Algunos Interrogantes sobre las Perspectivas del Grupo Andino

Elaborado por:

Luis Jorge Garay S.
Guillermo E. Perry R.

algunos interrogantes sobre las perspectivas del grupo andino

Luis Jorge Garay S.
Guillermo E. Perry R.

A. La situación actual.

El 31 de diciembre del año pasado se produjo un vacío jurídico en el proceso de integración subregional andino. En efecto, el Acuerdo de Cartagena prescribía que para esa fecha la Comisión Política debería haber acordado el Arancel Externo Común para la Subregión (en lo sucesivo denominado AEC) y aprobado los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (en adelante PSDI) de la nómina de reserva. Como es de conocimiento público, no hubo decisión en la Comisión sobre el AEC ni sobre los PSDI para las industrias automotriz y de fertilizantes cuyas propuestas fueron presentadas por la Junta hace ya cerca de dos años, y otros como los de la industria electrónica, siderúrgica y el que permite la incorporación de Venezuela al programa metalmecánico, presentados en el pasado mes de diciembre [2]. La Junta del Acuerdo no alcanzó siquiera a presentar las propuestas para los demás sectores reservados (entre otros: química fina, química industrial y farmoquímica). Solamente se cuenta en la actualidad con programas sectoriales para las industrias petroquímica y metalmecánica; el último de estos en proceso de renegociación para incluir a Venezuela[3].

En sus reuniones de este año la Comisión aprobó la Decisión 100, mediante la cual se propone a los gobiernos suscribir un protocolo modificatorio del Acuerdo, el cual ya fue suscrito por todos los gobiernos excepto el chileno, pero que aún falta ser ratificado en algunos de ellos, por sus respectivos órganos legislativos. El principal propó-

[1] Los autores agradecen los comentarios de Roberto Junguito, Enrique Low, Alfredo Fuentes y Diego Pizano a una versión preliminar de éste artículo, el cual forma parte de un estudio que adelanta FEDESARROLLO sobre el tema, con financiación del Banco de Colombia.

[2] Junta Acuerdo Cartagena, *Evaluación de la Marcha del Proceso de Integración*, Lima, marzo 25, 1976, p. 73.

[3] Estos hechos, además, se presentan en medio de una situación generalizada de incumplimiento de los compromisos ya adquiridos. Es así como la Junta en su documento de evaluación afirma que "resulta muy inquietante" la existencia de "retardos en el cumplimiento de determinados compromisos derivados del Acuerdo o de ciertas Decisiones de la Comisión o, peor aún, renuncia de los Gobiernos a incorporar dichas Decisiones en su ordenamiento interno" (p. 151).

sito de dicho protocolo es el de subsanar el vacío jurídico actual al prolongar los plazos vencidos. Así mismo, se busca introducir reformas fundamentales a dos de los instrumentos principales del proceso de integración: el AEC y los PSDI[4]. En efecto, la crítica situación actual es reflejo, entre otras cosas, de discrepancias de fondo sobre la orientación y utilización de los instrumentos de política económica mencionados, hasta el punto en el cual la Comisión ha considerado que no basta con prolongar los plazos para superar la crisis. Queda por discutir si las modificaciones sugeridas serían suficientes para resolver aquellas discrepancias y si el nuevo esquema de integración propuesto resultaría viable.

El presente artículo pretende aportar elementos de juicio y proponer hipótesis a ese debate. Para ello se considera indispensable remontarse a los antecedentes y a la concepción misma del Acuerdo de Cartagena.

B. Antecedentes y concepción del Acuerdo de Cartagena

1. *El Grupo Andino dentro del proceso de integración latinoamericana*

El Acuerdo de Cartagena nació en la coyuntura de una parálisis en el proceso de integración latinoamericana que discurría en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Dicha parálisis fue debida, en parte, a la inadecuación de los mecanismos previstos por el Tratado de Montevideo[5] y, en parte a la convicción de los países de desarrollo relativo medio y menor de la región de que el proceso estaba concentrando sus beneficios en los tres países mayores del área: Argentina, Brasil y México.

La posición de los países relativamente menos desarrollados se basaba en el convencimiento de que la desgravación al comercio interregional produciría efectos unilaterales en beneficio de los países con una base industrial más completa y que, por lo tanto, para poder contrarrestar esta tendencia concentradora y lograr una participación equitativa de los Países Miembros en el proceso de integración, se requería dar énfasis especial a la localización de industrias con efectos directos e indirectos poderosos para la economía de dichos países[6]. Esta fue quizás la causa fundamental de los graves obstáculos enfrentados por el proceso de desgravación en el seno de la ALALC.

Es así como en Agosto de 1966, los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela reunidos en Bogotá, y los Presidentes de Ecuador y Perú, representados por sus delegados personales, declararon que " . . . hemos tomado la decisión de adelantar una acción conjunta a fin de lograr, dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la aprobación de medidas concretas que atiendan los propósitos formulados en la presente declaración y, en especial para que se adopten fórmulas prácticas que provean el tratamiento adecuado a la condición de nuestros países, cuyas características corresponden a las de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente. Todo esto como *medio indispensable para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región,* de conformidad con el espíritu del Tratado

[4] En cuanto al AEC se propone adoptar una "franja" arancelaria que establezca los niveles máximos y mínimos de protección en favor de la producción subregional. En relación a los PSDI se acuerda que podrán ser suscritos por lo menos por cuatro Países Miembros. De otra parte, respecto al Programa de Liberación se recomienda ampliar los plazos de acuerdo con el nuevo cronograma de aprobación de los programas sectoriales.

[5] El tratado constitutivo de la ALALC fue firmadopor 7 países en Montevideo en 1960 y adherido posteriormente por 4 naciones más de la región.

[6] No se incluye un análisis teórico de esta concepción por no corresponder a los objetivos del presente ensayo. El lector interesado puede consultar entre otros a: Salgado, G., "El Desarrollo y la Integración de América Latina", en O. Sunkel (ed.), *Integración Política y Económica,* Editorial Universitaria, Santiago, 1970, pp. 42-121; y Caray, Luis Jorge, *Una Interpretación Teórica de la Integración Económica entre Países Subdesarrollados: La Experiencia del Grupo Andino,* mimeo, Bogotá, junio, 1976.

de Montevideo''. De ahí que ". . . recomendamos, dentro del marco del Tratado: a) La realización de acuerdos de complementación y concesiones especiales temporales de intercambio comercial . . .c) el establecimiento de sistemas de desgravación diferenciales, en función de los distintos niveles de desarrollo . . ." [7].

Posteriormente, en la Declaración de los Presidentes de América, suscrita en la Reunión de Jefes de Estados Americanos en Punta del Este, el 14 de abril de 1967, se recomienda, en base a la petición de los países de menor desarrollo económico relativo y a los resultados alcanzados en el proceso de integración de la ALALC, que se adopten las medidas necesarias para poner en ejecución las siguientes decisiones: ''a) Acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común . . . b) Coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos en la medida requerida por el proceso de integración . . . c) Propiciar la concentración de acuerdos sectoriales de complementación industrial *procurando* la participación de los países de menor desarrollo económico relativo. d) Propiciar la *concertación de acuerdos subregionales,* de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional . . . Los países de menor desarrollo económico relativo tendrán derecho a participar y a obtener condiciones preferenciales en los acuerdos subregionales que sean de su interés . . . " [8].

Como consecuencia de la inefectividad de los acuerdos sectoriales de complementación industrial, como mecanismo de distribución de beneficios en favor de los países de mercado insuficiente, con el consiguiente estancamiento del proceso de integración de ALALC y dada la previsión contenida en la Declaración de Presidentes en relación a la concertación de acuerdos subregionales, se suscribe el 26 de mayo de 1969 el acuerdo de integración subregional andina, con los siguientes objetivos primordiales: ''. . . promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión" [9].

De allí surgió un acuerdo de integración económica particularmente ambicioso e imaginativo. El Acuerdo previó solucionar los principales obstáculos de la experiencia de ALALC: dispuso de mecanismos para lograr una distribución satisfactoria de los beneficios del proceso entre los países de la subregión, en particular con respecto a las naciones firmantes de menor desarrollo relativo: Bolivia y Ecuador; creó organismos de carácter supranacional: la Junta y la Comisión Política; prescribió plazos concretos para la toma de un número sustancial de decisiones comunes; diseñó algunos mecanismos de *aplicación automática* para reducir el peligro de que se produzcan interrupciones en el proceso; entre estos mecanismos se destaca la desgravación automática. No obstante, lo que permitió la creación de un proceso singularmente ambicioso fue la coincidencia de los gobiernos firmantes en algunos principios básicos de una estrategia común de desarrollo económico, para la cual el proceso de integración subregional era particularmente importante.

7 Declaración de Bogotá, Bogotá, agosto 16 de 1976. Lo subrayado es nuestro.

8 Declaración de los Presidentes de América, *Programa de Acción,* Capítulo I.2, Punta del Este, abril 14 de 1967. Lo subrayado es nuestro.

9 Artículo 1° del Acuerdo de Cartagena.

2. *La estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena*

El Acuerdo de Cartagena descansa sobre la concepción implícita de una estrategia de desarrollo económico con algunas metas fundamentales, entre otras: el aceleramiento del desarrollo de los Países Miembros en condiciones de equidad; el incremento de los niveles de ocupación; el mejoramiento de la posición de los Países Miembros desde el punto de vista del comercio exterior; y, el mejor aprovechamiento de los progresos tecnológicos, como lo estipula el Artículo 25 del Acuerdo. Una interpretación particular de esa estrategia, la que guió los planteamiento de la Junta durante los seis primeros años del proceso[10], está contenida, en el documento *Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo,* y considera como "requisito básico para este nuevo estilo de desarrollo la elevación sustancial de la tasa de crecimiento de la economía que permita y facilite los cambios estructurales. Esta alta tasa deberá sustentarse fundamentalmente en un nuevo modelo de industrialización factible mediante la integración..." [11]. El logro de este requisito básico requiere principalmente, según el diagnóstico implícito en dicha estrategia[12], que:

a. Se conceda un papel líder en el desarrollo económico a la industrialización acelerada.

b. Se procure lograr esa industrialización acelerada mediante un proceso de sustitución ampliada de importaciones, con énfasis en las manufacturas llamadas básicas, permitido por la creación de un mercado más amplio. En efecto, el mercado ampliado permitiría aprovechar mejor las economías de escala presentes, por lo general, en estas industrias y en consecuencia lograr sustituir las importaciones de sus productos en forma mas eficiente que si cada país lo hiciera aisladamente.

c. Se otorgue un papel crucial a los Estados y a la inversión directa extranjera en este proceso de industrialización. En efecto, se consideraba que el proceso exigía una fuerte movilización del ahorro interno. Este hecho, sumado a los requisitos de grandes inversiones de largo plazo y alto riesgo en industrias básicas que normalmente no atiende el capital privado nacional, exigían un papel activo y determinante por parte de los Estados en el proceso de industrialización previsto. Además, se supone que los Estados tendrían una participación efectiva en el proceso de concepción, elaboración y ejecución de planes sectoriales de desarrollo, en especial en aquellos sectores industriales objeto de programación. Finalmente, la inversión directa extranjera se requería por los aportes tecnológicos necesarios para "cerrar la brecha de divisas" que, en esa época, se consideraba como un problema estructural de las economías latinoamericanas; y para aportar el "capital riesgo" exigido por las inversiones industriales deseadas.

d. Se exija *particularmente* un tratamiento común y *restrictivo* al capital extranjero y a la transferencia de tecnología, si bien cualquier proceso de integración demanda un tratamiento común a la inversión extranjera para evitar la competencia nociva de los Países Miembros por atraerla a su territorio. En efecto, la estrategia de protección industrial (al menos en ciertos sectores industriales) llevaría a concentrar buena parte de los beneficios brutos del proceso de integración en manos de los productores industriales protegidos[13]. Como la estrategia

10 Junta Acuerdo Cartagena, *ibid.*, pp. 13-17.

11 Junta Acuerdo Cartagena. *Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo. Resumen,* Lima, 1972, p. 6.

12 Se incluye un análisis teórico del diagnóstico y de la estrategia de desarrollo en cuestión, en: Garay, Luis Jorge, *ibid.*, 1976.

13 Si bien hay otros beneficios sociales captados por el Estado (en forma de impuestos), por la clase traba-

implicaba una participación importante de la inversión extranjera en estos sectores, había que asegurar que el capital extranjero no monopolizara dichos beneficios y los transfiriera en su totalidad al exterior. Así, el exigir el 51% de participación nacional en la empresa con inversión extranjera, siempre que esa proporción se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial (de acuerdo con la Decisión 24), puede interpretarse, en parte, cocomo un mecanismo para buscar que al menos el 50% de los beneficios brutos del proceso se queden en la Subregión[14]. El tope a la remesa de utilidades intenta reforzar los objetivos mencionados. Por otra parte, la transferencia efectiva y eficiente de tecnología, resulta crucial para la estrategia propuesta y a este fin conduce también el control nacional de las inversiones extranjeras, así como otras disposiciones específicas de la Decisión 24 y de las Decisiones 84 y 85.

e. Se facilite el movimiento de capitales en la subregión para la realización de las inversiones industriales, como complemento a la acción de los Estados y de la inversión extranjera.

f. Se busque, por último, una creciente armonización de políticas económicas, de tal forma que el proceso "*no* quede librado únicamente a la acción indiscriminada de las fuerzas del mercado"[15].

3. *Los Instrumentos del Acuerdo y su relación con la estrategia de desarrollo*

De acuerdo con la interpretación dada por la Junta a la estretegia implícita en el Acuerdo de Cartagena, el proceso de integración se habría de desarrollar por medio de las siguientes etapas o fases, a saber: "Primera Fase: Determinación del campo de lo programable y lo sujeto a la liberación, así como de las políticas respecto al exterior... Segunda Fase: Preparación y aprobación de los PSDI y ejecución parcial de éstos, en tanto que los países mayores inician y avanzan el proceso de desgravación, adoptan un AEMC[16] ... Tercera Fase: Ejecución de todos los programas, avance de la liberación hasta la completa apertura de mercado, adopción del AEC y armonización de todas las políticas necesarias para preservar las condiciones de competencia . . . Cuarta Fase: Mayor avance en la coordinación de las grandes políticas económicas comunes y culminación de la construcción de los rasgos esenciales de la unión económica "[17]. Por lo tanto, así como se buscaba el establecimiento de una unión económica en el largo plazo, se pretendía alcanzar algo más que una unión aduanera[18] en el mediano plazo, ya que se contemplaba también la aprobación y puesta en ejecución de todos los programas sectoriales de desarrollo industrial en un período aproximado de 5 años para los países mayores.

jadora (a través del efecto sobre el empleo) y por la sociedad toda (a través de la generación o liberación de divisas), una gran parte de los beneficios sociales generados por inversiones industriales es apropiada por los propietarios del capital. Para mediciones al respecto véase: CEDE; Perry, Guillermo y otros: *Evaluación Social de 30 Proyectos Industriales de Colombia,* 1974.

14 Es de anotar que *no* es suficiente una participación nacional del 51% en el capital total de la empresa para asegurar el reparto equitativo de los beneficios, sino que es indispensable lograr un mínimo de "control" en la empresa, para así evitar que firmas transnacionales, por ejemplo, mediante la distribución de ganancias intra firma a escala internacional, obtengan ganancias "ocultas" (que no reflejan adecuadamente las utilidades generadas) en la operación a través de una "sucursal" en un país dado; ganancias que no pueden ser efectivamente apropiadas por los socios nacionales ó el país receptor de la inversión extranjera (tal es el caso de la sobrefacturación y subfacturación de precios de las transacciones intrafirma, por ejemplo).

15 Junta Acuerdo Cartagena, *ibid.*, 1972, p. 7.

16 Arancel Externo Mínimo Común.

17 Junta Acuerdo Cartagena, *ibid.*, 1976, pp. 15-16.

18 Balassa, Bela, "Hacia una Teoría de la Integración Económica", en Wionczek. M.S. (ed.), *Integración de América Latina: Experiencias y Perspectivas,* Fondo Cultura Económica, México, 1964, p. 7.

En consecuencia, el énfasis del proceso integracionista en el mediano plazo se puso en:

a. La creación de una unión aduanera que estableciera el mercado ampliado y protegido que demandaba la estrategia[19].

b. La racionalización[20] y financiación de las inversiones en las nuevas industrias básicas, eje de la estrategia.

c.]La adopción de un régimen común al capital extranjero y a la transferencia de tecnología.

d. La distribución satisfactoria de los beneficios del proceso de integración entre los Países Miembros.

El énfasis puede deducirse de aquellos instrumentos previstos por el Acuerdo para los cuales este fijó plazos perentorios en su adopción: el Programa de Liberación del Comercio Subregional[21], el AEC[22], la armonización de legislaciones sobre fomento industrial[23], la armonización de instrumentos y mecanismos de regulación del comercio exterior[24], los PSDI[25], el régimen uniforme a las empresas multinacionales de la Subregión[26] y el régimen común sobre tratamientos a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías[27]; en la siguiente forma:

a. La creación de una unión aduanera en el mediano plazo se previó mediante la adopción de programas automáticos de desgravación al comercio interno en la subregión, la adopción de un AEC (con la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común como paso previo) y la armonización de "legislaciones sobre comercio exterior" de los países.

b. La racionalización de las inversiones en las nuevas industrias básicas se previó mediante la adopción de los PSDI; su financiación a través de la creación de la CAF y mediante la constitución de empresas multinacionales andinas en la subregión. Conviene señalar que la adopción de un mecanismo tan novedoso como los PSDI[28], parecía viable en ese momento por la participación que la estrategia le asignaba a los Estados y al capital extranjero en el desarrollo de tales sectores. Efectivamente, el Estado y las compañías transnacionales están en capacidad de planear y programas a mediano plazo sus inversiones. Más sin embargo, el interés de los gobiernos para que el Estado programe y participe efectivamente en el desarrollo industrial depende de la concepción ideológica y de la política económica adoptada por los mismos.

c. La adopción de un régimen común al capital extranjero y a la transferencia

19 El mercado ampliado se conseguiría también mediante la aplicación de serias políticas redistributivas del ingreso al interior de cada país.

20 La racionalización implica, entre otras cosas, el aprovechamiento de economías de escala y la localización más adecuada, considerando la ubicación de materias primas y centros de consumo, así como los costos de transporte. Debe advertirse que el sentido del término racionalización utilizado en este ensayo, no concuerda con su significado en los llamados 'programas de racionalización industrial' en el Acuerdo.

21 Art. 45 del Acuerdo.

22 Art. 62, *Ibid.*

23 Art. 28. *Ibid.*

24 Art. 30, *Ibid.*

25 Art. 47, *Ibid.*

26 Art. 28, *Ibid.*

27 Art. 27, *Ibid.*

28 El único antecedente está constituído por los Acuerdos de Especialización Industrial en el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica, la organización para la integración económica de la URSS, Alemania Oriental, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Mongolia y Cuba). En estos países, la presencia de regímenes de planeación central y de objetivos políticos y de desarrollo similares facilita el proceso, no obstante lo cual los Acuerdos no tienen el grado de cubrimiento, automaticidad, ni obligatoriedad de los PSDI, y operan básicamente a través de la coordinación voluntaria de los planes de desarrollo y los planes de comercio exterior. Véase, por ejemplo, Pryor, F., *El Sistema Comunista de Comercio Exterior.*

de tecnología fue prevista a plazo fijo en el Acuerdo, como ya se señaló.

d. Por último, la distribución satisfactoria de los beneficios del proceso se previó disponiendo tratamientos preferenciales a Ecuador y Bolívia en la aplicación de cada uno de los instrumentos mencionados, pero en particular a través de los PSDI[29].

Naturalmente el Acuerdo previó otros instrumentos complementarios a los anteriores (programación del sector agropecuario y del sector transporte; armonización de políticas cambiarias, fiscales, monetarias; "racionalización industrial", etc.) pero ni fijó plazos para su desarrollo, ni la Comisión ni la Junta pusieron en ello el empeño que se dedicó a los ya mencionados[30]. Estos tenían claramente una relación más directa con la implementación de los aspectos principales de la estrategia de desarrollo común subyacente, como resulta claro de los párrafos anteriores.

Conviene señalar, adicionalmente, que había una confianza tal en esta estrategia común y en el papel que los Estados tendrían en su desarrollo, que el Acuerdo previó no sólo llegar a la armonización de las políticas económicas sino a la coordinación de los planes de desarrollo y finalmente a un sistema de planeación conjunta para la subregión[31].

En efecto, como se mencionó anteriormente, la creación de una unión aduanera con programación conjunta de algunos sectores industriales, se concebía como un paso previo para la creacción de una unión económica en el largo plazo.

C. Problemas de diseño

El diseño de los instrumentos, en relación con la estrategia común de desarrollo, presentaba deficiencias que crearon problemas en su desarrollo ulterior. En primer lugar, para crear una unión aduanera no basta la desgravación interna y la adopción de un AEC. Se requiere una armonización mínima de la política cambiaria y de los instrumentos para-arancelarios (sistemas de franquicias, rebajas y devoluciones de derechos de aduanas; controles administrativos: depósitos previos, compras oficiales en el exterior; etc.). En su ausencia, el AEC es parcialmente inoperante y relativamente ineficaz en la orientación y asignación de recursos en la economía[32]. En un mercado regional se requiere la armonización de los instrumentos de política del comercio exterior, de modo que la localización *no* venga a depender de diferencias casuales, sino del grado de eficiencia productiva[33]. Como se indicó, el Acuerdo previó también a plazo fijo la armoniza-

29
Artículos 92 y 93 del Acuerdo.
Para una excelente discusión del por qué los PSDI debían constituír el mecanismo por excelencia de distribución de beneficios del proceso integracionista en la subregión, véase Salgado, Germánico, *ibid.*, pp. 89-121.
Además de establecer tratamientos preferenciales en lo que respecta a armonización de políticas económicas y a los PSDI, los Países Miembros se comprometieron a actuar conjuntamente ante cualquier organismo, con el fin de conseguir asistencia técnica y financiación para la instalación prioritaria de plantas o complejos industriales en Bolivia y el Ecuador (ver capítulo XIII del Acuerdo de Cartagena).

30
". . . con respecto a los programas de racionalización industrial debe aceptarse que se desatendió su realización durante estos cinco primeros años en función de la prioridad que se dió al manejo de los otros mecanismos . . ." (Junta Acuerdo Cartagena, 1976, p. 87). "En general, la atención a estos campos (sector agropecuario, integración física y mecanismos financieros) durante los seis años transcurridos no ha sido tan intensa o prioritaria como la brindada a los aspectos centrales . . .". (Junta Acuerdo Cartagena, 1976, p. 126). Este párrafo hace referencia a los programas de "racionalización" contemplados en el Acuerdo, los cuales, como se indicó, no corresponden al término racionalización utilizado en este ensayo.

31
Artículo 26 del Acuerdo de Cartagena.

32
Garay, Luis Jorge, *Algunas Consideraciones sobre una Política de Importaciones*, mimeo, Bogotá, agosto 5 de 1975, pp. 16-27.

33
Dell, Sidney "Apreciaciones sobre el Funcionamiento del Tratado de Montevideo", en Wionczek, M.S. (ed.), *Integración de América Latina . . .*, FCE, México, 1964, p. 106.

ción de legislaciones sobre fomento industrial y la de los otros instrumentos de regulación del comercio exterior. Pero no especificó cuáles eran estos y así ninguna propuesta de Decisión hasta la fecha prescribe en forma concreta la armonización de instrumentos para-arancelarios con respecto a terceros países. La propuesta 70 sobre AEC, de diciembre de 1975, simplemente prevé fijar el año de 1980 como la fecha límite para lograr dicha armonización[33]. Debe enfatizarse que probablemente la armonización posterior de los instrumentos para-arancelarios exigiría una renegociación de toda la estructura del AEC.

En segundo lugar, no se diseñaron mecanismos específicos de compensación o, en otras palabras, no se dispuso de un instrumento exclusivamente orientado a asegurar una distribución satisfactoria de beneficios, sino que, como ya se indicó, cada instrumento debía contribuír a este objetivo y en especial los PSDI [34]. En esas condiciones cada instrumento se vió desviado de su orientación fundamental para acomodar las exigencias de un trato preferencial a Bolívia y Ecuador [35], pero en particular sobre los PSDI recayó una carga bien onerosa. Este instrumento, el más novedoso del Acuerdo y el de más difícil aplicación, no solo debía servir para racionalizar las inversiones en las nuevas industrias básicas, eje y clave del éxito de la estrategia, lo que requiere en muchas ocasiones concentrarlas para aprovechar economías de escala, sino además asegurar una distribución satisfactoria de los beneficios de todo el proceso. Esta difícil tarea llevó a extremos como los de la primera propuesta de PSDI en la industria petroquímica. En esa ocasión, la Comisión interpretó la orientación del segundo objetivo en la forma de exigir la constitución de producciones integradas *en cada país*, precluyendo así el logro del objetivo central del instrumento: la racionalización de las nuevas inversiones. Es así como la misma Junta del Acuerdo advirtió claramente este hecho en su propuesta [36]. Este caso extremo no se volvió a presentar en lo sucesivo, pero la tensión y enorme dificultad que representaba conciliar los dos objetivos fijados en *cada aplicación individual* de este delicado instrumento [37], deben responsabilizarse, en gran parte, por el protuberante incumplimiento en los plazos fijados para la preparación y aprobación de los PSDI.

El problema indicado se acentuó por cuanto la Junta, Ecuador y Bolivia insistieron en que la distribución de beneficios hacia los países de menor desarrollo relativo debía asegurarse bá-

33
Junta del Acuerdo de Cartagena, Propuesta 70, Artículo 20. Lima, diciembre, 1975.

34
Jan Tinbergen, en su estudio clásico sobre política económica, señala que deben existir al menos tantos instrumentos de política económica como objetivos se busquen, y que cada instrumento se debe especializar en el logro del objetivo al que puede contribuír en forma más eficiente (problema de asignación).

35
En cuanto al Programa de Liberación, los mercados de los países mayores se han abierto más rápidamente a las exportaciones provenientes de Bolivia y Ecuador. De otro lado, los países de menor desarrollo relativo tienen un mayor plazo para el acondicionamiento de sus estructuras arancelarias a la estructura acordada para el AEC. Debe señalarse que en estos casos los distintos objetivos no crearon conflictos de diseño: el objetivo redistribucionista se buscó mediante ventajas temporales que no afectaban la creación de una unión aduanera, ni la estructura del AEC, en el mediano plazo.

36
"Después de un largo proceso de consultas, reuniones con expertos nacionales y asesores internacionales, la Junta presentó la Propuesta 13 que contempla la participación de todos los países en un programa petroquímico cuya estrategia fundamental era la sustitución de importaciones con la modalidad de producciones integradas en cada país (cinco complejos definidos a base de una elevada protección arancelaria)... Dentro de este marco, el desarrollo petroquímico de cada uno de los países parecía limitado, sobre todo desde el punto de vista de la producción eficiente de los productos, en comparación con las capacidades vigentes en el mercado internacional. Ponía por tanto una gran incógnita a la racionalidad de la asignación de recursos". Junta del Acuerdo de Cartagena, *Propuesta sobre el Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Petroquímica*, Lima, marzo 2, 1974, pp. 1-2.

37
Debe señalarse que quizás la negociación *conjunta* de los PSDI hubiera permitido facilitar esta conciliación, pero tal proceso *no* estaba previsto en el Acuerdo.

sicamente a través de los PSDI. En particular, no se tuvieron en cuenta los beneficios al consumidor derivados de la desgravación interna y el aumento del comercio intrazonal [38], con lo cual solo se atendía a los "beneficios de productores" y en especial a los de "exportadores", y al saldo de la balanza comercial. Sin entrar a discutir si los criterios adoptados en el Artículo 2 del Acuerdo [39], para evaluar si la distribución de los beneficios del proceso de integración, son o no los más adecuados para el propósito indicado, debe señalarse que frecuentemente se ha afirmado que los "beneficios de productores" provenientes de la liberación del comercio, contribuyen a la concentración de beneficios en favor de los países mayores [40]. Sin embargo, la evidencia empírica del proceso andino durante estos primeros años no permite confirmar estrictamente tal conclusión [41]. En efecto, sin intentar aislar los "efectos propios" de la integración de los efectos de otras causas, tanto internas como externas a la subregión, se pueden resumir así, con base en las cifras presentadas en el documento de evaluación de la Junta, algunos de los resultados obtenidos del comercio intrasubregional [42]: a) las exportaciones a la subregión crecieron (entre 1969 y 1974), en mayor medida en el orden Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia y Perú [43]; b) el saldo de la balanza comercial con la subregión aumentó para Ecuador en 111.4 millones de dólares, para Bolivia en 28.0 millones de dólares, para Colombia en 22.1 millones de dólares, y disminuyó para Perú en 65.4 millones de dólares y para Chile en 96.0 millones de dólares, entre 1969 y 1974 (cifras sin incluir Venezuela) [44]; c) solamente al descontar el comercio en productos básicos aparecen saldos negativos para Ecuador y Bolivia [45], hecho en el que parece basarse especialmente la Junta para reiterar la posición expuesta anteriormente [46].

En tercer lugar, no obstante la interpretación dada por la Junta [47], el Acuerdo no fijó explícitamente jerarquías entre el AEC y los PSDI como mecanismos utilizados para afectar la

38 El adoptar un AEC más alto que el vigente en un país conllevaría, como una de sus consecuencias, costos a sus consumidores; pero el aumento del comercio, *ceteris paribus*, producto de la desgravación, no conlleva sino beneficios a éstos.

39 El Artículo 2 del Acuerdo de Cartagena establece que: "El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos. Los resultados, de dicho proceso deberán evaluarse periódicamente teniendo en cuenta, entre otros factores sus efectos sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con la Subregión, la evolución de su producto territorial bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital".

40 Véase, por ejemplo, Junta Acuerdo de Cartagena, *Evaluación de la Marcha del Proceso de Integración*, Lima, 1976, p. 11.

41 Esto no significa necesariamente que dicha hipótesis *no* se cumpla en el largo plazo, ya que los resultados de los primeros años pueden estar influídos por las ventajas temporales otorgadas a Bolivia y el Ecuador en el programa de liberación.

42 Junta Acuerdo Cartagena, *op.cit.*, 1976, pp. 23-48.

43 Junta Acuerdo Cartagena, 1976, Cuadro N° 2, p. 34.

44 Junta Acuerdo Cartagena, 1976, Cuadro N° 9, p. 41.

45 Junta Acuerdo Cartagena, 1976, Cuadro N° 9, p. 41.

46 El Cuadro N° 4 del mismo documento indica que, como porcentaje de sus exportaciones totales de manufacturas, Ecuador y Bolivia presentan los mayores índices en sus exportaciones a la subregión (48.6% y 60%, respectivamente). Si bien este no es un criterio explícito en el Acuerdo, se ha considerado que una de las ventajas de la integración consiste en permitir un incremento en las exportaciones de manufacturas ante las dificultades que estas tienen en penetrar el mercado mundial.
Ahora, la Junta concluye por un lado: "De dicho análisis se desprende que la situación de los países responde a un cierto equilibrio y que no puede hablarse por el momento de una pérdida o ganancia sistemática de alguno de ellos sino de un beneficio conjunto", (*op.cit.*, p. 27), y afirma por otra parte que para Ecuador y Bolivia "sus principales expectativas de producción y comercio están en la aprobación y ejecución de los programas sectoriales", (op. cit., p. 136).

47 Véase cita número 17 de este ensayo.

localización de recursos en la Subregión. En consecuencia, no se indicó claramente si los PSDI debían acogerse a los criterios generales del AEC o constituír excepciones, ni fijó procedimientos específicos para su conciliación [48]. Este hecho incidió sin duda en el desarrollo del impasse que se discutirá luego, como se puede deducir de las Actas del Décimosexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión (febrero 1976).

Por último, quizá convenga anotar que ni el Acuerdo ni el Protocolo adicional para el ingreso de Venezuela determinaron criterios o procedimientos para asegurar una distribución satisfactoria de los beneficios del proceso en presencia de un nuevo miembro con una capacidad financiera sustancialmente mayor que la del resto de los países miembros [49].

Pero quizá no fueron estos problemas de diseño los responsables principales de la situación a que se ve abocado en la actualidad el Grupo. A lo largo del proceso hubo cambios de fondo en sus presupuestos que deben ser materia de un análisis detallado.

D. Cambios en los presupuestos del acuerdo de Cartagena

1. *El Grupo Andino dentro del proceso de integración latinoamericana*

Se indicó arriba cómo el Acuerdo nació de la voluntad de formar un bloque común frente a la influencia determinante de Argentina, Brasil y México en el proceso de integración latinoamericana. Esta situación cambió con el transcurso del tiempo al menos para dos países. En primer lugar, a partir del advenimiento del General Banzer al poder en Bolivia, en 1971, se inició un conocido proceso de acercamiento político y de cooperación económica con el Brasil. En segundo lugar, el actual gobierno chileno, según manifestaciones públicas a través de la prensa durante agosto del presente año, tiene un interés relativo en el proceso de integración subregional y busca más bien aproximarse política y comercialmente a los gobiernos de Argentina y Brasil. Aun más, Chile, en conjunto con algunos países del Cono Sur ha urgido una pronta reunión del Consejo de Ministros de la ALALC, con el propósito, al menos formal, de "fortalecer" el proceso de integración regional [50].

Las consecuencias de estos virajes políticos para el desarrollo del Grupo pueden ser cruciales. Hasta el momento se han manifestado en formas específicas. En el caso de Bolivia, su nueva política exterior ayuda a explicar las frecuentes amenazas de retirarse del Grupo, lo cual ha colocado una presión adicional a la difícil tarea de conciliar intereses nacionales y sobordinarlos a los de la subregión como un todo.

El caso de Chile se ha manifestado especialmente en su decisión de solucionar en parte el problemas de deficiencia de ahorro interno mediante la desnacionalización de parte de su industria, en flagrante contradicción con la Decisión 24. La violación abierta de esta Decisión por medio del Decreto Ley 600 del 13 de julio de 1974, precipi-

48 El Artículo 65, literal 1, del Acuerdo establece que: "Respecto de los productos que sean objeto de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, regirán las normas que sobre Arancel Externo Común establezcan dichos Programas . . .".

49 Es de anotar que a pesar de que Venezuela participó en las negociaciones iniciales para la constitución del Grupo Andino, ya que fue, por ejemplo, signataria de la Declaración de Bogotá en 1966, y de la suscripción del Instrumento Adicional para la adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena en 1973, no se previó el impacto que pudiera tener una crisis del petróleo como la ocurrida recientemente en el mundo en el ingreso venezolano, ni los efectos de este en el proceso de integración subregional. De lo contrario, hubiera sido necesario diseñar, al menos, unos mecanismos especiales para la movilización de recursos financieros en la Subregión.

50 Véase *El Tiempo*, septiembre 17 de 1976.

tó la crisis del Grupo [51], que a la larga se ha buscado superar cediendo mediante la Decisión 98 a las exigencias chilenas [52]. Aún así, esta divergencia amenaza todavía con la denuncia del Acuerdo.

Parece urgente afrontar un análisis de las repercusiones de la nueva realidad geopolítica latinoamericana en cuanto a la viabilidad actual del Grupo u otro acuerdo subregional. En particular, parece necesario analizar la incidencia de la nueva situación con respecto a la viabilidad de una política común y restrictiva al capital extranjero y, en consecuencia, de la estrategia de desarrollo en la cual se fundamenta el Acuerdo.

Así mismo, resultaría conveniente analizar la interrelación de la nueva situación con la política exterior norteamericana. Esta última apoyó, al menos formalmente, a la ALALC; la Alianza para el Progreso, la creación del BID, etc., atestiguan con hechos esta manifestación expresa. En principio, y como parte de la política prointegracionista a nivel latinoamericano, apoyó la constitución del Grupo Subregional, aun cuando este apoyo resultó menos definido. Posteriormente, bajo la política Kissinger, interesada en el fortalecimiento de los polos Brasil y México, el Grupo pierde efectivamente ese apoyo.

¿Qué relaciones tiene este hecho con la creciente afinidad al modelo brasileño en el sur del Continente y con la creciente nueva apertura al capital transnacional? ¿Qué posibilidades de cambio en esa política plantean las próximas elecciones norteamericanas? ¿Qué incidencia pueden tener esos cambios en la geopolítica de Suramérica, en la viabilidad del Grupo y en la adopción de una política restrictiva al capital extranjero?

2. *Cambios en la Estrategia de Desarrollo de los Países Miembros* [53]

A los problemas indicados se sumó el de que dos países de la subregión (Colombia y Chile) cambiaron su estrategia de desarrollo en aspectos fundamentales y con gran incidencia en la viabilidad del proceso conjunto en curso. En efecto, ambos países abandonan el énfasis en el sector industrial [54], propugnan hoy por un desarrollo industrial basado en la tradicional división internacional del trabajo [55] y no en un proceso proteccionista de sustitución de importaciones, y buscan minimizar la participación del Estado en el desarrollo de dicho sector [56].

51 "Durante el Decimosexto Período de Sesiones de la Comisión, los representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela emitieron una declaración en el sentido de que el Decreto 600 era incompatible con la Decisión 24 y contravenía el Artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, por lo que invitaban al Gobierno de Chile a restablecer plenamente la vigencia de la Decisión 24 en ese país". Sin embargo, una vez el Gobierno de Chile dictó el Decreto Ley 746 en noviembre de 1974, "la Comisión... reconoció la plena vigencia de la Decisión 24 en Chile". Junta Acuerdo Cartagena, *Anexos Técnicos al Documento de Evaluación de la Marcha del Proceso de Integración,* Anexo III, Lima, marzo, 1976, p.4.

52 La Decisión 98 del Acuerdo faculta al Gobierno de Chile "... para autorizar la venta a inversionistas extranjeros de las acciones, participaciones o derechos en las empresas que pertenecen total o parcialmente a la Corporación del Fomento a la Producción de ese país...".

53 Los autores desean aclarar que en el desarrollo de este artículo se han abstenido de entrar a juzgar la coherencia o conveniencia de las políticas de desarrollo aplicadas en la actualidad por cada país miembro y se han limitado a indicar los problemas que estas plantean al proceso de integración subregional en curso.

54 Parte importante de su política económica actual consiste en alterar los términos de intercambio entre el sector agrícola y el sector industrial, tradicionalmente favorables a éste último.

55 División Internacional del Trabajo postulada por la teoría clásica de las ventajas comparativas, con lo cual se desvían del énfasis puesto por el Acuerdo en las industrias básicas.

56 Como se afirma en el actual plan de desarrollo colombiano, "la inversión directa del Estado en actividades relacionadas con la industria debe concentrarse especialmente en la explotación de aquellos recursos naturales que el país puede exportar ventajosamente o que sustituyan importaciones a costos com-

En consecuencia, los gobiernos de estos dos países procuran reducir los costos económicos asociados con el proteccionismo, demandando un nivel promedio para el AEC menor que el propuesto por los gobiernos de los otros países miembros. Esta diferencia de niveles se acentúa particularmente en el caso de Chile. Igualmente, muestran desinterés en los PSDI, por cuanto ni su nueva estrategia da preferencia a las industrias programadas [57], ni su política económica es consecuente con el uso del instrumento mismo. En efecto, su política de no participación del Estado en el sector industrial lleva a la ineficacia de la programación industrial al interior de sus economías y, en consecuencia, plantea un conflicto con el uso del instrumento a nivel de la subregión.

En el otro extremo, se hallan Perú y Venezuela, cuyas estrategias actuales coinciden en lo esencial, aunque por razones diferentes, con la que sirvió de base a la concepción del Acuerdo: "defensores" de la PSDI y de un AEC relativamente "alto". Es así como Venezuela, dada su disponibilidad de cuantiosos recursos financieros, en particular en manos del Estado, y la condición de un desarrollo industrial interno relativamente incipiente, encuentra en el Grupo Andino la "gran" posibilidad de "industrializarse", con especial participación del Estado en el desarrollo de industrias básicas, mediante el aprovechamiento de un mercado ampliado en "algo" protegido, que éste le puede brindar. Así mismo, Perú en su estrategia interna de desarrollo, considera como requisito ineludible el desarrollo de las industrias denominadas "básicas y estratégicas", para reducir así su condición de país "dependiente".

De otra parte, Bolivia y Ecuador, dada la estructura productiva de sus economías, están convencidos de que los beneficios más importantes que pueden obtener de la integración son aquellos derivados de la localización de industrias "dinámicas" en sus países, a pesar de los "costos" que estas puedan implicar, entre otras cosas, por la necesidad de protegerlas al menos en el mediano plazo. Por esta razón, han estado más cerca de Perú y Venezuela, aún cuando, por las características de su sector externo (altamente especializado en la exportación de algunos bienes primarios y dependiente de la importanción de la mayoría de los demás bienes), han buscado, en especial Bolivia, niveles intermedios para el AEC, para así evitar incurrir en incrementos apreciables de "costos" para sus economías.

En esta forma, el conflicto se planteó entre los países que procuran un mayor énfasis relativo, tanto en su política interna como en el ámbito subregional, en el papel de las fuerzas de mercado con aquellos que propugnan por una mayor ingerencia de la planeación y la programación estatal y subregional [58].

Ante la fuerte posición chilena y colombiana, los otros cuatro países se negaron a acordar el AEC mientras no

petitivos en el largo plazo, en términos del mercado internacional". Departamento Nacional de Planeación, *Para Cerrar la Brecha: Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978*, Bogotá, 1975, p. 57.

57 Es posible llegar a esta conclusión a pesar de que en el plan *Para Cerrar la Brecha* (p. 57) se establezca que: "... la responsabilidad del desarrollo industrial colombiano recaerá principalmente sobre el sector privado, excepto en los casos de desarrollo de recursos energéticos, explotación de recursos naturales, y de establecimiento de ciertas empresas que suministran materias primas básicas y el de aquellas asignadas en los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino", ya que como se explica más adelante en el mismo documento, "la mayoría de las industrias asignadas... deben ser desarrolladas por el sector privado, pero el Estado podrá verse en la necesidad de ayudar a algunas industrias básicas asignadas que requieran una inversión inicial muy alta". Para mayor detalle véase a: Garay, Luis Jorge, *Acerca de la Política de Desarrollo Industrial*, mimeo, Bogotá, agosto, 1975, pp. 1-3.

58 Es interesante anotar la similitud de este conflicto con el que desde hace varios años se plantea en el interior del CAME, a pesar de las grandes diferencias en la organización económica y política con aquellos países.

avanzaran los acuerdos de los PSDI [59]. A pesar de que el AEC no sería plenamente operativo[60], por las razones expuestas anteriormente, les preocupaba la demora en aprobar los PSDI ya que la aprobación de un nivel general "bajo" del AEC llevaría probablemente a niveles relativamente "bajos" del AEC para los PSDI. Procuraron, entonces, forzar a Chile y Colombia a la aprobación de los PSDI, supeditando a ello la aprobación del AEC, que es crucial para la política económica interna de estos dos países. Así, en términos generales, se gestó el incumplimiento general de los plazos estipulados en el Acuerdo.

E. Las decisiones 98 y 100: un nuevo esquema de integración viable?

Ante esa situación, se buscaron acomodar los intereses particulares mediante dos decisiones:

1) La Decisión 98, que permite al gobierno chileno ejecutar la desnacionalización deseada de sus empresas. No obstante, Chile demanda una modificación permanente y general de la Decisión 24, puesto que considera que, dadas las condiciones actuales de su economía, es necesario adoptar una política amplia, sin restricciones, al capital extranjero. Simultáneamente, los otros Países Miembros ratifican los principios básicos de la Decisión 24[61].

2) La Decisión 100, que prevee básicamente las siguientes modificaciones del Acuerdo: a) la ampliación en dos años de los plazos previstos para el Programa de Liberación, para le período de reserva, para la aprobación del AEC y, para la primera aproximación al AEC acordado; b) el establecimiento de una "franja" arancelaria en la que se contemplan niveles de protección máxima y mínima en favor de la producción subregional; c) la exclusión de una lista de productos de la nómina original de reserva para programación; d) la posibilidad de aprobación y participación en programas sectoriales de por lo menos dos tercios de los Países Miembros; e) la definición de un procedimiento para la incorporación de los Países Miembros que no participen inicialmente en un programa sectorial. Adicionalmente, como se estipula en el Artículo 6, "los países no participantes (en los PSDI) incorporarán los productos objeto del programa en sus respectivas listas de excepciones, en los casos en que no estuvieren en ellas. La Comisión, a propuesta de la Junta, determinará los plazos y condiciones para la liberación y la

59 Dichos países demandaron inclusive hacer la liberación comercio intrasubregional acorde con el cronograma de aprobación de los PSDI. Así, la Decisión 100 prevee prolongar los plazos para el Programa de Liberación.

60 En caso de que lo fuera, países como Venezuela difícilmente encontrarán aceptable en ausencia de modificaciones en su política cambiaria, un AEC muy "bajo". En efecto, su elevada protección al sector industrial, en parte simplemente compensa la existencia de una tasa de cambio determinada por el predominio de los ingresos petroleros en su balanza comercial "superavitaria".

61 Esto a pesar de que dichos países estuvieron de acuerdo en "eliminar" prácticamente el límite de remisión de utilidades de los inversionistas extranjeros. Véase, *Declaración de Boyacá,* Sochagota, agosto de 1976. No obstante esta Declaración, el Presidente de la República de Colombia (*El Tiempo,* septiembre 17, 1976) ha insinuado posteriormente posibles cambios fundamentales en la posición colombiana frente a la Decisión 24.

62 Es útil mencionar que existen diversas interpretaciones del derecho internacional con relación a las condiciones y al procedimiento para denunciar el Acuerdo de Cartagena y para constituír un nuevo acuerdo de integración subregional.

adopción del Arancel Externo Común de estos productos . . ." [63]

Una vez descritas las principales características de la Decisión 100, y dada la naturaleza de estos compromisos, resultado de la "aparente conciliación" de políticas económicas e intereses diferentes, en especial entre los dos grupos de países mencionados, conviene analizar al menos rápidamente la viabilidad del proceso que emergería de ella y la operatividad y efectividad de los mecanismos que propone.

De una parte, la creación de la "franja" arancelaria posibilitaría a Colombia y Chile a ubicarse en niveles relativamente más "bajos" de protección arancelaria de los que hubieran resultado en la aprobación de un AEC para la Subregión. A su turno, Colombia y Chile, al poder abstenerse de participar en los PSDI, "permitirían" quizá concretar el gran interés de los otros cuatro países en la aplicación de este instrumento como elemento básico en el proceso de integración. Naturalmente, en principio, estos cuatro países hubieran preferido los PSDI en el marco de un mercado "conjunto", así como Chile y Colombia hubieran preferido *un* AEC "bajo" para la subregión.

En consecuencia, en el corto plazo se satisfacen aparentemente las posiciones de los países, ya que el establecimiento de un límite inferior "bajo" de la "franja" del AEC y la *no* obligatoriedad de participación de los PSDI, permitiría, como es uno de los propósitos básicos de las políticas económicas de los actuales gobiernos de Colombia y Chile, que los recursos productivos, en respuesta a las señales brindadas por el mercado, "tiendan" a localizarse en aquellas actividades productivas con ventaja comparativa en términos del mercado mundial. Por otra parte, la aplicación de la programación sectorial en el esquema, según las políticas económicas de los gobiernos de los otros países, implicaría en parte que el desarrollo no quede librado únicamente a la acción de las fuerzas del mercado, siempre y cuando se adopten simultáneamente y de cierta forma, algunos mecanismos-precio, como es el arancel de cada programa, que aseguren la asignación de recursos buscada con la programación.

De ahí, que la adopción de un AEC relativamente "alto" y la participación en los PSDI, corresponda a los objetivos básicos de la política económica de dichos gobiernos.

No obstante esta "aparente" viabilidad de los compromisos acordados, es indudable que se habrán de presentar, en el mediano plazo, algunos conflictos y contradicciones en el seno del Grupo. En primer término, el incremento del comercio intrasubregional podría llevar a una concentración importante de los saldos comerciales, en este caso en "favor" de los países que se sitúen en la parte inferior de la "franja" arancelaria[64]. Estos países ofrecerían una escasa ventaja a la importación de bienes provenientes de la Subregión y, en cambio, aprovecharían el hecho de que sus exportaciones al mercado andino estarían favorecidas en general por la alta protección otorgada en los otros países miembros. No menos importante, se estimularía el aumento en el "comercio desplazado" en la Subregión, esto es, se elevarían las importaciones provenientes de terceros países a través de los Países Miembros con menor AEC[65], creándose así una tensión permanente sobre los mecanismos de certificación y de control de origen, y una aparente necesidad de implantar otros obstáculos al comercio intrasubregional. Por lo tanto, cabe preguntar-

63 Decisión 100, Artículo 6, literal b.

64 Shibata, H., "A Theory of Free Trade Areas", en Robson, P. (ed.), *International Integration*, Penguin Books, 1972, pp. 68-87.

65 La importancia de dicha concentración dependería naturalmente de la amplitud de la "franja" en relación con los costos de transporte en la subregión.

se cómo reaccionarían los países que se sitúen en la parte alta de la "franja" ante la eventual ocurrencia de tales hechos.

Con respecto a la programación "parcial" (esto es, entre cuatro ó cinco países), conviene analizar las razones por las cuales un país podría abstenerse de participar en un programa dado y las consecuencias que de allí se derivarían. Por una parte, de las discusiones anteriores resulta evidente la probabilidad de que Colombia y/o Chile se abstengan de participar en algún programa (o en algunos programas) por considerar muy "alto" el AEC propuesto en él (o en ellos). De acuerdo con el Artículo 6 de la Decisión 100, la Comisión acordaría los plazos y condiciones para la adopción del AEC, por parte de los países no participantes; así como para liberar sus mercados a los productos objeto del programa (o de los programas) originarios de los otros países miembros. Llegado el momento de estas 'nuevas negociaciones', los países no participantes probablemente insistirían, aún más que antes, en reducir el AEC, por cuanto ni siquiera habrían gozado de las ventajas de tener asignaciones exclusivas. Los otros países estarían dispuestos a negociar por tener el acceso a los mercados de los no participantes, pero se podrían enfrentar a una dificultad grave. En efecto, en la medida en que el mercado de los países no participantes constituya una fracción importante del mercado andino, los participantes se habrían visto obligados a ejecutar "ineficientemente" el programa[66] y bajo un nivel de protección considerado estrecho por ellos, por cuanto habría sido inicialmente diseñado para el mercado conjunto[67]. En esas condiciones, resultaría probable que las industrias programadas no pudieran soportar la competencia internacional con niveles más bajos de AEC. En consecuencia de todo lo anterior, bien se puede imaginar la poca probabilidad de éxito de estas negociaciones posteriores.

Por otra parte, un país podría abstenerse de participar por no estar conforme con las asignaciones propuestas con el fin de evitar, por ejemplo, lesionar intereses económicos "nacionales" aun cuando considere aceptable el nivel de protección sugerido en el programa. En este caso, y nuevamente bajo el supuesto de que existen economías de escala, probablemente mantendría o desarrollaría ramas de la industria respectiva con base apenas en su propio mercado y por consiguiente, relativamente con "altos" costos. De aceptar posteriormente el AEC acordado por los demás y liberar su mercado, sometería a su industria a una posible "peligrosa" competencia tanto frente a sus socios, que habrían programado con base en un mercado más amplio, como con respecto a terceros. De nuevo en este caso resulta evidente la relativa viabilidad de las negociaciones posteriores.

En consecuencia, los mecanismos propuestos en la Decisión 100, sólamente parecen viables a mediano plazo en casos en los cuales, simultáneamente, no hayan desacuerdos serios en el nivel propuesto inicialmente para el AEC respectivo, y no existan economías de escala importantes en las industrias programadas. Pero en estos casos, surgirían fundamentales dudas sobre la conveniencia misma de programar, de conformidad con el Artículo 32 del Acuerdo.

De ahí que, a nuestro juicio, el sistema propuesto por la Decisión 100 en cuanto a los PSDI estaría condenado al fracaso. Parecería más viable, aunque inicialmente sea más difícil en las circunstancias actuales anteriormente descritas, llegar a acuerdos comunes de

66 Si, como es de suponer, existen importantes economías de escala en las industrias en cuestión.

67 O bien, alternativamente, no habrían podido ejecutarlo o habrían aumentado aún más el AEC al revisar el programa a los dos años, cuando se venciera el plazo para la posible adhesión de los no participantes.

los seis países miembros en relación con la conveniencia de programar, con las asignaciones y con la estructura del AEC en cada programa sectorial.

A continuación exploraremos el tipo de integración que resultaría de la aprobación del protocolo adicional recomendado por la Decisión 100. De los párrafos anteriores, resulta claro que, en sentido estricto, no se crearía siquiera en el mediano plazo una auténtica zona de libre comercio. No solamente habría mercados mutuamente protegidos entre países participantes y no participantes en los PSDI durante el período de vigencia de dichos programas, sino que, de lo dicho, resultaría probable que la liberación posterior prevista se encontrara penosamente entrabada. Así mismo, no se lograría alcanzar una verdadera unión aduanera por cuanto además de las razones previamente mencionadas, se abandonaría, al menos por el momento, la adopción común de una única estructura de AEC para la Subregión; esto es, *no* se adoptaría una posición común de los países miembros frente al comercio de bienes provenientes de terceros países. Obviamente, en esas condiciones, es aún más lejana la posibilidad de formar una unión económica en la subregión y de llegar a un régimen de planificación conjunta como lo prevée el Artículo 26 del Acuerdo. En consecuencia, el esquema de integración subregional andino se convertiría en el mediano plazo en un extraño "híbrido".

Por una parte, habría segmentos importantes del mercado no liberado entre grupos de países, y por otra, la zona parcial de libre comercio emergente exhibiría un cierto grado de "coordinación aduanera" (según la amplitud de la "franja" arancelaria externa acordada) pero no constituiría una unión aduanera propiamente dicha. Esto representaría un retroceso serio en los avances que el Grupo Andino presentaba sobre la ALALC.

Si bien en la discusión anterior se han señalado inconvenientes de diverso orden procedentes de la posible adopción de los mecanismos propuestos, no se ha intentado pasar un juicio definitivo sobre el esquema de integración más "adecuado" a las presentes circunstancias. Este objetivo rebasaría los límites del presente ensayo.

E. Conclusiones

En este artículo se ha pretendido demostrar que la situación a que se ha visto abocado el proceso de integración andino corresponde a una "crisis" debida, entre otras razones, a que la nueva realidad geopolítica en Suramérica y a que las actuales estrategias de desarrollo en dos países de la Subregión están en contradicción con algunos presupuestos básicos en que se fundamentó el Acuerdo de Cartagena[68] y, por consiguiente, con varios de sus objetos y mecanismos primordiales. Así mismo, se han señalado ciertas fallas en el diseño de algunos de los instrumentos que contribuyeron en forma importante al desenvolvimiento de la crisis. Adicionalmente, se ha indicado cómo las Decisiones 98 y 100 pretenden "acomodar" en el corto plazo las posiciones que los países han asumido como consecuencia de los hechos descritos, mediante modificaciones del Acuerdo que implicarían cambios sustanciales en el rumbo del proceso integracionista. Por último, se han planteado serias dudas sobre la viabilidad de estas modificaciones en el mediano plazo.

En el afán por subsanar el vacío jurídico existente, mal ha podido la Comisión afrontar la compleja situación con miras a darle soluciones satisfactorias para el largo plazo. Para ello parece

68 Para una discusión teórica acerca de las contradicciones principales en un proceso de integración entre países subdesarrollados, ver a: Garay, Luis Jorge, *Una Interpretación Teórica de la Integración Económica entre Países Subdesarrollados: la Experiencia del Grupo Andino*, mimeo, Bogotá, junio, 1976.

necesario, según lo expuesto, profundizar en al menos, los siguientes aspectos:

1. ¿Qué esquemas de integración son consistentes con las estrategias de desarrollo nacional adoptadas por los actuales gobiernos de los países de la Subregión? ¿Hasta qué punto las estrategias actuales deben condicionar el esquema de integración subregional? ¿Qué esquemas permitirían acomodar cambios abruptos en las estrategias nacionales de desarrollo? ¿Qué importancia se le ha brindado a la integración en los planes nacionales de desarrollo de los países miembros? [69].

2. ¿Qué importancia relativa se le otorgaría al sector agropecuario en el esquema de integración dadas las actuales políticas económicas de los países de la Subregión? ¿Qué tipo de políticas específicas comunes podrían ser aplicadas al sector agropecuario?.

3. Si el esquema incluye la creación de una unión aduanera, habría que precisar los elementos fundamentales de la política cambiaria y de comercio exterior que requieren ser armonizados para alcanzarla efectivamente en el mediano plazo.

4. Si el esquema incluye PSDI, habría que precisar si sus AEC deben o no regirse por las *normas* y ponderaciones del AEC general [70]. Habría también que revisar si el proceso de negociación de éstos debiera facilitar, en lo posible, la especialización por industrias y no solamente al interior de ellas, como es la tendencia bajo el sistema actual.

5. ¿Qué mecanismos específicos de compensación o redistribución de beneficios entre países podrían introducirse en el Acuerdo? El hecho de incorporar este tipo de mecanismos al Acuerdo, no negaría necesariamente la convivencia de acordar ventajas a Ecuador y Bolivia en la aplicación de los demás instrumentos. Pero ciertamente, reduciría la tensión sobre los PSDI en aquellos casos en que se presentan agudos conflictos con el objetivo de "eficiencia", contribuyendo así a incrementar la viabilidad de la aplicación de este instrumento fundamental en el proceso.

6. ¿Qué tipo de reformas institucionase para asegurar una contribución importante al proceso por parte de Venezuela, dada su gran capacidad financiera, sin que este hecho despierte recelos, justificados o no, en los demás países?.

7. ¿Qué tipo de reformas instucionales serían necesarias? Aparentemente la creación de un Tribunal Andino de Justicia es una medida útil, como posiblemente lo sea aún en mayor grado, el que se reserven algunas decisiones fundamentales (como aquellas que propagan reformas sustanciales al Acuerdo) a un Organo Máximo compuesto por los Jefes de Estado de los países miembros [71], donde se alcance la autoridad suficiente como para acordar las "concesiones de soberanía nacional" que este tipo de decisiones implica.

En la coyuntura parece crucial contar con un conocimiento claro de la posición de los principales grupos de opinión en los distintos países miembros frente a los interrogantes señalados y a otros que sean críticos en la marcha del proceso de integración subregional.

69 Este tema ha sido estudiado al menos preliminarmente, en los trabajos presentados para el Primer Seminario Interregional sobre Planificación Integrada de los Países Miembros, celebrada en Lima en noviembre de 1974. Para el caso colombiano, véase: Junguito, Roberto y Caballero, Carlos, *"Situación y Perspectivas de la Economía Colombiana en Relación con el Proceso de Integración Andina"*, FEDESARROLLO, Bogotá, noviembre de 1974.

70 En opinión de los autores, si los PSDI buscan racionalizar las inversiones en las industrias respectivas para que estas sean "eficientes" en el marco del mercado ampliado, no habría razón alguna para exigir un grado de protección adicional para ellas.

71 Este es el caso en la Comunidad Económica Europea y en el CAME.

POST -- SCRIPTUM

En Octubre del año en curso se acordó en la ciudad de Lima el retiro definitivo o temporal de Chile del Pacto Andino. En efecto, Chile se negó a suscribir la Decisión 100 y los países miembros firmaron un protocolo que establece:

1) A más tardar el 30 de Octubre del presente año, se aprobarán las condiciones bajo las cuales Chile podría marginarse temporalmente del Acuerdo.

2) En caso de no lograrse un consenso al respecto, Chile se retiraría del Acuerdo manteniendo sus obligaciones y derechos solamente con respecto a las Decisiones 40 (convenio para evitar la doble tributación entre los países miembros), 46 (régimen uniforme de la empresa multinacional), 56 (transporte internacional por carretera) y 94 (sistema troncal Andino de carreteras). Todos los demás compromisos cesarían en forma inmediata, en particular los referentes al programa de liberación, a la Decisión 24, al AEMC y a los PSDI ya aprobados.

Es de presumir que en estas condiciones los otros 5 países ratificarán las modificaciones al Acuerdo propuestas en la Decisión 100. Por consiguiente, el análisis contenido en este artículo sobre dicha Decisión y sobre los problemas de fondo que afectan el proceso de integración subregional mantiene vigencia en su mayor parte. Mas aún, los compromisos indicados constituyen un desarrollo lógico del diagnóstico aquí consignado.