# Algunas Reflexiones sobre la Armonización de Políticas económicas entre los Países Miembros del Pacto Andino

Por Antonio J. Urdinola U.

Uno de los temas más oscuros y controvertidos dentro del Acuerdo de Cartagena es el réferente a la armonización de políticas y planes de desarrollo entre los países miembros. Puesto que el Acuerdo tiene como fuente primordial de inspiración los objetivos y mecanismos de la Comunidad Económica Europea, no es de extrañar que explícitamente postule dicha armonización como uno de los prerequisitos para la eventual formación de un mercado común latinoamericano. Así, el Artículo 26 del Acuerdo ordena el establecimiento de programas especiales para la industria y la agricultura; la planificación de la infra-estructura física y social; la armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, lo mismo que de los métodos de planificación, y el manejo de una política comercial común frente a terceros países.

Han pasado ya diez años desde que estas metas ambiciosas quedaron plasmadas en Cartagena, como un faro orientador de los esfuerzos integracionistas de los países Andinos, y resulta útil preguntarnos qué tanta aplicación han tenido las ideas del Artículo 26 del Acuerdo.

A mi juicio, el Presidente Turbay Ayala resumió con gran precisión la experiencia obtenida hasta ahora cuando, en su excelente discurso con ocasión de la cumbre de mandatarios andinos celebrada recientemente en Cartagena, dijo que: "Hay que ser también muy realista en lo que se refiere a la coordinación de los planes de desarrollo y a la armonización de las políticas económicas. En estos campos únicamente debemos limitarnos a coordinar y armonizar aquellos aspectos que estén íntima y estrechamente vinculados con los instrumentos del Acuerdo que se encuentran en ejecución y particularmente con el proceso de formación de la unión aduanera".

En este momento, los instrumentos que se hallan en ejecución son la programación industrial, la liberación del intercambio comercial, el arancel externo, algunos proyectos en el sector agropecuario, los regímenes comunes al capital extranjero, a la transferencia de tecnología y en materia de doble tributación, y algunos aspectos de transporte y comunicaciones. Es una lista amplia e importante. ¿Qué quedaría faltando, entonces, por coordinar y armonizar?

Si nos referimos de nuevo al Artículo 26, vemos inmediatamente que poco o nada se ha hecho hasta ahora en lo referente a la armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, o en aquellas de la infraestructura física y social. Ello no puede atribuirse a simple olvido. La verdad es que los países se han cuidado muy bien de tratar de avanzar seriamente en la armonización de esas políticas, porque han visto las dificultades que se yerguen en el camino de tal empeño.

Los autores del Acuerdo no ignoran las diferencias de todo tipo existentes entre los países miembros, y quizás por eso hablaron de armonización y coordinación más bien que de uniformidad. La esperanza era, y debe seguirlo siendo, que a medida que los países andinos se fuesen desarrollando, sus estructuras económicas, sociales y políticas se irían aproximando hasta permitir la formación de un mercado común, similar al que con grandes esfuerzos vienen creando las naciones de Europa Occidental.

El objeto de estas breves reflexiones es sugerir que las diferencias de estructuras que hoy se observan entre los países de la subregión, no se irán eliminando gradualmente sino a plazos muy largos, y que en el futuro cercano es posible que se agranden aún más. Por tanto, la armonización de políticas y planes debe hacerse dentro de límites amplios, que permitan a los países irse ajustando a circunstancias muy variadas, sin tener que romper sus compromisos con el Acuerdo, abierta o disimuladamente.

Si se examina el origen de las diferencias estructurales entre los países Andinos, resulta obvio que ellas provienen de una dotación distinta en materia de recursos naturales y humanos. También es lógico que, siendo naciones que apenas comienzan su proceso de industrialización, la mayor parte de sus exportaciones consista en productos básicos, de tipo agropecuario o minero, dependiendo de la dotación original de recursos. Lo que no resulta tan perogrullesco es la importancia de cuáles y cuántos productos básicos exporta un país, en la determinación de sus políticas económicas y sociales, especialmente a corto y mediano plazo, y, por tanto, en la posibilidad de una armonización en esos campos con el resto de los miembros del Pacto Andino.

El tipo de producto básico exportado tiene un significado muy distinto dependiendo de si su producción es intensiva en capital o de trabajo; si la propiedad del recurso natural es privada o estatal, nacional o extranjera, distribuida o concentrada; si el valor exportado por habitante es de US$10, 60, 200 ó 1.000 anuales; si el país tiene un poder monopólico u oligopólico en la fijación del precio internacional del producto, etc. Muchas de las formas institucionales de los países andinos, y de sus políticas económicas, pueden explicarse a partir de las características de sus productos de exportación.

¿Cómo negar, por ejemplo, el impacto sobre la política tributaria y monetaria de Venezuela, que se deriva de ser el Estado el propietario del petróleo y, por tanto, de las utilidades de su exportación? Y la diferencia tan radical con el caso del café colombiano, propiedad de miles de agricultores y sometido a ciclos internacionales contra los cuales no se ha podido montar un cartel del tipo de la OPEP?

La propiedad privada y ampliamente distribuida del café, ha obligado al Estado colombiano a financiarse a través de impuestos, al no disponer de las utilidades que obtiene el Estado venezolano o ecuatoriano en la exportación de petróleo. No es de sorprender, entonces, que la carga tributaria directa de los contribuyentes

colombianos sea la más alta del área andina. Ni tampoco es extraño que la energía sea más costosa o la agricultura más importante para Colombia que para cualquier otro país de la sub-región, y que sus ideas sobre protección arancelaria no coincidan con las de los gobiernos de países exportadores de productos mineros, como lo son fundamentalmente varios miembros del Acuerdo.

Las diferencias estructurales anotadas no sólo han limitado la posibilidad de implantar políticas comunes en muchas áreas de la economía, sino que han obligado a aumentar la flexibilidad de algunos instrumentos ya adoptados, como fue el caso de las reformas introducidas durante la administración del Presidente López a la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo, sobre inversión extranjera, y al arancel externo mínimo común, o como ocurrió con los cambios introducidos al Acuerdo mismo durante esa administración, en lo referente a la participación obligatoria de los países en los programas industriales, al arancel externo común, y a las propias fechas fijadas originalmente para completar la instrumentación del Acuerdo. Inclusive, he llegado a creer que éste ha sobrevivido gracias a la mayor flexibilidad que se le introdujo, en buena parte a iniciativa del gobierno anterior de Colombia.

La dependencia que experimentan los países andinos de la exportación de unos pocos bienes básicos, tiene otro efecto grave sobre las perspectivas de la armonización de políticas. Con excepción del petróleo, los demás productos están sometidos a fluctuaciones acentuadas, y muchas veces inesperadas, en sus precios internacionales. Puede ocurrir, y ocurre, que Colombia esté en un momento de auge cafetero, superávit de divisas y expansión económica, mientras Perú se encuentra en una crisis de balanza de pagos y recesión interna, por causa de la desaparición de la anchoveta y la caída del precio del cobre. ¿Podrían estos dos países tener en ese momento un ritmo de devaluación similar? ¿O una política arancelaria y paraarancelaria análoga frente a terceros países? ¿O un tratamiento igual al endeudamiento externo? La respuesta nos es dada claramente por la realidad. Las políticas nacionales **son** sumamente diferentes, y así debería ser, puesto que las coyunturas externas a que corresponden también lo son.

Las anotaciones anteriores no tienen por objeto denigrar el empeño de armonizar las políticas económicas de los países andinos; por el contrario, se trata de señalar la conveniencia de no coordinar más de lo necesario, y de evitar camisas de fuerza en que no puedan permanecer todos los países durante mucho tiempo, dada la inestabilidad propia de economías que dependen de los mercados internacionales de productos básicos. No se puede pretender aplicar el modelo de la Comunidad Económica Europea demasiado fielmente. Los países que integran esta última ya están industrializados y, por tanto, sus economías no dependen exageradamente de ningún producto en especial, lo que les confiere una cierta autonomía y posibilidad de planificar a más largo plazo su derrotero común. La dotación original de recursos ya ha perdido importancia en esos países, a medida que la tecnología ha venido reemplazándolos como fuente de exportaciones. Y pese a todo esto, la integración monetaria, cambiaria y fiscal de la Comunidad aún se encuentra lejos, veinte años después del Tratado de Roma!

¿Cuál es ese mínimo de armonización que la buena marcha del Acuerdo requiere? Creo que el Presidente Turbay dio una orientación clara cuando habló de perfeccionar ante todo aquellos instrumentos que se encuentren en ejecución. Concretamente, los países andinos deben ocuparse mucho más de culminar la programación industrial que de coordinar la política fiscal. Es más importante definir la amplitud y mecanismos de la franja que según el Protocolo de Lima consti-

tuirá el arancel externo común, que preocuparse por las políticas cambiarias. La definición clara de unas reglas de origen es más fundamental en estos momentos que la armonización de los mecanismos financieros. La búsqueda de convenios de largo plazo para intercambiar excedentes agropecuarios, es potencialmente más rica en resultados que la compatibilización de los planes sectoriales de desarrollo. Y así sucesivamente.

Quizás sin que esa haya sido la intención original, el Pacto Andino ha venido encontrando mecanismos **indirectos** para reemplazar la armonización y coordinación estrecha de las políticas, en áreas tales como la cambiaria, financiera y la jurídica. Ya que no es posible atar las tasas de cambio, por ejemplo, como viene tratando de hacer la CEE, se busca mitigar los efectos de los ciclos de los productos básicos a través de un Fondo Andino de Reservas, que ayude al país con déficit y, por tanto, disminuya la necesidad de devaluaciones exageradas que crearían disturbios en el comercio sub-regional. En lugar de armonizar las políticas financieras, lo que no es fácil tarea, se pide a la Corporación Andina de Fomento que apoye a los países en proporción directa a la debilidad de sus mercados de capitales. Puesto que la uniformidad de legislaciones internas es imposible a corto plazo, se persigue un mínimo de compatibilidad a través del Tratado del Tribunal de Justicia. En otras palabras, se busca más corregir los efectos de las desigualdades, que la eliminación rápida de éstas.

El éxito que se obtenga en afinar y consolidar los instrumentos ya existentes, incluyendo los Tratados complementarios al de Cartagena, sentará las bases para poder avanzar en un futuro hacia los más ambiciosos objetivos del Acuerdo. Mientras tanto, hay que tener suma prudencia en no instalar cercas que, en lugar le cohesionar a los países andinos, los obliguen a romper amarras cuando la rigidez de los mecanismos acordados no les permita adaptarse a coyunturas cambiantes e imprevisibles.