
Javier Alvarado

EL PERÚ, EL GRUPO ANDINO Y LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

«One can make an argument depending on initial conditions, either that regional blocs may be a bad idea in principle, but good in practice, something Professor Krugman seems to argue Or that even if they are a good idea in principle, they are likely to be bad in practice, as Professor Bhagwati seems to conclude » (VINOD THOMAS)

La integración comercial es en la actualidad un tema polémico en el Perú. Al respecto, se pueden distinguir claramente dos posiciones, aunque con matices: una que sostiene que la integración es una herramienta importante en el proceso de desarrollo, y otra que afirma lo contrario. Quienes apoyan esta última posición han logrado recientemente una importante victoria con el retiro del Perú del Grupo Andino (GRAN) puesto que, aunque el gobierno ha calificado este retiro de temporal, no es un secreto que en las esferas gubernamentales existe una corriente de opinión mayoritaria a favor de un alejamiento definitivo del GRAN.

En este artículo expondré varios argumentos que sustentan la posición de que, a pesar de sus defectos, el GRAN puede ser un mecanismo eficaz en el proceso de desarrollo.

El artículo tiene tres partes. En la primera se proporcionan algunos elementos para la discusión de las consecuencias que tendría la decisión adoptada por el Perú, a partir de las nuevas tendencias en el comercio internacional. En la segunda se analiza brevemente el papel que le ha correspondido al sector agropecuario en el GRAN y las perspectivas que dicho sector tiene en el nuevo escenario. En la última parte se hace una reflexión final a partir de lo expuesto en las dos anteriores.

LA INTEGRACIÓN EN EL PERÚ

Las políticas de integración y la economía

Una política de integración supone realizar acciones económicas y políticas que permitan que dos o más países construyan un espacio en el cual los agentes económicos enfrenten un conjunto de normas comunes

La integración, por su propia naturaleza, es un proceso de largo plazo. Su duración depende de varios factores, entre los cuales los más importantes son el grado de armonización que existe en las políticas económicas internas de los países que se quieren integrar y el nivel de integración al que se pretende llegar. Con respecto a esto último, el profesor Bela Balassa distingue los siguientes niveles¹

a Zona de preferencias. Es el nivel de integración básico, mediante el cual los países deciden establecer preferencias arancelarias.

b Zona de libre comercio. En este nivel los países reducen a cero los aranceles de los productos que intercambian entre sí, pero cada uno mantiene la estructura arancelaria propia respecto a terceros países.

c Unión aduanera. Supone la existencia de una zona de libre comercio y un arancel externo común.

d Mercado común. En este nivel, además de las condiciones requeridas para la unión aduanera, existe libre circulación de los factores de capital y trabajo.

e Unión económica. Cuando, además de la existencia de un mercado común, se coordinan las políticas monetarias y fiscales a través de organismos comunitarios que dictan normas sobre la materia.

f Integración total. Este es el mayor nivel de integración, y se alcanza cuando no sólo se coordinan las políticas económicas sino cuando, además, se formulan políticas comunes.

Como se puede apreciar, un proceso de integración, inclusive en su etapa más incipiente, supone actuar en varios ámbitos de la política económica, como la política arancelaria, la para-arancelaria y la tributaria. Los niveles de mayor integración incluyen mayores acuerdos en política económica y en acciones políticas. Aquí nos limitaremos a analizar la manera como las políticas económicas imprescindibles para un proceso de integración mínimo afectan al conjunto de la economía de un país.

La política arancelaria tiene como elemento básico los aranceles, que es el impuesto a la importación de bienes. La política tributaria tiene algunas similitudes con la arancelaria, pues también maneja

1 Ver MASÍAS J. «La integración andina. Un proceso de largo plazo» y CORNEJO, E. «El comercio en el Grupo Andino. Una larga evaluación preliminar de la decisión peruana» en *Entorno Económico* N° 37. Lima. CIESUL. 1992.

impuestos —por ejemplo, los que gravan las exportaciones—, pero es mucho más amplia, porque incluye regímenes de excepciones y preferencias en el pago de los impuestos. A su vez, la política para-arancelaria actúa a través de los controles cuantitativos sobre el movimiento en los bienes que se transan internacionalmente —por ejemplo, los sistemas de prohibiciones y las cuotas—

Las políticas arancelaria, para-arancelaria y tributaria afectan el precio de los bienes sujetos al comercio internacional. En el caso de las dos primeras, la acción sobre los precios es directa, mientras que los mecanismos para-arancelarios afectan los precios a través de movimientos en las cantidades transadas. Por consiguiente, las políticas de integración, al incidir sobre los precios de los bienes transables, actúan sobre la estructura de precios relativos de una economía, lo que, a su vez, repercute directamente en la asignación de recursos no sólo entre los sectores transables sino también entre los no transables, puesto que las industrias de bienes no transables compiten con las de bienes transables en la captación de recursos.

Independientemente del efecto sobre los precios anteriormente mencionado, las políticas de integración también afectan la economía a través de modificaciones en las cantidades comercializadas, porque mediante la integración se puede lograr el acceso a nuevos mercados. Por consiguiente, las cantidades comercializadas pueden aumentar sin que esto modifique el precio de los bienes que se comercializan. Esto también incide sobre la asignación de recursos: en el caso de las exportaciones, por ejemplo, la posibilidad de acceder a nuevos mercados hará que la inversión en industrias de exportación resulte más atractiva.

Así, una política de integración termina por afectar al conjunto de una economía de manera muchas veces irreversible.

La política de integración en el Perú

Las ideas de la integración comenzaron a ser planteadas hacia la década de los 50 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que señalaba que el tamaño pequeño de los mercados era uno de los factores que limitaban el desarrollo de los países del tercer mundo. Así, la integración entre los países andinos, al hacer posible la expansión de los mercados, se constituía en un elemento clave para alcanzar el desarrollo en la región. Los esfuerzos de integración estaban pues destinados a acelerar el proceso de sustitución de importaciones que propiciaba la CEPAL.

Estas ideas sobre la integración se plasmaron, primero, en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, que buscaba formar una zona de libre comercio (luego, en 1980, la ALALC se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Integra-

ción –ALIDE–), y, posteriormente, en el GRAN, que se constituyó en 1969

El llamado Acuerdo de Cartagena, la partida de nacimiento del GRAN, fue suscrito en principio por Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. En 1973 se incorporó Venezuela, y posteriormente, en 1976, Chile decidió retirarse debido al cambio de política económica producto del golpe militar del general Pinochet.

En términos de integración, el objetivo del GRAN fue la formación de un mercado común latinoamericano. Se suponía que los países miembros debían llegar a establecer, además de una zona de libre comercio, un arancel externo común, y que permitirían la libre circulación de capitales y mano de obra entre ellos.

En concordancia con el pensamiento económico vigente en ese entonces, el GRAN hizo esfuerzos por levantar barreras proteccionistas frente a terceros. Una manifestación de ello fue la controvertida Decisión 24, que limitaba el ingreso de capitales extranjeros en los países del GRAN, y que fue una de las razones que arguyó Chile para su retiro.

Para que el mercado conjunto que representaba el GRAN se repartiera entre los países miembros y de esa manera se ampliara el mercado para los bienes en los que cada país tuviera ventajas, se propuso la especialización de cada país miembro en la producción de bienes que cubrirían la demanda del GRAN. Así, por ejemplo, el Perú debería haber satisfecho la demanda de automóviles de modelo económico.

Luego de más de veinte años, es evidente que el GRAN no ha tenido el éxito esperado y que se está muy lejos del nivel de integración que se pretendía alcanzar, y más lejos aun de la industrialización de los países andinos. Prueba de ello es que los mercados del GRAN siguen siendo marginales aun para sus países miembros en relación a los mercados de los países desarrollados.

Sin embargo, resulta pertinente mencionar que en los últimos años se han suscrito importantes acuerdos que han sido muy positivos para el proceso de integración. Así, a fines de 1989 se aprobó el Diseño Estratégico Andino como un mecanismo orientador del proceso de integración en la década de los 90, en mayo de 1990 se institucionalizó el Consejo Presidencial Andino, como una instancia en la que los presidentes de los países miembros del GRAN reafirmaban y velaban como máximas autoridades políticas por el proceso de integración, y, quizá el más importante a fines de 1991 se suscribió el Acta de Barahona, en la que los presidentes revisaron los avances en la integración y se negociaron nuevos compromisos. A nivel de compromisos específicos, en 1992 se han eliminado los gravámenes y restricciones de comercio entre Colombia, Ecuador y Colombia, y Venezuela y Colombia han abierto sus fronteras².

2 Ver Masías, J. «La integración andina», ob. cit.

Como consecuencia de las medidas mencionadas, en los últimos años el comercio intrarregional ha experimentado importantes avances. Entre 1989 y 1991, para casi todos los países del GRAN las exportaciones intrarregionales crecieron a un ritmo superior al registrado por aquellas que se destinaron al mundo en su conjunto, a nivel global, las exportaciones intrarregionales aumentaron en 73%, mientras que las de los países del GRAN al resto al mundo se incrementaron en sólo 16%. Colombia ha sido el país que más dinamismo ha mostrado en relación al GRAN, puesto que entre 1989 y 1991 incrementó sus exportaciones intrarregionales en 145%, mientras que sus exportaciones al mundo crecieron en 24.7% en ese mismo lapso (ver cuadros 1 y 2).

No obstante, el crecimiento de las exportaciones peruanas no ha tenido el mismo dinamismo que el de los otros países, lo que da como

Cuadro 1
GRAN Exportaciones al mundo
(Millones de dolares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Bolivia	673	640	570	597	819	923	927
Colombia	3,552	5,108	5,024	5,026	5,739	6,765	7,157
Ecuador	2,905	2,186	1,928	2,193	2,354	2,714	2,851
Peru	3,058	2,359	2,477	2,520	3,488	3,276	3,307
Venezuela	14,377	8,664	10,539	9,958	12,914	17,692	15,222
GRAN	24,565	18,957	20,538	20,294	25,314	31,370	29,464

Fuente JUNAC

Cuadro 2
GRAN Exportaciones intrarregionales
(Millones de dolares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Bolivia	17	24	31	28	50	60	87
Colombia	218	281	405	358	309	373	758
Ecuador	74	43	125	177	183	188	212
Peru	250	146	157	157	198	201	269
Venezuela	239	161	215	221	300	494	475
GRAN	798	655	933	941	1,040	1,316	1,801

Fuente JUNAC

resultado que el Perú haya perdido peso dentro del comercio del GRAN. Así, en 1985 las exportaciones del Perú representaban un 31% del total de exportaciones intrarregionales, en 1989, 19%, y en 1991, apenas 15%

Las dificultades del GRAN para alcanzar sus objetivos iniciales y el hecho de que el Perú quedara relegado en el reciente incremento del comercio intrarregional del GRAN han sido situaciones aprovechadas por algunos para señalar que la integración —y de manera particular el GRAN— no es un vehículo importante para alcanzar el desarrollo, sino que constituye más bien un lastre, dado que obliga al país a suscribir acuerdos de los que resultan más beneficiados los otros países. A estos argumentos se añade, sin mayor análisis crítico, el hecho de que Chile, que se salió del GRAN y orientó su política hacia la entrada en los mercados de los países desarrollados, ha incrementado y diversificado de manera muy significativa sus exportaciones y muestra, en general, mejores indicadores económicos que los países del GRAN.

Sin embargo, quienes sostienen estas tesis hacen una lectura parcial de la marcha del proceso de integración andina, de su influencia en la performance económica del Perú y de los resultados de la política chilena.

Los problemas del GRAN se explican principalmente por dos motivos. Primero, por la orientación inicial del Acuerdo de Cartagena, que consideró que la integración era un instrumento idóneo para alcanzar la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones con un mercado ampliado. A las dificultades propias de la sustitución de importaciones —incremento de la dependencia de insumos importados, poco dinamismo de las industrias de bienes de consumo, escasa creación de empleo, etcétera— se añadieron aquellas que suponían el cumplimiento de las metas de repartición de mercados y la elección del tipo de industrias que deberían instalarse en cada país. Segundo, por las diferencias de desarrollo y la poca armonización de las políticas económicas. Esto último se agravó cuando algunos países miembros del GRAN comenzaron a abandonar las tesis de la industrialización vía sustitución de importaciones y empezaron a abrir sus economías. El caso más extremo fue Chile, que simplemente optó por abandonar el GRAN.

Además, para favorecer el proceso de industrialización el Perú adoptó y mantuvo por buen tiempo, desde la creación del GRAN, una política de sobrevaluación cambiaria para favorecer la importación barata de insumos y bienes de capital, lo que repercutió en el aumento de la dependencia de importaciones y dificultó la entrada de productos peruanos a todos los mercados, entre ellos el del GRAN³.

3 La sobrevaloración cambiaria fue usada por la mayor parte de países del GRAN pero el Perú ha sido quizá el país que con mayor asiduidad utilizó este recurso.

Por otro lado, los problemas económicos del Perú no se explican por su participación en el GRAN, sino fundamentalmente por las malas políticas económicas seguidas. El endeudamiento irresponsable, la inversión en proyectos de dudoso retorno, el déficit fiscal, el colapso del sistema tributario y la política monetaria desordenada, que fueron algunos de los factores que desencadenaron las crisis económicas y los procesos inflacionarios que soportó el Perú en las dos últimas décadas, no se deben a los acuerdos de integración, sino principalmente a decisiones de carácter interno en las que el GRAN no tuvo ninguna injerencia. Más aun hay países, como Colombia, que han tenido buenos resultados económicos con un manejo adecuado de sus políticas económicas y han incursionado con marcado éxito en los mercados del GRAN.

Asimismo, el éxito de la política de apertura solitaria que aplicó Chile hay que ubicarlo en el contexto de los años 70, cuando en los países desarrollados ni siquiera se pensaba en el comercio por bloques, lo que favorecía que un país aislado pudiera ganar mercados. Hoy esa situación ha cambiado sustantivamente: la tendencia es a comerciar por bloques, por lo que la mayoría de países se están preparando para ello. Tan así es, que actualmente los propios chilenos están buscando que integren a un bloque.

Las nuevas tendencias del comercio internacional Los bloques

Quienes, en el Perú, ven al GRAN como un freno al desarrollo han obtenido hace poco una gran victoria, al lograr que nuestro país se retire «transitoriamente» de este bloque. Paradójicamente, esta decisión se toma cuando a nivel internacional la integración regional vuelve a ganar adeptos, inclusive entre los países desarrollados.

Surge entonces, de manera inevitable, la siguiente pregunta: ¿por qué luego de las dificultades que experimentó la integración en los países subdesarrollados esta vuelve a ser una política atractiva? Para responder a este interrogante debemos empezar por señalar que la integración es un medio y no un fin. Como ha quedado dicho, el avance lento de la integración, particularmente en lo que se refiere al GRAN, se debió antes que nada a las dificultades intrínsecas al proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se trató de impulsar con la integración. Pero esto de ninguna manera significa que la integración no pueda servir para alcanzar otros fines. Así, la «nueva» integración mira hacia afuera antes que hacia adentro, y busca promover la participación de los países en el comercio internacional, lo cual la hace un instrumento idóneo para la creación de comercio. Esto no quiere decir que los países subdesarrollados deban volver al rol de meros exportadores de productos primarios, algunos de los cuales, dicho sea de paso, son ahora exportados fundamentalmente por los

países desarrollados, sino que también se debe promover la exportación de productos con valor agregado

Esta forma de concebir la integración resulta congruente con las tendencias que se dan a nivel mundial en relación al comercio internacional. Ahora que las reuniones del GATT para la eliminación de los subsidios y las barreras que traban la expansión del libre comercio se han estancado, la integración surge como un mecanismo que puede ayudar a promover con mayor eficacia la expansión del comercio. Entretanto, resulta más fácil llegar a acuerdos en negociaciones entre tres o cuatro bloques, que entre 154 países⁴

Los recientes acuerdos para la formación del MERCOSUR entre Argentina, Paraguay y Brasil, el acuerdo de libre comercio (CUSTA) entre Estados Unidos y Canadá, el acuerdo de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (NAFTA), así como las propuestas para convertir a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en una zona de libre comercio son, todas, expresiones de la tendencia a comercializar mediante bloques

Por otro lado, no es casual que los recientes avances que ha experimentado el comercio entre los países del GRAN se den a partir de acuerdos que buscan crear comercio antes que con base en un proceso de industrialización por sustitución importaciones, y cuando los países comienzan a converger hacia políticas económicas que ponen énfasis en la apertura económica y en el mercado. Sin embargo, es pertinente señalar que el ambiente de libre mercado hace que los países subdesarrollados tengan un horizonte relativamente limitado en términos de creación de comercio dentro de un esquema de integración que se limite a la formación de bloques que sólo incluyan a estos países. Desde esta perspectiva, un esfuerzo de integración que abarque sólo a los países que han sido miembros del GRAN puede agotarse en el mediano plazo. Por consiguiente, la alternativa más adecuada sería tratar de integrarse a otros bloques a partir del GRAN, y de manera especial a aquellos que incluyan a países desarrollados. Este parece ser el sentido que ha guiado la integración comercial entre México, Estados Unidos y Canadá.

Hay que tener en cuenta que si la tendencia al comercio internacional a través de los bloques se consolida, será muy difícil para los países subdesarrollados lograr acuerdos bilaterales que signifiquen una expansión importante de su comercio. Adicionalmente, es necesario considerar que desde la perspectiva de los países desarrollados sería mucho más atractivo lograr acuerdos comerciales que comprometan a mercados ampliados como el que ofrece el GRAN en su conjunto, que con pequeños mercados locales como el peruano.

Las mayores trabas que tiene el Perú para continuar en el proceso

4 Ver al respecto, *World Bank Policy Research Bulletin* vol 3 Nº 3 Washington BM 1992

de integración andino provienen de dos factores que están íntimamente ligados entre sí. Uno es la política de estabilización puesta en práctica por el gobierno, y el otro es una decisión de carácter político de no integrarse. Expliquémonos.

Respecto a lo primero, hay que mencionar en primer término que el Perú necesitaba de un ajuste que ordenase sus cuentas fiscales y pusiese fin al proceso hiperinflacionario que trababa el proceso de integración. Sin embargo, el ajuste se hizo de forma improvisada, lo que dio lugar a un proceso sobrerrecesivo, a un gran atraso cambiario y a una elevación excesiva de la tasa de interés, por citar algunas de las distorsiones más saltantes⁵. Estas distorsiones hacen difícil la creación de comercio bajo cualquier esquema, y por consiguiente crean la imagen de que el país no ganaría con la integración sino que, por el contrario, las industrias locales serían perjudicadas con la entrada de importaciones baratas. No obstante, no es sólo la integración la que tiene problemas con la actual política económica sino incluso el proceso de apertura, y de manera particular la estrategia de crecimiento basada en la exportación, ambas partes de la propuesta liberal, en tanto las industrias peruanas no pueden ser competitivas mientras continúe el atraso cambiario y los costos internos sigan sobredimensionados.

Por otro lado, en las esferas gubernamentales prima hoy una preocupación por el corto plazo y la coyuntura, es decir, por los resultados inmediatos de la política económica, sobre todo en lo que a la inflación y al saneamiento del déficit fiscal se refiere. En este contexto, se trata de mantener la política económica a toda costa, y la integración aparece como algo sin mayor importancia, pues sus resultados positivos se pueden apreciar en el mediano o en el largo plazo. Por ello, no es casual que la decisión de retirar al Perú del GRAN haya partido del Ministerio de Economía, sin tomar en cuenta la opinión de los funcionarios de la Cancillería especializados en el tema. Estos sostenían que si el Perú hubiese querido permanecer en el GRAN y evitar los daños que supuestamente podrían sufrir nuestras industrias por la reducción arancelaria que suponían los acuerdos del GRAN, podría haber recurrido a los mecanismos de salvaguardas que permiten sustentar excepciones por productos con plazos específicos⁶.

5 Un claro ejemplo de la improvisación de las medidas de ajuste fue la liberalización del mercado de capitales que dio lugar a las altas tasas de interés. Los más notables teóricos de la liberalización de los mercados de capitales como R. Mackinnon y las instituciones multilaterales que apoyan los programas de ajuste como el Banco Mundial sostienen que no es conveniente proceder a liberalizar el mercado de capitales cuando no está estabilizada la economía. La experiencia chilena era muy ilustrativa al respecto. Sin embargo, en el Perú se procedió a liberalizar el mercado de capitales sin que la economía hubiera alcanzado aun un mínimo grado de estabilización.

6 El Perú aplicó la cláusula de salvaguarda (D.S. 014 91 MICTI/DM del 15 de abril de 1992) a todos los productos del GRAN que ingresaban con subsidio cuando dicha cláusula es un instrumento que tiene que definir explícitamente los productos a los que se le aplica.

LA AGRICULTURA EN LA INTEGRACION

Desde los inicios del GRAN, la agricultura fue el patito feo. Esto no sólo porque la agricultura tenía—y aún tiene—una importancia sensiblemente menor que la industria en lo que se refiere a contribución al PBI o a la captación de divisas, sino fundamentalmente porque para el modelo de sustitución de importaciones, que inspiró el nacimiento del GRAN, la industria era el motor del desarrollo y, como hemos señalado, la integración debería ser un vehículo para acelerar la industrialización. Por ello no resulta extraño que las exportaciones agropecuarias del Perú a los demás países miembros del GRAN hayan sido marginales dentro del total de exportaciones al GRAN, situándose, en términos porcentuales, muy por debajo de las exportaciones agropecuarias en el total exportado del país (ver gráfico 1).

Desde el punto de vista de las exportaciones agropecuarias al GRAN el mercado más dinámico fue el colombiano, que absorbió alrededor del 90% de las exportaciones agropecuarias peruanas (ver cuadro 3). En cuanto a los productos agropecuarios, el más importante fue el ajo, que representó aproximadamente el 50% del valor agropecuario exportado.

Sin embargo, si consideramos la exportación de productos agroindustriales podemos observar que en los últimos dos años este tipo de productos han pasado a tener un peso significativo dentro de las exportaciones peruanas en el GRAN, llegando a representar en 1991 cerca del 20% del valor exportado al GRAN (ver gráfico 2). Esto se debe sobre todo al crecimiento en la exportación de productos derivados de la pesca al mercado colombiano.

Por el lado de las importaciones agropecuarias, la importancia del GRAN es mucho más significativa. El porcentaje de las importaciones agropecuarias dentro del total importado por el GRAN en los últimos

Cuadro 3
Principales mercados de productos agropecuarios
exportados al GRAN por el Perú
(En porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991
Bolivia	—	7.2	0.2	—	—
Colombia	98	92.8	90.7	95	98.4
Ecuador	2	—	9.1	5	1.6
Venezuela	—	—	—	—	—
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con datos de la OTINE MELF

Gráfico 1
Participación de las exportaciones agropecuarias del Perú (Porcentajes)

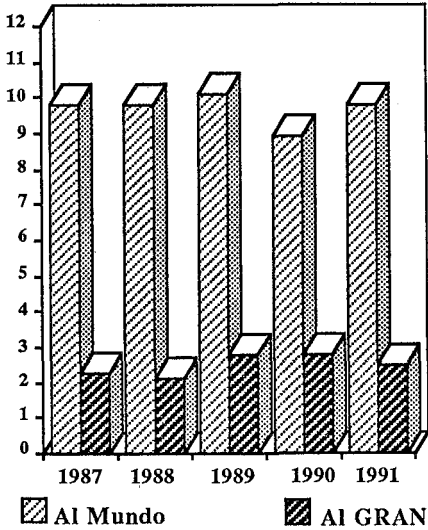


Gráfico 2
Participación de las exportaciones agroindustriales en el GRAN (Porcentajes)

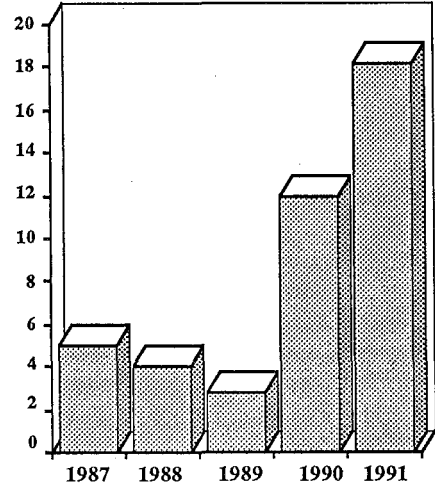


Gráfico 3
Participación de las importaciones del GRAN (Porcentajes)

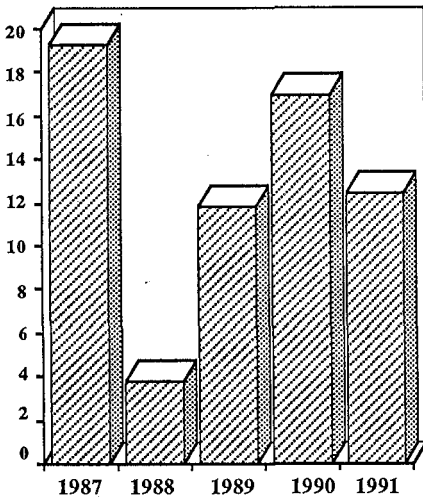
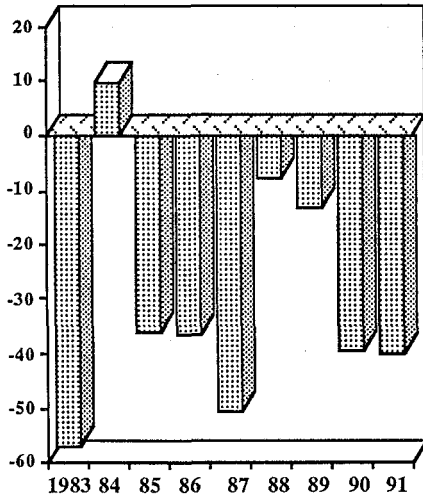


Gráfico 4
Evolución de la balanza comercial agropecuaria con el GRAN (Millones de dólares)



años se ha mantenido por lo general por encima del 10% (ver gráfico 3), y la balanza comercial agropecuaria ha sido fuertemente deficitaria (ver gráfico 4) Los principales productos que se importan son la soya de Bolivia y, en los dos últimos años, el arroz y el azúcar de Colombia

De las cifras revisadas se desprende que en la actualidad el mercado del GRAN es marginal para los productos agropecuarios peruanos, y que, por el contrario, algunos productos locales están siendo desplazados por productos de otros países del GRAN Sin embargo, de aquí no se puede inferir que desde el punto de vista de la agricultura nacional el proceso de integración andina no sea importante o resulte perjudicial Para tener un juicio más certero sobre si dicho proceso es o no importante, hay que ver cuáles son las razones por las que no hay un flujo significativo de exportaciones peruanas dentro del GRAN, y, en segundo término, evaluar si esta situación puede cambiar

Respecto a la escasa magnitud de exportaciones peruanas al GRAN, hay tres razones principales, no excluyentes entre sí La primera es que la producción agropecuaria de los países del GRAN es en varios rubros competitiva y no complementaria Esto es particularmente cierto para el café, el azúcar, el arroz, el algodón, la papa y algunas frutas La segunda es que varios de los principales productos agropecuarios peruanos han venido perdiendo posiciones en cuanto a rendimientos y avance tecnológico Así, los rendimientos de papa, café, algodón y caña de azúcar se han mantenido estancados o han disminuido en los últimos diez años, sólo el arroz registra un incremento (ver cuadro 4) La tercera razón es el atraso cambiario, que ha abaratado la importa-

Cuadro 4
Rendimiento de los principales productos agropecuarios
(Tm/Ha)

	Papa	Arroz	Caña de az	Cafe	Algodon
1980	2 1	4 3	113 9	0 56	1 8
1981	8 5	4 7	133 1	0 52	1 8
1982	8 3	4 6	140 6	0 51	1 9
1983	7 7	4 1	140 6	0 54	1 2
1984	8 5	4 7	131 6	0 53	2 1
1985	8 4	4 6	137 9	0 55	1 9
1986	8 6	4 5	124 7	0 59	1 9
1987	8 1	5 1	128 5	0 59	1 7
1988	8 9	5 2	131 3	0 59	2 4
1989	8 7	5 1	135 4	0 58	1 9
1990	7 9	5 2	128 4	0 54	-

Fuente OEA Ministerio de Agricultura

ción de productos y provocado una pérdida de competitividad de los productos que exportamos. Al respecto, Ramírez muestra que pese a que en términos nominales la protección ha aumentado para varios productos agropecuarios transables, cuando se introduce el efecto cambiario la protección neta resulta bastante menor que la que existía en el régimen anterior⁷

En lo que se refiere a si esta situación puede o no cambiar, creo que sí es posible revertir la tendencia y lograr incrementar significativamente la exportación de productos agropecuarios a los países del GRAN. Hay varias razones que sustentan esta posibilidad. En primer lugar, el hecho mismo de que las exportaciones agropecuarias sean marginales permite que los mercados del GRAN estén en capacidad de recibir mayores cantidades de exportaciones agropecuarias peruanas. Para muchas de las exportaciones, más que de un problema de mercado se trata de problemas de oferta. En segundo lugar, la presencia de importaciones de productos que antes exportábamos, como el azúcar, es un indicador de que si ganamos competitividad podríamos ingresar a los mercados de los países del GRAN.

La cuestión sería pues ganar competitividad, lo cual nos remite al problema del atraso cambiario y al estancamiento en los rendimientos, es decir a problemas de política interna. El primero de ellos, quizá el más importante, se puede superar en un plazo relativamente corto si se cambia la política económica.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El GRAN fue visto en sus comienzos como una manera de acelerar el proceso de industrialización que debía sacar a nuestros países del subdesarrollo. Esto no se cumplió, pero no por culpa del GRAN, sino por las propias deficiencias que tuvo el modelo de desarrollo que se buscaba alcanzar con la integración. Por otro lado, en el mismo período en que se hace el esfuerzo integrador andino al Perú le fue muy mal en términos económicos, debido a las malas políticas económicas que se aplicaron. Estos dos hechos, el fracaso del GRAN para alcanzar la industrialización y la mala performance económica del Perú en ese período, han generado en ciertos sectores, ingenua o interesadamente, la opinión de que el GRAN, o la integración en general, no es importante en un proceso de desarrollo.

Sin embargo, hoy en día la tendencia del comercio internacional se mueve hacia la transacción mediante bloques, la integración aparece así como una herramienta apropiada para la creación de comercio. Por

7 Ver RAMÍREZ Walter «Impacto de la política arancelaria en el sector agropecuario» en *Debate Agrario* N° 10 Lima CEPES enero-marzo de 1991

ello, el GRAN, con los avances que ha alcanzado hasta el momento en el proceso de integración, es un instrumento sumamente valioso. La integración es un proceso de largo plazo, en el cual los mayores costos se pagan al comienzo y los beneficios se ven luego. El Perú ya había pagado gran parte de los costos, y evidentemente tenía que pagar algunos más, producto principalmente de sus políticas económicas internas. Pero en la medida que se corrigieran las distorsiones causadas por la actual política económica, el GRAN ofrecía y ofrece grandes perspectivas desde el punto de vista de generación de comercio, más aun si tenemos en consideración que a partir del GRAN se puede impulsar y facilitar el acceso a los mercados de los países desarrollados. El ejemplo de Colombia muestra claramente el dinamismo que puede dar el GRAN a la creación de comercio cuando hay un buen manejo económico. Todas estas consideraciones muestran pues que la decisión de retirarse del GRAN resulta contraproducente.

Para que el país pueda reincorporarse a estos esfuerzos de integración tendrá que pagar más costos, tanto políticos —convencer a los demás países del GRAN de que va a cumplir con los compromisos que adquiere— como económicos —readecuar su estructura productiva a las necesidades del GRAN—.

Desde el punto de vista del sector agropecuario, la integración ofrece importantes perspectivas en el largo plazo. La pequeña participación que tiene el Perú en el mercado del GRAN es un indicador de que el país puede aumentar significativamente sus exportaciones a este mercado. Las dificultades para lograrlo radican principalmente en la oferta nacional, lo cual nuevamente nos remite a los problemas de la política económica señalados.