

DUETO

**LA COMUNIDAD SUDAMERICANA  
DE NACIONES (CSN). REFLEXIONES  
SOBRE SUS ASPECTOS  
COMERCIALES E  
INSTITUCIONALES<sup>1</sup>**

*Rita Ana Giacalone\**

Desde 1994 la potencial conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre treinta y cuatro naciones del Hemisferio Occidental – incluyendo tanto economías desarrolladas como en desarrollo – ha ejercido una influencia directa sobre el proceso de integración latinoamericano. De esta forma, “la sombra del ALCA”<sup>2</sup> ha estado presente como trasfondo en todas las negociaciones comerciales realizadas desde entonces, ya fueran de acuerdos de preferencias arancelarias dentro del marco de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) o con un bloque económico extra regional, como la Unión Europea. Contrario a lo que la mayor parte de la literatura latinoamericana sobre el ALCA haría esperar, esta influencia puede calificarse como más positiva que negativa. Así pueden destacarse, como resultados de esta influencia ejemplos como el establecimiento de nuevas relaciones entre gobiernos y empresarios o gobiernos y otros grupos de la sociedad civil en el ámbito doméstico de algunos países, mayores esfuerzos por coordinar posiciones y armonizar políticas y un arancel externo común, la construcción de bases de datos comparativas acerca de los requisitos aduaneros y técnicos existentes en el hemisferio, el debate de temas que antes se soslayaban y la realización de diagnósticos de las capacidades económicas de cada país. Adicionalmente, la sombra del ALCA ha logrado que algunos gobiernos y grupos de integración reconsideren sus relaciones comerciales y sus alianzas políticas dentro de su propia región.

En el caso concreto de la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) la negociación del ALCA incidió en que se prestara más atención a la negociación entre

<sup>1</sup> Documento presentado en las II Jornadas Internacionales MERCOSUR-ALCA: Interrogantes en el Relacionamiento Continental (10 de junio de 2005), organizadas por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, el Colegio de Abogados de La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina) e Indiana University School of Law de los Estados Unidos de América.

\* Ph.D. en Historia, Indiana University; Coordinadora Grupo de Investigación Integración Regional (Grudir-UCLA) Mérida, Venezuela. Profesora Titular (CIAAL) Mérida Venezuela.

<sup>2</sup> Estas notas introductorias se basan en un trabajo previo de la autora, “La sombra del ALCA sobre América Latina y las negociaciones entre CAN y MERCOSUR” en R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: Editorial Venezolana, 2003): 257-285.



estos dos grupos de integración subregional, como forma de compensar o asegurar su presencia dentro de ambos mercados antes de la firma de un acuerdo hemisférico. Producto de estas negociaciones han sido tanto un Acuerdo de Complementación Económica (registrado en la ALADI como ACE N° 59 en octubre de 2004) como la Declaración de Cuzco de diciembre de ese mismo año, en la cual se plantearon cuatro objetivos centrales – el perfeccionamiento del acuerdo comercial entre CAN y MERCOSUR, la coordinación interinstitucional, la creación de una Autoridad Sudamericana de Infraestructura (con un mecanismo de financiamiento alternativo) y una mayor interacción de los gobiernos con sus empresas y sociedades civiles.<sup>3</sup> En este caso, puede decirse entonces que la negociación del ALCA ha cumplido una misión importante en América Latina porque ha llevado a los gobiernos y a las sociedades a replantearse cuestiones básicas de sus relaciones mutuas, más allá de las tradicionales apariencias de una retórica política vacía y pomposa acerca de su unidad cultural y de su identidad como naciones.

Sin embargo, resta por verse si, con un trasfondo de desactivación de la negociación del ALCA y su sustitución por una serie de acuerdos bilaterales de comercio entre EE.UU. y cada una de la mayor parte de las naciones latinoamericanas, este efecto positivo logrará mantenerse. En otras palabras, vale la pena preguntarse que pasará con las negociaciones ya concluidas entre CAN y MERCOSUR si el ALCA no se materializa. ¿Podrán alcanzarse las expectativas de la Declaración de Cuzco (diciembre de 2004) con respecto al acuerdo comercial CAN-MERCOSUR y también con respecto a la coordinación interinstitucional entre ambos grupos? Este artículo intenta dar respuesta a este interrogante a lo largo de dos secciones – en la primera se analizan los obstáculos que se evidenciaron durante la etapa negociadora del acuerdo de comercio y los flujos comerciales entre sus miembros y, en la segunda, las diferencias institucionales entre ambos acuerdos. El objetivo final es destacar cuales son los principales problemas de orden comercial e institucional que deberían ser objetos de atención especial para que el acuerdo establecido se convierta en una realidad y no quede simplemente como un gesto político de reacción frente a la negociación del ALCA. .

## **I. PROBLEMAS EN LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CAN Y MERCOSUR**

Durante las negociaciones que culminaron en el ACE N° 59 pueden distinguirse distintas etapas. La primera etapa del proceso se inició en 1994 después de una reunión entre los Presidentes Itamar Franco de Brasil y Rafael Caldera de Venezuela y culminó en abril de 1998, con la firma de un Acuerdo Marco entre CAN y MERCOSUR. El mismo señalaba como objetivos de la negociación a realizarse a partir de entonces los siguientes: 1) crear un área de libre comercio entre las partes, 2) establecer un marco institucional que permitiera la integración económica y física entre los dos grupos, 3) promover el desarrollo de la infraestructura física, 4) establecer un marco normativo para promover inversiones recíprocas, 5) promover la complementación y cooperación energética, científica y tecnológica y 6) procurar la concertación de posiciones en la negociación hemisférica y en los foros multilaterales. Se estableció asimismo un cronograma, según el cual para diciembre de 1999 estaría concluido el acuerdo de libre comercio entre las dos

---

<sup>3</sup> Aquí se analizan sólo los dos primeros objetivos por considerar que los otros objetivos centrales de la Declaración merecen un análisis más detallado.



partes. Este permitiría cumplir con lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto (Brasil, diciembre de 1994) con respecto a la necesidad de renegociar el “patrimonio histórico” (contenido en los acuerdos de alcance parcial suscritos previamente por cada uno de los países del MERCOSUR con los restantes miembros de la ALADI), a fin de alcanzar la articulación y convergencia de los acuerdos bilaterales vigentes<sup>4</sup>.

Ya para entonces habían aflorado un número importante de diferencias de criterio entre ambos grupos con respecto a los temas comerciales. Por ejemplo, mientras el MERCOSUR prefería un programa detallado de desgravación arancelaria de carácter global y un lapso máximo de entre 12 y 15 años para la liberalización total, la CAN insistía en reglas de base de carácter general y en lapsos de entre 15 y 18 años. MERCOSUR rechazaba cualquier tipo de tratamiento especial y diferenciado para los países andinos y éstos insistían en que sin alguna forma de tratamiento de este tipo para los países de menos desarrollo relativo (Ecuador)<sup>5</sup> el acuerdo no tendría sentido. Para MERCOSUR las reglas de origen debían alcanzar al menos un 60 % de insumos originarios nacionales y para la CAN, éstos debían ubicarse entre 40 y 50 %, o uno regional de 60 %, y para Ecuador, sólo de 50 %. La CAN exigía el reconocimiento de una lista de excepciones, mientras que el MERCOSUR se manifestaba contrario a las mismas. A su vez los andinos buscaban que desde el inicio del acuerdo se estableciera un régimen de solución de controversias, pero los gobiernos del MERCOSUR consideraban que este régimen debía establecerse a partir del cuarto año de la entrada en vigencia del acuerdo. La CAN solicitaba tratamiento especial para sus áreas sensibles (automotores y agricultura) y MERCOSUR sólo aceptaba algunas medidas temporales con respecto al sector agrícola<sup>6</sup>.

Se generó también debate en torno a si las negociaciones debían asumir un formato 4 + 1 (cada país de la CAN, sin Bolivia, negociando en forma individual con el MERCOSUR) o 4 + 5 (cada uno de los países de MERCOSUR con cada uno de los de la CAN). En la práctica, para algunas cuestiones como normas de origen se utilizó el segundo formato y para comercio de productos, el primero. Aunque las reuniones se multiplicaron, no se logró cumplir con el cronograma aprobado en 1998 y, como resultado de la segunda etapa negociadora, no se firmó un solo acuerdo sino dos distintos – uno entre la CAN y Brasil (1999) y otro entre la CAN y Argentina (2000). De esta forma, no hubo negociación unitaria del MERCOSUR pero sí de la CAN<sup>7</sup>. Las características de la negociación en esta segunda etapa pusieron de relieve algunos de los principales problemas para establecer una sólida relación comercial entre las partes – flujos de comercio mutuo débiles y escasa complementariedad de sus economías, así como la escasa o nula participación empresarial en las negociaciones, que indicaba su falta de interés en este acuerdo<sup>8</sup>. Con respecto a este último punto no puede decirse que la posición empresarial haya constituido un obstáculo para la negociación, ya que en general sus gobiernos parecieron ignorarla más que incorporarla en sus propuestas, pero ella muestra que, en última instancia, aún en sus dos primeras etapas un acuerdo comercial entre la CAN y el

<sup>4</sup> Marín 2000: pp. 119-120.

<sup>5</sup> Aunque Bolivia también tiene estatus de país menos desarrollado dentro de la CAN no fue cubierto por estas disposiciones porque ya había firmado su propio acuerdo de libre comercio con MERCOSUR (asociación) en 1996.

<sup>6</sup> Para más detalle véase Rondón y Urbina 2003: p. 45.

<sup>7</sup> Rondón y Urbina 2003, pp. 46-49.

<sup>8</sup> Véase Giacalone 2003b, pp. 131-170.



MERCOSUR era visto como una reacción política al ALCA y no como una opción con posibilidades económicas.

Concluidos estos dos acuerdos parciales, en los cuales se prorrogaron y ampliaron algunas de las preferencias arancelarias existentes entre estos países dentro del marco de la ALADI, se encaró una tercera etapa, para la negociación de un área de libre comercio entre las partes. Esta etapa se inició en abril de 2001 pero en ella el proceso para alcanzar un acuerdo entre CAN y MERCOSUR no fue tampoco fácil ni se lograron todos los objetivos propuestos<sup>9</sup>. En diciembre de 2002 se firmó un primer documento pero sin incluir los anexos que establecían los términos de la desgravación arancelaria ni la eliminación de las restricciones al comercio, demostrando que las discusiones técnicas eran más complejas de lo esperado y, por lo tanto, seguían sin concluirse. Los aspectos técnicos debieron negociarse a lo largo del año 2003 para alcanzar su firma “definitiva” en la Reunión Cumbre de Presidentes Sudamericanos, pauta para diciembre de 2003. Sin embargo, esta reunión se suspendió y no fue hasta octubre de 2004 que el acuerdo se registró en la ALADI como el ACE N° 59. Este acuerdo no tiene un formato 4 + 1 ni 4 + 5 sino que incluye la firma, por un lado, de los cuatro miembros del MERCOSUR y, por otro, de tres miembros de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela), ya que Perú había firmado en forma separada su propio acuerdo con MERCOSUR en el 2003. Además se incluyen dos acuerdos bilaterales en lo relativo a normas de origen – uno entre Perú y Uruguay y otro, entre Paraguay y Venezuela.

El ACE N° 59 establece una desgravación arancelaria en 10 años para CAN y en 6, para MERCOSUR, excluyendo de la negociación a la franja de precios agrícolas de la CAN, listas de productos sensibles a desgravarse en lapsos de 13 a 15 años, numerosas excepciones y concesiones especiales para Ecuador y Paraguay. Resulta obvio que el acuerdo se produjo porque MERCOSUR aceptó hacer concesiones en aquellos aspectos que antes del año 2003 entrababan la negociación (véase más arriba). Esto puede explicarse tanto por el interés político del Brasil en establecer un acuerdo sudamericano que le permitiera enfrentar la negociación del ALCA desde una posición de mayor poder negociador como el hecho de que el impacto de una apertura más profunda para las economías andinas en los mercados del MERCOSUR será bastante pequeño. Para ilustrar esto último se incluyen a continuación una serie de tablas estadísticas que muestran la evolución del valor del comercio entre la CAN y el MERCOSUR desde 1997 hasta 2001.

Tabla N° 1			
<b>EXPORTACIONES CAN A MERCOSUR (MILLONES DÓLARES)</b>			
Año 1997			
PAÍS	EXPORTACIONES A MERCOSUR	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 223,422	\$ 11,510,682	1.9%
PERÚ	\$ 310,914	\$ 6,743,799	4.6%
VENEZUELA	\$ 1,107,741	\$ 22,886,231	4.8%
ECUADOR	\$ 112,586	\$ 5,264,363	2.1%
BOLIVIA	\$ 224,747	\$ 1,272,099	17.7%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,979,410</b>	<b>\$ 47,677,174</b>	<b>4.2%</b>
Año 1998			

<sup>9</sup> Véase Aquino y Giacalone 2003.



PAÍS	EXPORTACIONES A MERCOSUR	TOTAL EXP.	%
Colombia	\$ 198,096	\$ 10,789,896	1.8%
PERÚ	\$ 215,046	\$ 5,639,560	3.8%
VENEZUELA	\$ 737,071	\$ 17,000,527	4.3%
ECUADOR	\$ 141,672	\$ 4,141,027	3.4%
BOLIVIA	\$ 223,909	\$ 1,324,735	16.9%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,515,794</b>	<b>\$ 38,895,745</b>	<b>3.9%</b>
<b>Año 1999</b>			
PAÍS	EXPORTACIONES A MERCOSUR	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 227,204	\$ 11,549,269	2.0%
PERÚ	\$ 208,172	\$ 5,972,752	3.5%
VENEZUELA	\$ 955,482	\$ 20,076,405	4.8%
ECUADOR	\$ 96,412	\$ 4,207,492	2.3%
BOLIVIA	\$ 198,099	\$ 1,401,884	14.1%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,685,369</b>	<b>\$ 43,207,802</b>	<b>3.9%</b>
<b>Año 2000</b>			
PAÍS	EXPORTACIONES A MERCOSUR	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 351,501	\$ 13,049,047	2.7%
PERÚ	\$ 252,710	\$ 6,793,667	5.2%
VENEZUELA	\$ 1,287,199	\$ 31,301,964	4.1%
ECUADOR	\$ 116,400	\$ 4,821,888	2.4%
BOLIVIA	\$ 291,530	\$ 1,456,674	20.0%
<b>AN</b>	<b>\$ 2,299,340</b>	<b>\$ 57,423,240</b>	<b>4.0%</b>
<b>Año 2001</b>			
PAÍS	EXPORTACIONES A MERCOSUR	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 218,900	\$ 12,287,029	1.8%
PERÚ	\$ 248,144	\$ 6,907,813	3.6%
VENEZUELA	\$ 891,660	\$ 25,867,749	3.4%
ECUADOR	\$ 97,528	\$ 4,423,708	2.2%
BOLIVIA	\$ 380,377	\$ 1,351,339	28.1%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,836,609</b>	<b>\$ 50,837,638</b>	<b>3.6%</b>

Fuente: Hartnett 2003

Tabla N° 2			
<b>IMPORTACIONES CAN DE MERCOSUR (MILLONES DÓLARES)</b>			
<b>Año 1997</b>			
PAÍS	IMPORTACIONES DE MERCOSUR	TOTAL IMP.	%
COLOMBIA	\$ 740,971	\$ 15,480,787	4.8%
PERU	\$ 797,567	\$ 8,366,884	9.5%
VENEZUELA	\$ 962,889	\$ 13,287,658	7.2%
ECUADOR	\$ 265,412	\$ 4,954,833	5.4%
BOLIVIA	\$ 490,728	\$ 1,892,032	25.9%
<b>CAN</b>	<b>\$ 3,257,567</b>	<b>\$ 43,982,194</b>	<b>7.4%</b>
<b>Año 1998</b>			
PAÍS	IMPORTACIONES DE MERCOSUR	TOTAL IMP.	%
COLOMBIA	\$ 719,723	\$ 14,678,218	4.9%
PERU	\$ 813,945	\$ 8,097,528	10.1%
VENEZUELA	\$ 1,039,507	\$ 15,048,190	6.9%



ECUADOR	\$ 365,604	\$ 5,503,110	6.6%
BOLIVIA	\$ 522,045	\$ 2,382,278	21.9%
<b>CAN</b>	<b>\$ 3,460,824</b>	<b>\$ 45,709,324</b>	<b>7.6%</b>
Año 1999			
<b>PAÍS</b>	<b>IMPORTACIONES DE MERCOSUR</b>	<b>TOTAL IMP.</b>	<b>%</b>
COLOMBIA	\$ 554,227	\$ 10,659,121	5.2%
PERU	\$ 564,706	\$ 6,531,145	8.6%
VENEZUELA	\$ 790,987	\$ 13,319,601	5.9%
ECUADOR	\$ 181,534	\$ 2,815,026	6.4%
BOLIVIA	\$ 534,847	\$ 2,098,113	25.5%
<b>CAN</b>	<b>\$ 2,626,301</b>	<b>\$ 35,423,066</b>	<b>7.4%</b>
Año 2000			
<b>PAÍS</b>	<b>IMPORTACIONES DE MERCOSUR</b>	<b>TOTAL IMP.</b>	<b>%</b>
COLOMBIA	\$ 666,600	\$ 11,529,945	5.8%
PERU	\$ 768,310	\$ 7,400,771	10.4%
VENEZUELA	\$ 1,074,083	\$ 15,278,107	7.0%
ECUADOR	\$ 223,262	\$ 3,568,700	6.3%
BOLIVIA	\$ 611,944	\$ 1,976,611	31.0%
<b>CAN</b>	<b>\$ 3,344,199</b>	<b>\$ 39,754,134</b>	<b>8.4%</b>
Año 2001			
<b>PAÍS</b>	<b>IMPORTACIONES DE MERCOSUR</b>	<b>TOTAL IMP.</b>	<b>%</b>
COLOMBIA	\$ 851,057	\$ 12,813,183	6.6%
PERU	\$ 849,202	\$ 7,291,481	11.6%
VENEZUELA	\$ 1,346,234	\$ 17,667,218	7.6%
ECUADOR	\$ 307,786	\$ 5,298,858	5.8%
BOLIVIA	\$ 592,959	\$ 1,707,755	34.7%
<b>CAN</b>	<b>\$ 3,947,238</b>	<b>\$ 44,778,495</b>	<b>8.8%</b>

Fuente: Hartnett 2003

<b>EXPORTACIONES CAN A BRASIL (MILLONES DÓLARES)</b>			
Año 1997			
<b>PAÍS</b>	<b>EXPORTACIONES A BRASIL</b>	<b>TOTAL EXP.</b>	<b>%</b>
COLOMBIA	\$ 131,000	\$ 11,510,682	1.1%
PERU	\$ 256,078	\$ 6,743,799	3.8%
VENEZUELA	\$ 969,326	\$ 22,886,231	4.2%
ECUADOR	\$ 26,146	\$ 5,264,363	0.5%
BOLIVIA	\$ 37,404	\$ 1,272,099	2.9%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,419,954</b>	<b>\$ 47,677,174</b>	<b>3.0%</b>
Año 1998			
<b>PAÍS</b>	<b>EXPORTACIONES A BRASIL</b>	<b>TOTAL EXP.</b>	<b>%</b>
COLOMBIA	\$ 100,168	\$ 10,789,896	0.9%
PERU	\$ 180,218	\$ 5,639,560	3.2%
VENEZUELA	\$ 659,118	\$ 17,000,527	3.9%
ECUADOR	\$ 33,024	\$ 4,141,027	0.8%
BOLIVIA	\$ 30,091	\$ 1,324,735	2.3%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,002,619</b>	<b>\$ 38,895,745</b>	<b>2.6%</b>



Año 1999			
PAÍS	EXPORTACIONES A BRASIL	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 166,142	\$ 11,549,269	1.4%
PERU	\$ 172,916	\$ 5,972,752	2.9%
VENEZUELA	\$ 818,230	\$ 20,076,405	4.1%
ECUADOR	\$ 15,424	\$ 4,207,492	0.4%
BOLIVIA	\$ 41,221	\$ 1,401,884	2.9%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,213,933</b>	<b>\$ 43,207,802</b>	<b>2.8%</b>
Año 2000			
PAÍS	EXPORTACIONES A BRASIL	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 283,022	\$ 13,049,047	2.2%
PERU	\$ 221,356	\$ 6,793,667	3.3%
VENEZUELA	\$ 1,110,688	\$ 31,301,964	3.5%
ECUADOR	\$ 17,727	\$ 4,821,888	0.4%
BOLIVIA	\$ 165,987	\$ 1,456,674	11.4%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,798,780</b>	<b>\$ 57,423,240</b>	<b>3.1%</b>
Año 2001			
PAÍS	EXPORTACIONES A BRASIL	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 166,704	\$ 12,287,029	1.4%
PERU	\$ 221,983	\$ 6,907,813	3.2%
VENEZUELA	\$ 703,862	\$ 25,867,749	2.7%
ECUADOR	\$ 14,461	\$ 4,423,708	0.3%
BOLIVIA	\$ 298,677	\$ 1,351,339	22.1%
<b>CAN</b>	<b>\$ 1,405,687</b>	<b>\$ 50,837,638</b>	<b>2.8%</b>

Fuente: Hartnett 2003

Tabla N° 4			
EXPORTACIONES CAN A ARGENTINA (MILLONES DÓLARES)			
Año 1997			
PAÍS	EXPORTACIONES A ARGENTINA	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 83,297	\$ 11,510,682	0.7%
PERU	\$ 48,327	\$ 6,743,799	0.7%
VENEZUELA	\$ 42,616	\$ 22,886,231	0.2%
ECUADOR	\$ 76,439	\$ 5,264,363	1.5%
BOLIVIA	\$ 183,008	\$ 1,272,099	14.4%
<b>CAN</b>	<b>\$ 433,687</b>	<b>\$ 47,677,174</b>	<b>0.9%</b>
Año 1998			
PAÍS	EXPORTACIONES A ARGENTINA	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 84,813	\$ 10,789,896	0.8%
PERU	\$ 28,648	\$ 5,639,560	0.5%
VENEZUELA	\$ 56,234	\$ 17,000,527	0.3%
ECUADOR	\$ 76,308	\$ 4,141,027	1.8%
BOLIVIA	\$ 141,754	\$ 1,324,735	10.7%
<b>CAN</b>	<b>\$ 387,757</b>	<b>\$ 38,895,745</b>	<b>1.0%</b>
Año 1999			
PAÍS	EXPORTACIONES A ARGENTINA	TOTAL EXP.	%
COLOMBIA	\$ 50,003	\$ 11,549,269	0.4%
PERU	\$ 29,486	\$ 5,972,752	0.5%



VENEZUELA	\$ 62,544	\$ 20,076,405	0.3%
ECUADOR	\$ 73,932	\$ 4,207,492	1.8%
BOLIVIA	\$ 76,772	\$ 1,401,884	5.5%
<b>CAN</b>	<b>\$ 292,737</b>	<b>\$ 43,207,802</b>	<b>0.7%</b>
<b>Año 2000</b>			
<b>PAÍS</b>	<b>EXPORTACIONES A ARGENTINA</b>	<b>TOTAL EXP.</b>	<b>%</b>
COLOMBIA	\$ 56,155	\$ 13,049,047	0.4%
PERU	\$ 26,376	\$ 6,793,667	0.4%
VENEZUELA	\$ 23,259	\$ 31,301,964	0.1%
ECUADOR	\$ 92,673	\$ 4,821,888	1.9%
BOLIVIA	\$ 53,794	\$ 1,456,674	3.7%
<b>CAN</b>	<b>\$ 252,257</b>	<b>\$ 57,423,240</b>	<b>0.4%</b>
<b>Año 2001</b>			
<b>PAÍS</b>	<b>EXPORTACIONES A ARGENTINA</b>	<b>TOTAL EXP.</b>	<b>%</b>
COLOMBIA	\$ 37,098	\$ 12,287,029	0.3%
PERU	\$ 21,134	\$ 6,907,813	0.3%
VENEZUELA	\$ 23,226	\$ 25,867,749	0.1%
ECUADOR	\$ 76,973	\$ 4,423,708	1.7%
BOLIVIA	\$ 67,518	\$ 1,351,339	5.0%
<b>CAN</b>	<b>\$ 225,949</b>	<b>\$ 50,837,638</b>	<b>0.4%</b>

Fuente: Hartnett 2003

TABLA N° 5			
<b>EXPORTACIONES MERCOSUR A CAN (MILLONES DÓLARES)</b>			
<b>AÑO 1997</b>			
<b>PAÍS</b>	<b>EXPORTACIONES A CAN</b>	<b>TOTAL EXP.</b>	<b>%</b>
BRASIL	\$ 2,451,997	\$ 52,616,338	4.7%
ARGENTINA	\$ 1,340,326	\$ 26,368,950	5.1%
URUGUAY	\$ 71,233	\$ 2,729,541	2.6%
PARAGUAY	\$ 24,140	\$ 1,142,810	2.1%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 3,887,696</b>	<b>\$ 82,857,639</b>	<b>4.7%</b>
<b>AÑO 1998</b>			
<b>PAÍS</b>	<b>EXPORTACIONES A CAN</b>	<b>TOTAL EXP.</b>	<b>%</b>
BRASIL	\$ 2,333,836	\$ 50,295,777	4.6%
ARGENTINA	\$ 1,438,168	\$ 26,193,897	5.5%
URUGUAY	\$ 93,708	\$ 2,769,621	3.4%
PARAGUAY	\$ 25,735	\$ 1,014,155	2.5%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 3,891,447</b>	<b>\$ 80,273,450</b>	<b>4.8%</b>
<b>AÑO 1999</b>			
<b>PAÍS</b>	<b>EXPORTACIONES A CAN</b>	<b>TOTAL EXP.</b>	<b>%</b>
BRASIL	\$ 1,743,577	\$ 47,009,955	3.7%
ARGENTINA	\$ 974,533	\$ 23,319,541	4.2%
URUGUAY	\$ 67,827	\$ 2,237,000	3.0%
PARAGUAY	\$ 18,993	\$ 740,805	2.6%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 2,804,930</b>	<b>\$ 73,307,301</b>	<b>3.8%</b>



AÑO 2000			
PAÍS	EXPORTACIONES A CAN	TOTAL EXP.	%
BRASIL	\$ 1,934,622	\$ 49,210,469	3.9%
ARGENTINA	\$ 957,620	\$ 26,122,949	3.7%
URUGUAY	\$ 45,657	\$ 2,296,031	2.0%
PARAGUAY	\$ 43,772	\$ 870,885	5.0%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 2,981,671</b>	<b>\$ 78,500,334</b>	<b>3.8%</b>
AÑO 2001			
PAÍS	EXPORTACIONES A CAN	TOTAL EXP.	%
BRASIL	\$ 2,324,214	\$ 52,716,444	4.4%
ARGENTINA	\$ 1,183,076	\$ 26,604,007	4.4%
URUGUAY	\$ 65,215	\$ 2,060,333	3.2%
PARAGUAY	\$ 62,120	\$ 988,550	6.3%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 3,634,625</b>	<b>\$ 82,369,334</b>	<b>4.4%</b>

Fuente: Hartnett 2003

TABLA N° 6			
IMPORTACIONES MERCOSUR DE CAN (MILLONES DÓLARES)			
AÑO 1997			
PAÍS	IMPORTACIONES DE CAN	TOTAL IMP.	%
BRASIL	\$ 1,632,515	\$ 64,415,441	2.5%
ARGENTINA	\$ 448,083	\$ 30,354,539	1.5%
URUGUAY	\$ 27,790	\$ 3,715,218	0.7%
PARAGUAY	\$ 12,384	\$ 3,098,829	0.4%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 2,120,772</b>	<b>\$ 101,584,027</b>	<b>2.1%</b>
AÑO 1998			
PAÍS	IMPORTACIONES DE CAN	TOTAL IMP.	%
BRASIL	\$ 1,259,035	\$ 59,729,067	2.1%
ARGENTINA	\$ 424,084	\$ 31,303,627	1.4%
URUGUAY	\$ 60,072	\$ 3,806,926	1.6%
PARAGUAY	\$ 9,097	\$ 2,470,250	0.4%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 1,752,288</b>	<b>\$ 97,309,873</b>	<b>1.8%</b>
AÑO 1999			
PAÍS	IMPORTACIONES DE CAN	TOTAL IMP.	%
BRASIL	\$ 1,393,903	\$ 48,159,862	2.9%
ARGENTINA	\$ 310,701	\$ 25,506,695	1.2%
URUGUAY	\$ 144,733	\$ 3,348,749	4.3%
PARAGUAY	\$ 9,808	\$ 1,724,422	0.6%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 1,859,145</b>	<b>\$ 78,739,728</b>	<b>2.4%</b>
AÑO 2000			
PAÍS	IMPORTACIONES DE CAN	TOTAL IMP.	%
BRASIL	\$ 2,114,725	\$ 55,118,349	3.8%
ARGENTINA	\$ 264,076	\$ 25,147,124	1.1%



URUGUAY	\$ 170,941	\$ 3,464,939	4.9%
PARAGUAY	\$ 7,339	\$ 2,049,700	0.4%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 2,557,081</b>	<b>\$ 85,780,112</b>	<b>3.0%</b>

AÑO 2001			
PAÍS	IMPORTACIONES DE CAN	TOTAL IMP.	%
BRASIL	\$ 1,441,012	\$ 54,702,762	2.6%
ARGENTINA	\$ 233,949	\$ 20,314,227	1.2%
URUGUAY	\$ 194,655	\$ 3,058,721	6.4%
PARAGUAY	\$ 9,829	\$ 1,987,910	0.5%
<b>MERCOSUR</b>	<b>\$ 1,879,445</b>	<b>\$ 80,063,620</b>	<b>2.3%</b>

Fuente: Hartnett 2003

Las tablas 1 a 6 muestran que el país que más se beneficia de las exportaciones desde la CAN al MERCOSUR es Venezuela (49 %) seguido en orden de magnitud por Bolivia (15 %), Perú (14 %), Colombia (13 %) y Ecuador (9 %). Mientras que, a su vez, el mayor importador de productos andinos dentro del MERCOSUR es Brasil (56 %), seguido en orden decreciente por Argentina (38 %), Uruguay (4 %) y Paraguay (2 %). A su vez, Brasil también ocupa el primer lugar en la exportación de bienes hacia la CAN, pero mientras que las exportaciones de Brasil a la CAN son diversificadas y especialmente de origen industrial con alto valor agregado (maquinaria, vehículos automotores, papel, etc.), las de Venezuela se concentran en petróleo y sus derivados<sup>10</sup>. En general, más allá de los objetivos de la negociación como mecanismo de fortalecimiento de la posición de Brasil y el MERCOSUR dentro de la negociación del ALCA, el acuerdo comercial firmado refleja el interés de Brasil<sup>11</sup> por asegurar y ampliar su presencia en el mercado andino y, en menor medida, el interés de Venezuela. Con respecto a este último gobierno, sin embargo, desde el año 2000 su interés es más político que económico, dado que sus exportaciones hacia el sur son básicamente de petróleo y derivados, las cuales ya entraban al MERCOSUR sin ningún tipo de restricción arancelaria antes de la firma del ACE N° 59. En el caso venezolano, la Comunidad Sudamericana de Naciones puede considerarse parte de una estrategia para lograr apoyo regional entre países miembros de la OEA frente a la eventualidad de una aplicación de la Carta Democrática debido a su situación interna.

## II. PROBLEMAS EN LAS RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE CAN Y MERCOSUR

Con respecto a la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones, ésta establece una organización intergubernamental – igual que las que poseen tanto la CAN como el MERCOSUR – en la cual el consenso es el elemento rector de los acuerdos y las

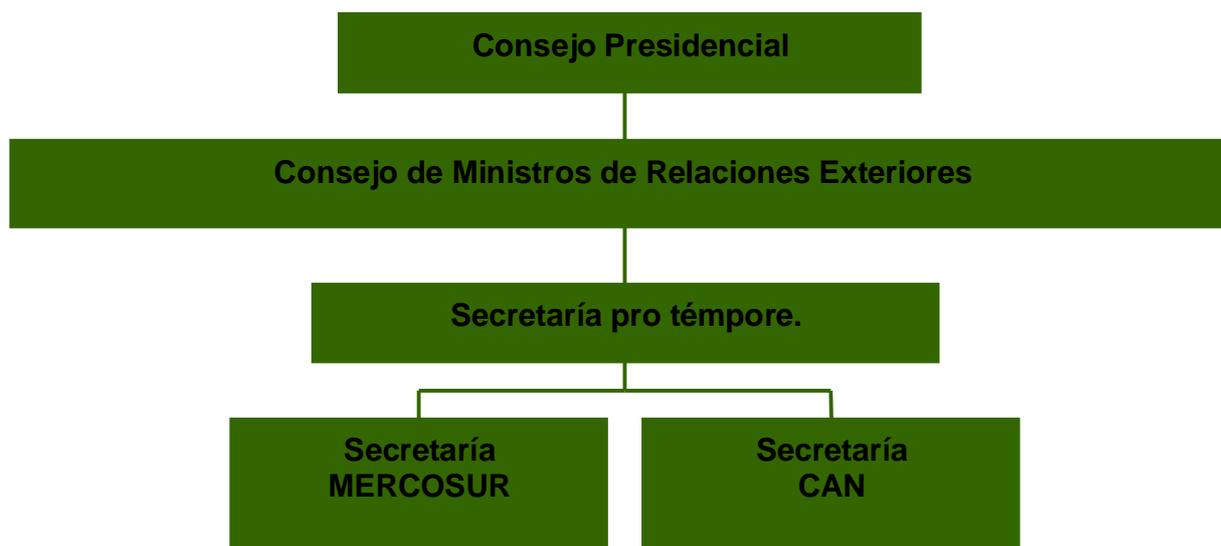
<sup>10</sup> Para más detalle sobre el contenido de las exportaciones e importaciones entre CAN y MERCOSUR véase Toro 2003.

<sup>11</sup> Brasil tiene también otros intereses relacionados con el fortalecimiento de sus programas de infraestructura en la región amazónica dentro de la Iniciativa Infraestructural Regional de Sudamérica, aprobada en la primera cumbre presidencial sudamericana (2000), Gudynas 2005.



decisiones se toman al más alto nivel, el de los presidentes. De esta forma se contempla la existencia de un Consejo Presidencial, del cual depende un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y luego una Secretaría Pro Tém-pore. Esta última descansaría, a su vez, sobre las Secretarías de la CAN y del MERCOSUR (Véase Diagrama 1).

**Diagrama 1:** Institucionalidad de la Unión Sudamericana.



Este esquema aparentemente tan simple y elemental choca, sin embargo, con los usuales problemas que afectan a los organismos intergubernamentales que requieren de la atención directa del Poder Ejecutivo – la multiplicidad de otros problemas internos y externos a los que este poder debe dar respuesta y el hecho de que, en última instancia, depende de la voluntad política de los presidentes la atención que un acuerdo recibirá en cada momento. Además pueden vislumbrarse otros problemas a partir del análisis del siguiente cuadro comparativo de las instituciones que conforman la CAN y el MERCOSUR.

**Cuadro Comparativo Analítico CAN – MERCOSUR.**

MERCOSUR		CAN	
Consejo Mercado Común (CMC)	Dirección política y toma de decisiones.	Consejo Presidencial Andino (CPA)	Máximo órgano director
Grupo del Mercado Común (GMC)	Órgano ejecutivo representantes de gobiernos	Consejo Andino de Ministros de R.E.(CAMRE)	Órgano de dirección política.



Comisión de Comercio (CCM)	Asiste al GMC	Comisión	Órgano legislativo junto con CAMRE
Comisión Parlamentaria Conjunta	Vigila armonización de legislaciones nacionales	Parlamento Andino	Armonización de legislaciones
Foro Consultivo Económico-Social (FCES)	Representa a sectores económicos y sociales	Consejo Consultivo Empresarial Andino	Emite opiniones propias o a solicitud
Secretaría Administrativa (SAM)	Órgano de apoyo operativo	Secretaría General	Hace las veces de GMC: Órgano ejecutivo y administrador
CMC y GMC (hasta hace poco)	Interpretaba normas y resolvía controversias por consenso	Tribunal de Justicia	Órgano jurisdiccional

**Fuente:** Adaptado de William Ojeda. *Venezuela entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR* (Caracas: 2001): 72.

En el cuadro anterior puede observarse lo siguiente: mientras en el caso andino el Consejo Presidencial es menos ágil para tomar decisiones y hasta para reunirse, en el caso de MERCOSUR el Consejo del Mercado Común (CMC) resulta un órgano más eficiente. En el Grupo del Mercado Común hay funcionarios a dedicación exclusiva, mientras que los ministros andinos dividen su atención entre el proceso de dirección política del CAN y otras múltiples tareas. En el caso del MERCOSUR, la Comisión de Comercio vela por la aplicación de las políticas que establecen los dos órganos que están por encima de ella (función ejecutiva) y en el caso del CAN, formula muchas de esas políticas (función legislativa). Al nivel de la Comisión Parlamentaria, la de MERCOSUR actúa en la armonización de las legislaciones de los países miembros y, en la CAN, sólo hace sugerencias. El Foro Consultivo Económico-Social de MERCOSUR forma parte de la institucionalidad del acuerdo, mientras que el Consejo Consultivo Empresarial Andino no es un órgano de la CAN. En las Secretarías, que se prevén como los órganos sobre los cuales se basa la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones, es donde probablemente se encuentran las mayores diferencias—la del MERCOSUR hasta hace poco se limitaba a registrar y archivar las decisiones tomadas y a publicar un boletín y una página web; la Secretaría General de la Can, en cambio, tiene un perfil mucho más técnico, es el verdadero órgano ejecutivo del acuerdo (similar al CMC de MERCOSUR) y hasta formula propuestas de decisión para la CAMRE. Otra diferencia importante, que teóricamente habría desaparecido con el Protocolo de Olivos (2002), es que MERCOSUR careció hasta entonces de un órgano jurisdiccional, similar al Tribunal de Justicia de la CAN. Aunque ahora existe en MERCOSUR un Tribunal Permanente de Revisión debe destacarse que hasta la fecha no ha dictado ningún laudo y carece de jurisprudencia, lo cual no es el caso dentro de la CAN (en ésta, el problema es más el incumplimiento de los laudos que se dictan)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Véase Ojeda 2001, p. 72 y Gajate 2005.



El cuadro anterior también permite observar que la Comunidad Sudamericana de Naciones se basa en dos acuerdos que no han terminado aún su propio proceso de constitución y afianzamiento institucional. En este sentido, hay órganos que no tienen bien definidas sus funciones o, que teniéndolas en el papel, no las ejercen plenamente en sus actividades diarias. Paralelamente faltan otros que todavía se están diseñando<sup>13</sup>. En este sentido, parece adecuada la pregunta que se plantean algunos<sup>14</sup>: ¿cómo se compatibiliza la integración sudamericana con el fortalecimiento interno de acuerdos de integración que aún no han logrado cumplir plenamente los objetivos para los que fueron creados? Es obvio que la expectativa de quienes impulsan la CSN es que la expansión contribuirá de forma más eficiente a alcanzar esos logros, pero en la medida en que no se asuma en forma explícita la discusión y revisión de éste y otros temas institucionales de la CAN, del MERCOSUR y de la CSN se corre el riesgo de avanzar sin bases sólidas para toparse más adelante con nuevos impedimentos<sup>15</sup>.

Con respecto a la efectividad como órgano de integración de la Comunidad Sudamericana de Naciones, si ésta debe medirse tanto por su habilidad para generar como para implementar normas, el cuadro no parece positivo, en especial, porque los dos acuerdos que le sirven de base han mostrado a lo largo de su existencia debilidades en el nivel de la implementación<sup>16</sup>. Y, además, si se considera que ahora en lugar de obtener consenso entre cuatro o cinco presidentes se necesitará consenso entre nueve o diez (si contamos a Chile), la habilidad para generar normas puede resultar afectada negativamente.

Aunque el tema de la institucionalidad es mucho más amplio y complejo aquí sólo se intenta señalar los problemas más importantes, por lo tanto sólo se agrega un comentario adicional. El primero es que, como señalara Marín (2000), un acuerdo como el sudamericano puede optar entre dos modelos de integración: un modelo de similitud (integración entre actores que se presumen similares en valores, historia, cultura, estructura económica, etc., lo cual facilitaría la convergencia de objetivos entre sus gobiernos sobre la base de intereses similares) y un modelo de interdependencia (donde la convergencia de objetivos se da a partir de la complementariedad económica, política, etc., sin que necesariamente los intereses sean similares). La Comunidad Sudamericana de Naciones parece corresponder más al primer que al segundo modelo, si nos atenemos a las declaraciones de quienes la impulsan. Esto augura un futuro incierto considerando que en el modelo de similitud lo que prevalece es la idea de lealtad al conjunto sobre la base de una ideología o conjunto de valores y, si este elemento se pierde o resulta alterado de cualquier manera, la integración perdería su razón de ser.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Estos comentarios no pretenden extraer conclusiones, sino hacer un llamado a reflexionar sobre la necesidad de establecer bases sólidas y adecuadas para la

<sup>13</sup> Sobre el déficit institucional de MERCOSUR y la revisión propuesta al cumplirse 10 años del Protocolo de Ouro Preto véase Bizzozero 2004.

<sup>14</sup> Gudynas 2005 se plantea esta pregunta en el caso de MERCOSUR.

<sup>15</sup> Resta por verse que planteará al respecto la Carta Constitutiva de la CSN, que se anuncia que será presentada en la próxima cumbre de presidentes sudamericanos en agosto de 2005.

<sup>16</sup> Véase Peña and Rozemberg 2005.



integración económica e institucional del espacio sudamericano. En el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones lamentablemente destacan varios factores que producen escepticismo acerca de su capacidad de afectar en forma positiva la calidad de vida de sus pueblos en un futuro cercano. Esos factores abarcan desde la escasa o nula participación empresarial y de la sociedad civil en su proceso de formulación, hasta la falta de complementariedad de sus economías y de sus flujos comerciales, las instituciones poco sólidas en que se basa y el hecho de que es, en última instancia, la lealtad a la idea de que existe una unión sudamericana subyacente por parte de los presidentes de los países miembros lo que va a mantener unida a la Comunidad.

En momentos en que prevalece en el mundo la tendencia a institucionalizar acuerdos inter regionales de carácter Norte-Sur, como el Area de Libre Comercio de las Américas o el que están negociando la Unión Europea y el MERCOSUR, es importante que los acuerdos Sur-Sur, como la CSN, presten más atención al fortalecimiento de sus bases económicas e institucionales, para lo cual resulta primordial asumir una discusión exhaustiva de los problemas que lo aquejan. Dejar de lado estos aspectos puede acabar relegando lo avanzado al desván en el cual se acumulan las declaraciones de buenas intenciones y los planes tantas veces no cumplidos por los gobiernos latinoamericanos. Esta responsabilidad es mayor si se pretende que la CSN sustituya al ALCA – o al menos aminore sus efectos negativos para los esquemas de integración subregional que la componen – y además convierta a Sudamérica en un actor dentro de la arena internacional, capaz de promover sus propios objetivos e intereses en un mundo globalizado y de establecer formas institucionalizadas de relación con otros actores similares.

#### **IV. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

Aquino, André Rodríguez de y Rita Giacalone. 2003. "As negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações" *Aportes para la Integración Latinoamericana* N° 8 (diciembre)

Bizzozero, Lincoln. 2004. "Nueva etapa del MERCOSUR frente a los 10 años de Ouro Preto. Límites y perspectivas" *Nueva Sociedad* N° 194 (noviembre-diciembre)

Gajate, Rita Marcela. 2005. "Mecanismos de solución de controversias en el MERCOSUR y en el ALCA" II Jornadas Internacionales de Integración, Universidad de La Plata, La Plata, Argentina, 8, 9 y 10 de junio.

Giacalone, Rita. 2003<sup>a</sup>. "La sombra del ALCA sobre América Latina y las negociaciones CAN-MERCOSUR" en R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: Editorial Venezolana)

Giacalone, Rita. 2003<sup>b</sup>. "Posición y participación de los empresarios en las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR" en R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: Editorial Venezolana)



Gudynas, Eduardo. 2005 "Los caminos de la Comunidad Sudamericana de Naciones" Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 5 de noviembre) en [www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org)

Harnett, Jeff. 2003. "The Downfall of SAFTA: The Triumph of Economics Over Political Will" *Economic Integration of the Americas* (December, 8)

Marín, Rolando. 2000. *La Unión Sudamericana, alternativa de integración regional en el contexto de la globalización* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar)

Ojeda, William. 2001. *Integración. Venezuela y su dilema entre la CAN y el MERCOSUR* (Caracas: Solar Ediciones)

Peña, Carlos y Ricardo Rozemberg. 2005. "MERCOSUR: A Different Approach to Institutional Development" FOCAL Policy Paper (Marzo) en [www.focal.ca](http://www.focal.ca)

Rondon, Virginia y Xiomara Urbina. 2003. "Negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR para establecer una Zona de Libre Comercio. Avances y obstáculos" en R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: Editorial Venezolana)

Toro G., Luis A. 2003. "Dos escenarios alternativos de un acuerdo de libre comercio entre CAN y MERCOSUR: con y sin ALCA" en R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: Editorial Venezolana)