de los Estados Unidos ha bloqueado los avances y está forzando a que los países cedan y se plieguen a sus requerimientos; el apuro de los presidentes de Perú y Colombia por firmar “lo que sea”¹⁰ y la exigencia norteamericana de concluir las negociaciones hasta la segunda mitad de noviembre, so pena de postergarlas hasta el 2007 (según declaraciones de Regina Vargo, la negociadora estadounidense), facilitó mucho la tarea.

El desenlace negociador se produjo con el apresuramiento y las concesiones otorgadas por el Perú tendentes a cerrar el acuerdo lo antes posible,¹¹ lo que efectivamente se produjo el 6 de diciembre de 2005.

Una vez cerrada la negociación se abre el período de revisión de los textos en español e inglés (alrededor de dos semanas), luego de lo cual arranca un lapso de tres meses para la revisión legal de los textos (en él se pueden producir cambios derivados del cierre eventual con los otros dos países que participan en el proceso); en total el acuerdo estaría listo para su suscripción solo a fines de marzo.

Otros temas son los de la aprobación de los textos por los respectivos parlamentos y su efectiva implementación, como se ha demostrado con los acuerdos firmados y aprobados bajo el Cafta-

RD, cuya aplicación debía arrancar el 1 de enero de 2006, pero ha sido reportada unilateralmente por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, al comenzar el año, señalando que aplicará “un esquema progresivo, a medida que los países hagan avances suficientes para completar sus compromisos bajo el acuerdo”. En definitiva no se establecen plazos y se está aplicando, en la práctica, una condicionalidad parecida a la del Atpdea en la región andina y a las preferencias para el istmo. Serán las autoridades norteamericanas las que determinarán que los avances son “suficientes”, desde luego en función de sus intereses específicos. Esta era precisamente una de las características del sistema anterior que se quería superar con los TLC.

En todo caso la “estrategia” peruana generó presiones adicionales sobre los gobiernos de Colombia y Ecuador, que se vieron obligados a prolongar las negociaciones hasta los primeros meses de 2006, tratando de obtener mejores resultados. Los dos países tienen mayor sensibilidad en varios rubros agropecuarios y también mostrarían mayor firmeza en el tema de propiedad intelectual. Está por verse si pueden mantener esas posiciones y si es posible arrancar concesiones adicionales, especialmente en términos de productos excluidos y plazos más largos; las experiencias de los TLC anteriores firmados por los Estados Unidos dejan poco margen para la esperanza y el optimismo de sus negociadores.¹²

En el escenario político y económico descrito en páginas anteriores, la firma del TLC, con todas sus promesas de expansión comercial y de los flujos de inversión extranjera directa, tanto por la forma en que se han desarrollado las negociaciones, como por los resultados obtenidos en experiencias anteriores, en particular en el Nafta, de cuyos primeros 10 años existen varias evaluaciones, todo parece indicar que las tendencias a la inestabilidad y a la vulnerabilidad se agudizarán.

Una evaluación reciente del Banco Mundial,¹³ luego de utilizar una enorme gama de instrumentos estadísticos y económicos, establece que los resultados obtenidos por México distan mucho de ser espectaculares, que no se distribuyen en todo el país y que la expansión de los flujos comerciales y de las inversiones no han tenido los efectos de arrastre esperados sobre el con-

junto de la economía; luego de ello se reitera, una vez más, la necesidad de reformas políticas e institucionales, orientadas a reducir la inestabilidad macroeconómica, a mejorar el clima para las inversiones y a propiciar un sistema institucional, educativo y de innovación que facilite la generación y adaptación del avance tecnológico.

En definitiva, se coloca a los acuerdos comerciales en su exacta dimensión, como un mero instrumento, que puede abrir oportunidades para el incremento de las exportaciones y eventualmente atraer nuevos flujos de inversión; sin embargo, dichos resultados dependen crucialmente de los desarrollos institucionales y de las políticas económicas que impulse en forma sistemática y planificada cada Estado, en estrecha asociación con el sector privado y con la sociedad civil. Solo cuando se vuelve a colocar en un lugar central a las políticas de desarrollo, con proyecciones nacionales y regionales, y se establece un lugar adecuado para las políticas comerciales y no meramente como reacciones ante presiones o peor como la sujeción a prioridades y agendas externas, los acuerdos comerciales tienen una razón de ser.

Lamentablemente, en el caso ecuatoriano y en el de los demás países andinos no se aprecia precisamente una comprensión de ese tipo. Los elementos que se conocen sobre la negociación del TLC y sus probables resultados, al igual que las experiencias anteriores de ese tipo, plantean problemas enormes con respecto precisamente a las restricciones que su estructura y las reglas que imponen, determinan sobre las posibilidades de manejar verdaderas políticas de desarrollo.

Allí radican las paradojas y los desafíos que enfrentan hoy las economías y las sociedades andinas; las mismas se despejarán a partir de las dinámicas sociales y políticas que se presentarán en el corto y en el mediano plazo.

En todo caso, es claro que la firma y eventual ratificación de los TLC, por todos los países o algunos de ellos, planteará un desafío muy poderoso al proceso de integración andina y reducirá las potencialidades de que el regionalismo andino se construya efectivamente como un verdadero eje de su desarrollo económico y social.

NOTAS

1. Cálculos realizados con las variaciones diciembre a diciembre de cada año, publicadas en el anexo estadístico de la Cepal y con las previsiones más recientes del FMI para el 2005.
2. Orlando Caputo Leiva, "Estados Unidos y China: ¿locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?", en Jaime Stay Reyno, comp., *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, Buenos Aires, Clasco, 2005.
3. Ver: Marco Romero Cevallos, "Los límites del ajuste y de las reformas en los países andinos", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 173, Caracas, mayo-junio 2001.
4. Como ilustración cabe mencionar dos textos publicados recientemente: César Montúfar y Teresa, Teresa Whitfield, eds., *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, Quito, CAEI-UASB, Corporación Editora Nacional, Serie Estudios Internacionales, vol. III, p. 270; y, Pablo Andrade y Aldo Olano, eds., *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la región andina*, Quito, CAEI-UASB, Corporación Editora Nacional, Serie Estudios Internacionales, vol. V, 2005, p. 198.
5. Esa era la preocupación dominante cuando escribimos. Ver: Marco Romero Cevallos, "Ecuador: condicionantes económicos que restringen la democracia", documento presentado en el XXXIII Congreso de LASA 2001, Washington, 2001.
6. Carta de Robert Zoellick a J. Dennis Hastert, Speaker de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 18 de noviembre de 2003.
7. Cuyo monto se estima en 95 500 millones de dólares anuales y equivale al 21% del ingreso que reciben los agricultores norteamericanos; esos recursos se canalizan fundamentalmente hacia productos como carne, leche, arroz, trigo y maíz. Ver: Alieto Aldo Guadagni y Jorge Kaufmann, "Comercio internacional y pobreza mundial", en *Revista de la Cepal*, No. 84, Santiago, diciembre de 2004.
8. Por ello en los Estados Unidos se habla de "acuerdo", mientras en los países andinos y en otras contrapartes que han negociado antes, se refiere a "tratados".
9. La prensa de los países involucrados ha recogido diversas expresiones de ese tipo; solo el presidente actual del Ecuador ha sido más cauto.
10. Ver en este número la entrevista con Manuel Chiriboga.
11. La prensa peruana ha dado cuenta de las cesiones de sus negociadores, en particular en los temas agrícolas y de propiedad intelectual, si bien el gobierno ha destacado los "logros" obtenidos con una mención a la biodiversidad y a los conocimientos ancestrales (cuyo alcance no está nada claro) y el bloqueo al ingreso de ropa usada, muy sensible para la industria textil peruana.
12. Ver en este número la entrevista con Manuel Chiriboga.
13. Daniel Lederman, Luis Servén y William Maloney, *Lessons from Nafta for Latin America and Caribbean countries: A Summary of Research Findings*, World Bank, 2003.