A propósito del mandato de Cartagena

Luis Jorge Garay S.

Introducción

Este ensayo tiene como objetivos los siguientes: Presentar una breve visión, necesariamente superficial e incompleta, del proceso de integración subregional observado durante los diez primeros años de funcionamiento del Acuerdo de Cartagena; hacer una síntesis de los principales lineamientos básicos del "Mandato de Cartagena"; y, plantear una serie de observaciones generales sobre el contenido y el alcance 'real' del "Mandato".

Es de anotar enfáticamente que el análisis aquí incluido está enmarcado, **única y exclusivamente**, en la misma concepción del Acuerdo de Cartagena. **No** es propósito de este ensayo cuestionar, en modo alguno, los objetivos, la estrategia y el esquema de integración dispuestos en el Acuerdo. Así, el análisis es de tipo **interno** y no **externo**.

Una visión sintética de los diez primeros años del Acuerdo de Cartagena[1]

Antes que pretender presentar una evaluación del proceso de integración subregional andino, en esta sección se incluyen apenas unas breves anotaciones sobre la evolución del mismo durante los primeros diez años de funcionamiento del Acuerdo de Cartagena.

El proceso observado puede ser caracterizado, en términos generales, así: Se ha avanzado en la adopción de medidas necesarias para la conformación del mercado ampliado (p.e. en la liberación del comercio intrasubregional, en la aplicación, aunque con serios incumplimientos, de un arancel externo mínimo común); en la aplicación de un régimen común sobre tratamiento a capitales extranjeros, empresas multinacionales, tecnología y propiedad industrial; en la concertación

[1] Esta sección está basada esencialmente en el libro, *El Grupo Andino: Objetivos, estrategia, mecanismos y avances* (Edit. Pluma, Bogotá, mayo 1979), escrito por el autor de este ensayo y por Diego Pizano.

de un convenio para evitar la doble tributación entre los países miembros; en la constitución de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Andino de Reservas; en la suscripción de convenios sobre educación y cultura (Convenio Andrés Bello), sobre salud (Convenio Hipólito Unanue) y sobre integración sociolaboral (Convenio Simón Rodríguez); en la adopción, más no la estricta aplicación, de un conjunto de obligaciones relativas a la armonización de políticas de fomento industrial; en la reglamentación de unas normas sobre el sistema andino de carreteras y sobre el transporte subregional; en la consolidación de un régimen especial en favor de Bolivia y Ecuador en su condición de países de menor desarrollo relativo (en especial, en lo que respecta al programa de liberación, a los programas sectoriales, al arancel externo mínimo común).

A pesar de los meritorios avances alcanzados, algunos de ellos destacables, en particular si se los compara con los obtenidos en otros esfuerzos de integración realizados hasta el presente entre países subdesarrollados, es de destacar que en el proceso no sólo **no** se ha satisfecho el cronograma de plazos dispuesto en el Acuerdo de Cartagena sino que tampoco se han cumplido satisfactoriamente varios de los compromisos aprobados[2].

Ello ha significado que en los plazos previstos no se ha logrado la consolidación **ni** de un **efectivo** mercado subregional (ya que no se han cumplido en rigor con los márgenes de preferencia acordados al comercio intrazonal), **ni** del papel asignado en la estrategia de desarrollo a la planificación y a la programación conjunta. Así mismo, no se han producido avances ni significativos, ni satisfactorios en el proceso de coordinación de planes de desarrollo y de armonización de políticas macroeconómicas (p.e. cambiaria, monetaria, financiera), debido de manera determinante a la ausencia de condiciones objetivas para ello (como se mencionará posteriormente) y en otra instancia secundaria, quizá, de una parte, a que en el Acuerdo no se fijaron plazos perentorios, ni pautas definidas para ello, y, de otra, a que la labor de los órganos del Acuerdo se concentró en otros aspectos del proceso (p.e. la programación sectorial).

Ante el incumplimiento generalizado de plazos y el relativo estancamiento sufrido por el proceso —fruto no solo de las dificultades propias a que se enfrenta normalmente un proceso de esta naturaleza sino también, y muy importante, de las diferencias entre las políticas económicas adoptadas por dos grupos de gobiernos miembros (Chile y Colombia, y el resto)—, fue necesario aprobar, en 1976, el Protocolo de Lima por medio del cual se introdujeron reformas al Acuerdo con el propósito de dar plena vigencia jurídica al mismo y de propender por un mayor dinamismo del proceso[3]. Para ello se ampliaron los plazos y se hicieron ciertos ajustes al esquema de integración en él previsto, acordes con las 'nuevas' concepciones de política económica surgidas en Chile y Colombia, que brindan un mayor énfasis relativo al libre juego de las fuerzas del mercado.

Dichas modificaciones fueron resultado de la aparente conciliación de políticas económicas e intereses diferentes, en especial entre tales grupos de países. En

---

2 Entre los compromisos que han sido "razonablemente" satisfechos conviene mencionar a los relacionados con el programa de liberación. Ello, en razón, quizá, a su carácter de automaticidad.

3 Las principales modificaciones introducidas al Acuerdo fueron: 1) la ampliación en tres años de los plazos previstos para el programa de liberación, para el período de vigencia de la nómina de reserva para PSDI, para la aprobación del AEC; 2) el establecimiento de una "franja" arancelaria en la que se contemplan niveles de protección máxima y mínima en favor de la producción subregional; 3) la exclusión de una lista de productos de la nómina de reserva; 4) la adopción del mecanismo de programación "parcial"; 5) la eliminación, para efectos prácticos, del límite para remisión de utilidades al exterior de empresas con inversión extranjera.

efecto, de una parte, la creación de la 'franja' arancelaria posibilitaría a los gobiernos de Colombia y Chile adoptar niveles de protección arancelaria (respecto a terceros países) consistentes con sus políticas nacionales que resultarían ser más 'bajos' que los 'deseados' por los otros gobiernos miembros (en especial, los de Perú y Venezuela) y, de otra, la aprobación de la programación 'parcial' permitiría abstenerse de participar en los programas sectoriales a Colombia y Chile y, simultáneamente, concretar el gran interés de los otros cuatro gobiernos en la aplicación de este instrumento como elemento básico en el proceso de integración.

No obstante la aparente 'efectividad' de los compromisos acordados —la cual se buscó a costa de *flexibilizar* (*debilitar*) el grado de integración a alcanzar en la subregión, porque, entre otras razones, con tales compromisos se formalizó jurídicamente[4], la aplicación 'cuasi-comunitaria' de ciertos instrumentos de política económica, estos no solo fueron insuficientes como para evitar el retiro de Chile del Grupo Andino antes de la firma del mencionado Protocolo, sino que de persistir las diferencias observadas en intereses y en políticas económicas, llegaría eventualmente a ser cuestionada la 'viabilidad' integral, al menos en el mediano plazo, de esquema dispuesto por el Protocolo de Lima. La experiencia de los últimos años del proceso de integración andino —en particular, la ampliación de ciertos plazos (p.e. el período de reserva para programación industrial y la fecha límite para la aprobación del AEC fueron extendidos en un año) previstos en el Protocolo de Lima mediante la aprobación, en abril de 1978, del Protocolo de Arequipa y el hecho de que solo se haya aprobado un programa sectorial (el automotor) después de la firma del Protocolo de Lima— confirma, en principio, tal cuestionamiento.

Así, ante el incumplimiento de compromisos acordados, las modificaciones introducidas al Acuerdo y las consecuentes prórrogas de plazos en él previstos y las renegociaciones a que han estado sujetas ciertas decisiones ya adoptadas, entre otros factores, y en presencia de cierto clima de descontento, insatisfacción o, al menos, incertidumbre existente en el área sobre la magnitud y distribución (entre países) de los beneficios derivados del proceso hasta el presente[5], se creó, en ciertos círculos privados y públicos de los países andinos, un ambiente de desconfianza sobre la seriedad, credibilidad y, aún más, sobre la 'conveniencia' del proceso de integración subregional. Se percibía, en cierta forma, que el proyecto integracionista había ido perdiendo el requerido sustento —voluntad— político por parte de los gobiernos de los países miembros. En ese ambiente, ampliamente difundido, se llega a la celebración del Décimo Aniversario del Acuerdo de Cartagena.

Para conmemorar dicho aniversario y evaluar el desarrollo del proceso subregional de integración, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron, el pasado 28 de mayo, el documento denominado "Mandato de Cartagena".

El Mandato de Cartagena: Lineamientos básicos

Mediante el "Mandato de Cartagena" se busca delinear un plan de acción destinado a fortalecer la consolidación y a profundizar el proyecto integracionista entre los países andinos. El "Mandato" está dividido en dos grandes partes, a

---

[4] La "franja" arancelaria y la programación "parcial" son ejemplos evidentes de mecanismos de naturaleza "cuasi-comunitaria".

[5] Este es un vacío que requiere ser subsanado con la mayor brevedad mediante una evaluación lo más "rigurosa" posible de los principales efectos derivados del proceso, proque si bien la junta ha dedicado esfuerzos en la preparación de evaluaciones eriódicas, ello ha sido insuficiente en razón al caracter estrictamente cualitativo de las mismas.

saber: Parte política y parte económica (tal y como se las denomina explícitamente en el documento en consideración).

Parte política

En primer lugar, se pretende dar pleno respaldo político al esquema de integración dispuesto en el Acuerdo de Cartagena, ya que en el Mandato mismo se señala que: "Conscientes de la vigencia y validez histórica de los ideales integracionistas como variable ineludible en el desarrollo integral de nuestros pueblos. Resueltos a proseguir, cada vez con mayor celeridad en la concreción de los propósitos de la integración subregional andina, ... (.....), confirmamos la validez del modelo solidario y compartido, la viabilidad del desarrollo conjunto y la urgencia de solucionar las dificultades presentes, a la vez que la necesidad de persistir en el esquema de integración subregional iniciado en 1969, como un paso fundamental para el logro de la Integración Latinoamericana. Hemos tomado conciencia de ..... dar atención prioritaria a las soluciones que exige el afianzamiento de la unión de los cinco países y proporcionar el invariable respaldo de nuestros Gobiernos a la consolidación del sistema jurídico e instuticional previsto en el Acuerdo de Cartagena".

En segundo lugar, se pregona por una acción deliberada del Grupo Andino como una unidad en las relaciones externas con terceros países. En efecto, se acordó promover "la proyección externa conjunta en las relaciones económicas internacionales frente a otros países, esquemas de integración y cooperación internacionales y empresas transnacionales en el contexto de la lucha para la obtención de un Nuevo Orden Internacional y el fortalecimiento de la cooperación internacional. ..... Propiciar de manera efectiva la concertación de posiciones regionales en los foros y organismos internacionales... (y la) participación activa en el proceso de reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), proceso por el cual brindamos nuestro decidido respaldo político ..."[6].

En tercer lugar, se resalta la necesidad del estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas, de la consolidación y perfeccionamiento del sistema institucional y de la autonomía del Pacto Andino[7]. Como uno de los medios para satisfacer dicha necesidad se recomienda, en el "Mandato", la urgencia de la entrada en vigor del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Este Tratado fue signado por los Plenipotenciarios acreditados, el mismo día de la firma del "Mandato de Cartagena". Este hecho, según la misma declaración de los Presidentes, "representa la más clara manifestación de la voluntad indeclinable de nuestros Gobiernos de respetar y cumplir las obligaciones y responsabilidades soberanamente asumidas en el Acuerdo de Cartagena, así como la irreversibilidad de la integración subregional. Con la creación de la función jurisdiccional, el Acuerdo de Cartagena alcanza plenitud institucional, reafirma su personalidad jurídica internacional, su propia autonomía y la permanencia de sus objetivos, órganos y mecanismos".

---

6 Con respecto a este tema, se acordó promover "vigorosamente la acción concertada frente a los problemas de comercio exterior, para el mayor acceso de manufacturas... a los países industrializados; para evitar el tratamiento discriminatorio de las materias primas...; para asegurar el financiamiento; la inversión extranjera; la transferencia de teconologías; así como para disponer de los demás factores que faciliten el desarrollo de nuestros países y la consolidación del Grupo Andino".

7 Asimismo, se reafirma que "el estricto cumplimiento de los compromisos asumidos por los países miembros es la base de sustentación de la credibilidad y confianza en el Acuerdo de Cartagena".

En cuarto lugar, se acuerda como instancia orientadora del proceso a las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores, que "examinarán la marcha del proceso y determinarán su política, teniendo en cuenta la necesaria coordinación que finalmente les compete ejercer entre los distintos acuerdos y convenios que conforman el sistema de Integración Andina".

En quinto lugar, se considera "deseable la creación de un organismo consultivo que, dentro del marco del pluralismo ideológico, agrupe a los representantes de los distintos parlamentos, organizaciones sindicales, empresariales, profesionales y otras, a fin de que se adelante, ordenada y armoniosamente, el proceso de ampliación de los sectores participantes en el sistema andino".

En sexto lugar, se reitera la conveniencia de adoptar acciones que contribuyan a satisfacer las justas aspiraciones del pueblo boliviano. Es así como en el "Mandato" se expresa: "Coincidimos en que la mediterraneidad de Bolivia, problema recogido en el Artículo 40 del Acuerdo de Cartagena, es un factor que limita la participación de ese país en el proceso de integración, que agrava las dificultades propias de su situación de menor desarrollo relativo y que requiere de acciones...".

Parte económica

Entre las principales disposiciones del "Mandato" en su parte económica, conviene destacar las siguientes a nivel de cada uno de los principales mecanismos del Acuerdo.

Programación industrial

En primer lugar, se reitera que la programación industrial es "un instrumento básico del Acuerdo de Cartagena y mecanismo fundamental para la distribución equitativa de beneficios y el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros".

En segundo lugar, con base en las dificultades experimentadas tanto para la aprobación de programas sectoriales como para su ejecución (en especial, en Bolivia y Ecuador), se propone el establecimiento de "formas flexibles y operativas de cooperación que sean complementarias de los mecanismos actuales, que aseguren la real ejecución de los proyectos...". En concreto, se recomienda la aprobación y puesta en marcha de proyectos integrales de desarrollo.

En tercer lugar, se considera conveniente que se revise la nómina de productos reservados para programación, con el propósito de "seleccionar los que pueden ser incorporados en futuros programas sectoriales dentro de plazos **adecuados** y de complementar las modalidades de la programación con medidas tendientes a la racionalización industrial"[8].

En cuarto lugar, se acuerda en establecer, en el más breve plazo, "normas que garanticen la viabilidad y ejecución de los proyectos correspondientes a los programas ya aprobados o en proceso de reformulación...". Adicionalmente, se atribuye significación referente a la ejecución del Programa Sectorial de la Industria Automotriz, en los términos de la Decisión 120, y se reitera la voluntad de adoptar todas las medidas complementarias para su efectiva realización.

---

[8] Lo subrayado es nuestro.

Por último, se expresa con preocupación el hecho de que en algunos casos se hayan vulnerado asignaciones industriales y, en consecuencia, se haya comprometido la estabilidad de empresas constituidas al amparo de los mecanismos andinos, y se insiste, por lo tanto, en la necesidad que, "mediante compromisos claros y firmes, se reatablezca el pleno disfrute de la reserva de mercados y se evite la instalación de plantas en perjuicio de producciones asignadas o reservadas para determinados países"[9].

Formación del mercado ampliado (Programa de Liberación y Arancel Externo Común)

En primer lugar, se reitera que la consolidación del mercado andino fortalece la estructura productiva de los países miembros y de la subregión y, por consiguiente, se llega a comprometer esfuerzos "para el perfeccionamiento del mercado ampliado, mediante la prosecusión del programa de liberación" y a encargar a la Comisión "que apruebe un arancel externo común y un sistema subregional de origen de las mercaderías, que se adapten a las realidades internas y externas".

En segundo lugar, reconociendo que la armonización de políticas e instrumentos económicos implica modificaciones estructurales que no son fáciles de alcanzar en el corto plazo, se encomienda a los órganos del Acuerdo, "la identificación del conjunto mínimo de política económica global y sectorial que debe armonizarse dentro de un calendario que responda a un proceso realista, que esté en relación con el aumento del intercambio recíproco, e igualmente el diseño de una estrategia comunitaria con un conjunto de bases iniciales de planificación".

Finalmente, se celebra que el programa de liberación haya venido cumpliéndose en los términos pactados y se acuerda en dar "apropiado énfasis a la aplicación de incentivos especiales y de mecanismos complementarios... destinados a consolidar y expandir las corrientes comerciales, especialmente en situaciones críticas de coyuntura que afecten a algún país miembro".

Desarrollo del secgor agropecuario

En el documento se destaca que el sector agropecuario abre nuevos horizontes de integración y cooperación para la solución de problemas del más alto interés social y económico.

"Conscientes de la necesidad de impulsar tareas urgentes y ambiciosas que tienden a la solución de los graves problemas de abastecimiento de alimentos e insumos que hoy afrontan nuestros países, así como de los apremiantes problemas sociales que aquejan a densos sectores de la población rural andina", se convino en que los ministros de Agricultura y los órganos comunitarios, "perfeccionarán y fortalecerán las labores iniciadas para la identificación de proyectos específicos de producción, comercialización conjunta de productos e insumos agrícolas, incremento de intercambio subregional, sanidad animal y vegetal, y planificación del desarrollo agropecuario con miras a aprovechar las condiciones naturales para una especialización productiva"[10].

---

[9] Lo subrayado es nuestro.

[10] Igualmente, se propone poner énfasis en el desarrollo de proyectos agroindustriales.

Integración física

Se pone de presente la necesidad de constituir un sistema integral de transportes y comunicaciones para consolidar la interconexión y la unidad física del territorio subregional y así superar los problemas que enfrenta la circulación internacional de personas y mercaderías. Con ese objetivo, se comprometen los gobiernos miembros a otorgar prioridad a las acciones y proyectos que a tales propósitos se refieran y se recomienda especial atención de los órganos del Acuerdo a los proyectos del eje troncal carretero y de la cuenca amazónica andina.

Coordinación de planes de desarrollo

Se insiste en la elaboración de la estrategia de desarrollo subregional, en consulta y coordinación con los organismos y sectores nacionales correspondientes. En efecto, el "Mandato" expresa que: "A fin de obtener un mayor rendimiento de los recursos de que disponen nuestros países para afrontar las dificultades que se presentan en el camino del desarrollo integral de los pueblos, encomendamos a la Comisión y a la Junta que, en coordinación con los organismos nacionales de integración y de planificación, esbocen un planteamiento de orientación general del proceso de integración a largo plazo, que facilite la coordinación de los planes nacionales de desarrollo y la ampliación de las áreas de consenso hoy existente, tomen en cuenta las orientaciones plasmadas en este Mandato...".

Tratamiento preferencial en favor de Bolivia y Ecuador

En primer lugar, se reitera que la adopción de medidas operativas y prácticas de gestión y apoyo comunitario, en favor de Bolivia y el Ecuador, es parte fundamental de los objetivos del Pacto Andino. En efecto, se ratifica la voluntad "de aplicar las normas del Acuerdo en forma tal que aseguren la participación preferencial de ambos países en todos los mecanismos del sistema, en especial, en los de la industrialización subregional".

En segundo lugar, se instruye a la Comisión y a la Junta para adoptar "las medidas necesarias a fin de coadyuvar, con apoyo colectivo, a la solución de los problemas de Bolivia derivados de su condición de mediterraneidad, en los aspectos relacionados con el desarrollo de su infraestructura de transportes y comunicaciones con los puertos del Pacífico y con la ampliación y perfeccionamiento, en lo que sea pertinente, de los regímenes aplicables a su comercio en tránsito".

Alcances del Mandato de Cartagena

Como se puede observar de lo expuesto en la sección anterior, el "Mandato de Cartagena" busca brindar apoyo político al **esquema** de integración propugnado en el Acuerdo de Cartagena. Dicho apoyo *formal* no solo consiste en una declaración general sobre la vigencia y validez de la integración en el proceso de desarrollo de los países andinos sino que está fundamentado también, y muy importante, en el reiteramiento de la programación industrial como instrumento básico del Acuerdo, de la consolidación del mercado andino (mediante la **prosecución** del programa de liberación y la adopción de un arancel externo común) como medio indispensable para el fortalecimiento de la estructura productiva de la subregión, de la armonización de ciertas políticas económicas y del diseño de una estrategia comunitaria como bases iniciales para un régimen de planificación, de la cooperación en el desarrollo agropecuario de la subregión como uno de los mecanismos para la solución de los problemas de abastecimiento de alimentos e insumos y para

el aprovechamiento de las ventajas naturales del área, del tratamiento especial en favor de Bolivia y el Ecuador como medio para garantizar un proceso de desarrollo solidario, equilibrado y armónico entre los países del Grupo Andino. De esta forma, en la instancia política *formal,* se reafirman con el "Mandato" ciertas orientaciones básicas de la estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena[11]. l alcance "real" de este apoyo a la estrategia se comentará con mayor detalle más adelante.

Parte política

En su parte política el "Mandato" propone la creación de organismos mediante los cuales se consolide una mayor orientación política y una mayor participación de los sectores involucrados en el proceso de integración. Para lo primero se dispone como instancia orientadora a la reunión de ministros de Relaciones Exteriores y, para lo segundo, se sugiere la conformación de un organismo consultivo que agrupe a los representantes de los distintos parlamentos, organizaciones sindicales, empresariales, profesionales y otras. A este respecto es de señalar que resulta plenamente justificado y necesario todo esfuerzo que se haga en esta dirección, para así evitar al máximo posible que el proceso llegue en algún momento a carecer del suficiente sustento político y que las decisiones acordadas en el seno de la Comisión adolezcan del debido compromiso político para su cumplimiento. Si bien la instancia orientadora a través de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores puede llegar a ser relativamente efectiva en un plazo moderado, pero siempre y cuando se acuerden unas normas mínimas de coordinación de actividades y criterios con los de otros órganos del Acuerdo, en particular la Comisión, no parece que por el momento estén dadas las condiciones objetivas en el proceso de integración para la operación del organismo consultivo propuesto. Una prueba de ello, aunque no suficiente, es la poca ingerencia que ha tenido el Comité Asesor Económico y Social (CAES) en el proceso, durante el pasado reciente[12]. Así, parece exagerado, al menos para el próximo futuro, el alcance que se le ha concedido en ciertos círculos a esta propuesta[13].

Por su parte, la expresión más clara y manifiesta de apoyo político *formal* al proceso de integración en el marco del Acuerdo de Cartagena y de su vigencia, la constituyó no solo la recomendación de los presidentes de los países miembros sobre la creación del Tribunal de Justicia sino, en especial, la firma del Tratado que crea dicho Tribunal, en la misma fecha de suscripción del "Mandato" de Cartagena. Es de reconocer que la creación del Tribunal es un paso necesario para velar, al menos en parte, porque los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Cartagena sean salvaguardados por un órgano jurisdiccional independiente de los gobiernos de los países miembros y de otros órganos del Acuerdo, con capacidad de declarar el derecho comunitario e interpretarlo uniformemente, y para dar base jurídica a un derecho supranacional en la subregión. Ello significa, indudablemente, un avance significativo en el proceso de integración subregional y en el perfeccionamiento jurídico del mismo Acuerdo. A este respecto conviene destacar que mediante este Tratado se desvincula la vigencia del Acuerdo de la vigencia del

---

[11] El lector interesado en profundizar sobre dicha estrategia puede consultar, entre otros, a: Garay, L. J., "La Concepción del Acuerdo de Cartagena", en Garay, L. J. y Pizano, D., *ibíd.*, pp. 17-44.

[12] Para un mayor detalle ver: Junta Acuerdo de Cartagena, "Evaluación del proceso de integración, 1969-1979", Lima, mayo 1979, p. 149. Otro ejemplo lo brinda la experiencia de la Comunidad Económica Europea.

[13] Es así como, por ejemplo, el canciller colombiano ha afirmado: "Sacamos al Pacto Andino del laboratorio de los técnicos, para ponerle oxígeno democrático, a través de órganos de consulta parlamentarios, sindicales y empresariales". (*El Tiempo*, Bogotá, mayo 30, 1979, p. 7-A).

Tratado de Montevideo (artículo 38); es decir, si bien el Acuerdo adquiere vigencia en el mismo marco del Tratado de Montevideo, ahora se le independiza jurídicamente de la vigencia del mismo.

No obstante lo anterior, resulta de utilidad hacer una breve anotación sobre la operatividad del Tribunal. Del texto del Tratado, en particular en lo concerniente al capítulo de las competencias del Tribunal, no queda claro, al menos en principio, el sistema de sanciones por concepto de incumplimiento de obligaciones emanadas del Acuerdo. En efecto, si la única forma de sanción fuera la contemplada en el artículo 25 del Tratado en cuestión[14], las consecuencias resultantes de dicha sanción podrían llegar a ser de tal magnitud y, por ende, de tal repercusión política y económica, que el Tribunal se cuidará de emitir dicha sanción solo para aquellos casos en los que el incumplimiento y la violación de derechos haya implicado unos efectos nocivos evidentemente superiores a los que se podrían derivar de la misma sanción. Ello, innegablemente, atentaría en contra de la requerida eficacia del Tribunal. Sin embargo, esta observación solo es valedera en el caso en que esa sea la única forma de sanción prevista. Los expertos en esta materia habrán de aclarar con sobrada autoridad esta inquietud. No sobra anotar que en el diseño del sistema de sanciones dependerá, de manera no despreciable, la operatividad y efectividad del Tribunal.

Adicionalmente, es de mencionar que, como ha sido señalado por algunos expertos, es muy probable que el Tribunal no empiece a funcionar formalmente antes de junio del año entrante, ya que el Tratado constitutivo debe ser aprobado por los Congresos de al menos Colombia y Venezuela —lo que no sucederá, en el caso de Colombia, antes de diciembre del presente año—, el Estatuto que regirá el funcionamiento del Tribunal debe ser aprobado por la Comisión, y, los magistrados han de ser nombrados por la unanimidad de los plenipotenciarios acreditados para tal efecto. Además, no es de esperar que el Tribunal emita sanciones muy rápidamente, en especial debido a la cautela que tendrá para formular las primeras sentencias de carácter supranacional.

Por consiguiente, si bien, en el mejor de los casos, el Tribunal empezará a velar por el cumplimiento de los compromisos contraidos en el marco del Acuerdo, a partir del segundo semestre del año entrante, la firma del Tratado de constitución del Tribunal resulta *insuficiente* para dar cumplimiento a una de las disposiciones del "Mandato de Cartagena", cual es: "... la inmediata adopción de las medidas más convenientes a fin de garantizar el riguroso cumplimiento de las obligaciones emanadas de las Decisiones de la Comisión". Con tal propósito en el "Mandato" se han debido incluir unas disposiciones claras y operativas a corto plazo, adicionales a las relacionadas con el Tribunal. La ausencia de disposiciones en este sentido constituye un serio vacío del "Mandato", más aún si se tiene en cuenta la importancia que en él mismo se le concedió al estricto cumplimiento de compromisos como requisito indispensable para la consolidación y perfeccionamiento del Pacto Andino.

---

[14] El artículo 25 dispone: "Si la sentencia del Tribunal fuere de incumplimiento el país miembro, cuya conducta haya sido objeto de reclamo, quedará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la setencia dentro de los tres meses siguientes a su notificación. Si dicho país miembro no cumple la obligación señalada en el párrafo precedente, el Tribunal, determinará los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier otro país miembro podrá restringir, o suspender total o parcialmente, las *ventajas* del Acuerdo de Cartagena que beneficien al país miembro remiso..."(Lo subrayado es nuestro).

Parte económica

Programación industrial

En primer lugar, el "Mandato" le concede especial importancia al mecanismo de la programación industrial en el proceso de integración subregional, ya que además de reiterar *formalmente* su papel como instrumento básico del Acuerdo, recomienda el establecimiento, dentro de términos más pragmáticos, de formas flexibles que sean complementarias a los mecanismos actuales, con el fin de agilizar el proceso de negociación de los programas sectoriales presentados por la Junta. Esta recomendación surge, al menos en parte importante, por el hecho de que la prórroga de los plazos previstos inicialmente en el Acuerdo (primero hasta 1978 por el Protocolo de Lima, y luego, hasta 1979 por el Protocolo de Arequipa) para programación, no ha sido suficiente como para producir avances sustantivos (excepto el caso del Programa de la Industria Automotriz).

Si bien en el "Mandato" no se explicitan esas formas complementarias, en ciertos círculos se ha aducido que una forma alternativa consistiría en la adopción de un esquema de negociación intersectorial para los programas industriales sujetos a aprobación. En teoría dicho esquema daría flexibilidad y agilidad a la negociación puesto que, en general, resulta más fácil alcanzar una mediación de las posiciones e intereses de los países miembros cuando se están negociando simultáneamente y como un todo (en paquete) más de un sector industrial que cuando se está negociando cada sector por separado (p.e. un país que no quede suficientemente satisfecho con las asignaciones a él propuestas en un programa sectorial, podrá aprobarlo con menos dificultad si, a cambio, se le compensa debidamente en otro programa objeto de negociación simultánea). Las ventajas del esquema de negociación intersectorial (respecto al intrasectorial) son, *ceteris paribus,* todavía mayores mientras más reducido sea el ámbito de los productos asignables en cada uno de los programas, considerados individualmente, objeto de negociación. En razón al reducido ámbito asignable de los restantes programas (es decir, de los no aprobados y contenidos en la nómina de reserva)15, en principio resultaría conveniente adoptar tal esquema de negociación sugerido. Sin embargo, a pesar de que la Junta ha descartado la posibilidad de asignaciones en la propuesta de programación de la industria siderúsgica y de fertilizantes, "debido, según la misma Junta, a que el carácter de básicos de estas producciones hace que a ellas aspiren todos los países"[16], lo cual introduce una mayor flexibilidad en su negociación; el mecanismo intersectorial solo será efectivo si los gobiernos miembros disponen de las condiciones objetivas y de la suficiente decisión política para flexibilizar sus posiciones en la oportunidad y medidas necesarias como para alcanzar acuerdos conciliatorios comunitarios. Si subsiste, como en el pasado, y para recoger palabras de la misma Junta, "el interés desmedido de todos los países por solicitar le sea concedido un conjunto amplísimo de asignaciones que se comprometen a llevar adelante en plazos relativamente cortos, lo que no se condice con la real capacidad de absorción de sus economías ni con el volumen de recursos humanos, económicos, financieros y de estructura productiva que podrían aportar al programa sin descuidar sus otras prioridades sectoriales"[17], no es de esperar que en el futuro cercano se logren avances significativos en la programación industrial, aún por más que se adopte formalmente el esquema de negociación intersectorial.

---

[15] Junac, *ibíd.*, p. 79. Los programas restantes se refieren a las industrias siderúrgica, de fertilizantes, química y farmoquímica y electrónica.

[16] Junac, *op. cit.*, p. 79.

[17] Junac, "Evaluación del proceso de integración, 1969-1979", Lima, mayo 1979, p. 67.

En segundo lugar, en respuesta a las sucesivas prórrogas de plazos para programación, en el "Mandato" se señala como conveniente la revisión de la nómina de productos reservados a fin de seleccionar los que pueden ser incorporados en futuros programas dentro de plazos "adecuados"(!). Si bien es justificable reiterar la necesidad de definir plazos para la programación —sería conveniente que con dichos plazos se pudieran satisfacer ciertos objetivos, entre otros: 1) evitar un "excesivo" desfase entre los plazos de programación y el cronograma de plazos previsto para los otros mecanismos principales del Acuerdo (p.e. el programa de liberación y el arancel externo común) y, así, propender por una mínima armonía y equilibrio en el proceso de integración; 2) posibilitar, a partir de una fecha coherente con el cronograma general dispuesto en el Acuerdo, "el manejo de conjunto de la política de desarrollo en los principales sectores económicos y... el énfasis en los programas de racionalización en las ramas de actividad... que sean necesarias para complementar y consolidar los programas sectoriales"[18]—, subsisten serios problemas políticos y económicos que restringen la posibilidad de llegar, al menos en el corto plazo, a un acuerdo comunitario definitivo en este tema. Por un lado, si se propusiera como plazo tope el previsto en el Protocolo de Arequipa, ello implicaría, en la práctica, una reducción sustancial en la nómina de lo programado (ya que no habría tiempo para aprobar todos los programas restantes), lo cual atentaría seriamente en contra de los intereses y expectativas que han brindado a éste mecanismo los países miembros de menor desarrollo relativo, y actuaría, también, en detrimento de las políticas (o mejor, posiciones) de los gobiernos de Perú y Venezuela, que han concedido, al menos hasta el presente, una especial importancia al papel de la programación en la estrategia subregional. Por otro lado, si se prorrogan los plazos de programación hasta una fecha tal en que se asegure la adopción de una porción significativa de la actual nómina de reserva, no sólo se entraría en conflicto con la política del gobierno de Colombia, que otorga un mayor énfasis relativo a la acción de las fuerzas del mercado, sino que, eventualmente, surgirían obstáculos al proceso mismo derivados de los probables desequilibrios resultantes de una inadecuada armonía en el funcionamiento de los diferentes mecanismos del Acuerdo.

Ante esta situación y si no se busca una ampliación generalizada de plazos —como así pareciera desprenderse del "Mandato"—, se tendrían que conciliar las posiciones en juego. Una alternativa —precisamente la que el "Mandato", en el aparte en consideración, parece plantear como sugerencia; lo que de por sí es ya un inicio, aunque moderado— consiste en: Reducir, en alguna medida (?), la actual nómina de reserva y pasar de inmediato los productos excluídos al programa de liberación, y, ampliar, hasta cierta fecha (?), el plazo de programación para los sectores finalmente reservados. Mediante esta alternativa se buscaría responder —claro está, en parte— a los intereses del gobierno de Colombia, con la reducción de la nómina de reserva, y a los de los otros gobiernos, con la ampliación del plazo para programación. No obstante, dicha alternativa podría no satisfacer a los gobiernos de Bolivia y Ecuador. Si este fuere el caso, como es muy probable que así lo sea, tendría que adicionarse una ventaja especial a los países de menor desarrollo relativo; una fórmula posible de solución, sin querer decir que sea necesariamente la 'mejor', consistiría en la definición de una nómina de reserva específica y exclusiva en favor de tales países. Ahora bien, la alternativa acogida —y sus características, p.e. el grado de reducción de la actual nómina de reserva, el período de ampliación del plazo de programación, la importancia de la nómina de reserva en favor de Bolivia y Ecuador— será fruto del proceso de negociación política a que se verán enfrentados los gobiernos miembros en un futuro cercano.

---

[18] Junac, *ibid.*, p. 81.

En tercer lugar, el "Mandato" enfatiza la necesidad de garantizar la viabilidad, ejecución y plena efectividad de los programas sectoriales aprobados. Para ello dispone el establecimiento de normas que garanticen la ejecución de los proyectos industriales y de mecanismos idóneos para seguir y controlar la marcha de los programas aprobados, e insiste en la necesidad del cumplimiento de los compromisos de reserva de mercados.

Si se tiene en cuenta el funcionamiento observado de los programas sectoriales aprobados —en particular, si, como lo anota la Junta, "la experiencia indica que **no** han sido suficientes, hasta el momento, los incentivos y las medidas de fomento en favor de la gestación y ejecución de los proyectos derivados de las asignaciones... ( ) y se requiere mejorar **sustancialmente** los sistemas de administración y ejecución de programas ... (para) propiciar una mayor acción conjunta y un manejo más flexible..."[19] —, resulta, por demás, necesario que se le brinde especial atención a la ejecución e implementación de los proyectos industriales derivados de los programas en marcha, y no solo —y casi con exclusividad como ha ocurrido en el pasado— al estudio y aprobación de las propuestas concernientes. Así, es plausible que los presidentes, quizá por primera vez, concedan en una declaración política conjunta, como es el "Mandato de Cartagena", énfasis especial a la ejecución de los programas aprobados. Sin embargo, a pesar de que un respaldo político *formal* a la ejecución de programas es una condición necesaria mínima, ello **no** es suficiente, de manera alguna, para garantizar la efectiva implementación de los mismos. Es de recordar que la ejecución de proyectos, aún en los que intervenga el Estado, está determinada fundamentalmente por factores (elementos determinantes) que actúan en instancias diferentes a la de la política *formal,* que van desde los más generales, p.e. la división internacional del trabajo, hasta los más particulares, como son, por ejemplo, los intereses privados y estatales para desarrollar una determinada actividad en la subregión[20].

Por consiguiente, es que sobre el tema de ejecución de los programas sectoriales, el "Mandato" tiene alguna significación práctica en lo concerniente al cumplimiento de compromisos. Ahora bien, no obstante que en el "Mandato" se declara la necesidad de adoptar compromisos claros y firmes para **evitar** la instalación de plantas en perjuicio de producciones asignadas a otros países, lo que de por sí es plausible, en la realidad el alcance de estos compromisos se ve limitado, al menos en algunos países miembros como Colombia, por consideraciones de índole constitucional. En efecto, el gobierno colombiano, por ejemplo, según la constitución nacional **no** está habilitado para **prohibir** (impedir) el desarrollo de ciertas actividades en su territorio. Lo que sí puede hacer es **no** incentivar la inversión en determinadas actividades y, solo en el caso de inversiones con participación de capital extranjero, hasta impedirla mediante la **no** aprobación de solicitudes para tal efecto. Ello de por sí ya es algo. Así, es de reconocer que en el "Mandato" los gobiernos miembros hayan **planteado** el compromiso político *formal* de velar, hasta donde les sea posible, por el cumplimiento de los compromisos contraidos.

Formación del mercado ampliado

En primer lugar, el "Mandato", al reconocer que la conformación del mercado andino fortalece la estructura productiva de los países miembros, recomienda la prosecución del programa de liberación y encarga a la Comisión la aprobación de

---

[19] Junac, *op. cit.*, p. 81. Lo subrayado es nuestro.

[20] Garay, L. J., "La estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena...", en Garay L. J. y Pizano, D., *op. cit.*, pp. 70-93.

un arancel externo común y un sistema subregional de origen de mercaderías. Ello significa que se reitera **formalmente** el papel básico de la liberación al comercio intrasubregional en el esquema de integración previsto en el Acuerdo y se pregona como necesaria la consolidación del mercado ampliado —y, por ende, de los márgenes de preferencia en favor de la producción subregional—, mediante la adopción de un arancel externo común y de un sistema de origen.

Dado que los compromisos relacionados con el programa de liberación han venido cumpliéndose satisfactoriamente, y si así continuara en el futuro, es claro que el 'perfeccionamiento' del mercado ampliado requeriría como paso ineludible, además de la reducción de la actual lista de excepciones[21] y de una mínima armonización de políticas de comercio, de la adopción de un arancel externo común y un sistema de origen. Este sistema se hace todavía más necesario para controlar la deflección del comercio entre países miembros[22] —y para evitar el surgimiento, por dicho concepto, de obstáculos al proceso de liberación—, si no se adopta un estricto AEC en el área integrada, tal y como parece ser el caso, al menos en el mediano plazo, del Grupo Andino. Dicha necesidad será tanto mayor, cuanto más 'amplia' sea la 'franja' arancelaria adoptada[23].

Ahora bien, con respecto a la adopción de un arancel externo común en la subregión —pregonada en el mismo "Mandato"—, conviene anotar que no obstante la voluntad política *formal,* es posible afirmar, sin pecar por pesimismo, que "de mantenerse las posiciones nacionales y, por ende, de permanecer las diferencias esbozadas en los Consejos de Comercio Exterior en cuanto a: objetivos básicos asignados a las políticas nacionales de protección 'deseada', nivel y estructura de protección 'deseable'..., dependencia de ciertos países miembros en la utilización de algunos mecanismos para-arancelarios y la consecuente 'importancia' asignada a los mismos en sus actuales políticas nacionales; no solo no se va a alcanzar un acuerdo sobre una determinada estructura de AEC propiamente dicho sino que tampoco se van a eliminar comunitariamente ciertos instrumentos para-arancelarios y, por consiguiente, se va llegar a adoptar, con miras al próximo futuro, el concepto de 'franja' arancelaria— y muy seguramente el de franja sin tope máximo limitado o predeterminado. En otras palabras, de adoptarse en el mediano plazo un AEC en la subregión, este tendría en la práctica el carácter de un arancel de referencia para la franja"[24].

De esta forma, sin buscar analizar la 'bondad' de las políticas nacionales de protección, ni definir la política 'deseable' para el área (p.e. en cuanto a nivel y estructura del AEC, a la utilización de ciertos —cuáles y en qué medida— mecanismos para-arancelarios), lo cierto es que de no variar en forma importante, claro está, las condiciones objetivas vigentes en el área, que van más allá de la instancia política *formal,* solo será posible adoptar en el mediano plazo un AEC de referen-

---

21 Según la Junta, la actual lista de excepciones de Colombia, Perú y Venezuela representa un 20% de su producción bruta industrial. (Junac, "Evaluación del proceso de integración, 1969-1979", Lima, mayo 1979, p. 84).

22 Se entiende por deflección de comercio como el flujo de importaciones provenientes de terceros países a través del país miembro con el arancel más bajo con el fin de obtener una ventaja impositiva mediante el aprovechamiento de tasas arancelarias diferenciales entre países miembros de un área integrada.

23 Debe recordarse que ante las diferencias de políticas entre grupos de gobiernos miembros, fue necesario modificar el artículo 62 del Acuerdo, mediante el artículo 2 del Protocolo de Lima, con la introducción del concepto "franja" arancelaria.

24 Garay, L. J., *Grupo Andino y proteccionismo. Contribucción a un debate*, Editorial Pluma, Bogotá, mayo 1979b, pp. 392. Sería un AEMC en el caso de que se alcance una "razonable" armonización de mecanismos para-arancelarios pero no la eliminación de los mecanismos de regulación cuantitativa, tal como es muy probable que ocurra en la subregión en un período "prudente".

cia y una mínima armonización —y, quizá, la eliminación de algunos pero no todos los mecanismos vigentes— de mecanismos para-arancelarios.

Por consiguiente, no obstante el limitado alcance 'real' del "Mandato" en este tema, es de reconocer el énfasis que en él se le da a la adopción de un AEC— así sea de referencia; lo que de por sí es mucho menos ambicioso que lo dispuesto originalmente en el Acuerdo— y de un sistema subregional de origen.

En segundo lugar, si bien en el "Mandato" se reitera que en la medida en que avanza el proceso automático de liberación es cada vez más urgente la necesidad de adoptar definiciones en la armonización de ciertas políticas, se advierte claramente que la armonización, en general, implica modificaciones estructurales 'difíciles' de alcanzar en el corto plazo. Por ello, el "Mandato" encomienda la identificación del conjunto mínimo de política económica susceptible de ser armonizado en un plazo 'realista'.

Indudablemente la armonización de política macroeconómica exige una serie de condiciones tan restrictivas —p.e. identificación en los objetivos, tanto en los generales de política como en los específicos; sustento político, no solo *formal,* suficiente como para renunciar al manejo unilateral de las políticas armonizadas; coincidencia mínima en las necesidades objetivas del proceso de acumulación interna; 'equilibrio' significativo en la posición política y económica de los países miembros— que es una de las realizaciones más difíciles de alcanzar en la práctica en un proceso de integración. La experiencia del Grupo Andino demuestra que hasta el presente no han existido las condiciones necesarias para la armonización de políticas. En efecto, es modesto lo que se ha avanzado en este aspecto, ya que ni siquiera se han podido cumplir cabalmente las metas propuestas en el Acuerdo para las primeras etapas del proceso. Es así como la Junta señala que: "La Junta presentó en su oportunidad las propuestas correspondientes pero la Comisión resolvió, en un caso, no aprobar formalmente el programa de armonización sino ejecutarlo casuísticamente a través de programas anuales, y en otro caso aprobar la Decisión 49 que en la práctica nunca fue puesta en aplicación por los países..."[25].

Respecto a la coordinación de planes de desarrollo es de resaltar que es poco, por no decir nada, lo que se ha avanzado porque, entre otras razones, ha habido diferencias importantes entre los planes nacionales[26] y, como se mostró en el Primer Seminario Interregional sobre Planificación Integrada, por ejemplo, la integración no ha jugado un papel crucial —por el contrario, uno secundario— en los planes de desarrollo de los países miembros.

Así, ante estas circunstancias, resulta explicable, en parte, que el "Mandato" encomiende la elaboración de un cronograma —de plazos y políticas— 'realista' para la armonización. A pesar de que en el Acuerdo no se fijaron plazos perentorios, ni pautas definidas para la armonización, éste cronograma implicará o bien un esquema de integración a alcanzar en la subregión menos avanzado que el dispuesto originalmente en el Acuerdo o bien, el mismo esquema pero a alcanzar a un mayor plazo que el propuesto en un principio. La primera alternativa parece por varias razones la que está implícita en el mismo "Mandato".

---

25 Junac, *ibíd* , p. 45.

26 Para un mayor detalle, consultar a: Pizano, D. "Planeación nacional y multinacional en el Grupo Andino", en Garay, L. J. y Pizano, D. *Grupo Andino: Objetivos, estrategia, mecanismos y avances*, Edit. Pluma, Bogotá, mayo 1979, pp. 95-132.

Ahora bien, si se quiere consolidar el mercado ampliado es ineludible adoptar **efectivamente**, y en el mediano plazo, una mínima armonización de políticas; algunas normas ya aprobadas, pero no puestas todavía en aplicación —p.e. convenio de doble tributación contenido en la Decisión 40—, otras adicionales (p.e. sistema de origen), algunas de ellas ya propuestas, como las relativas a ciertos instrumentos que regulan el comercio exterior contenidas en la Propuesta 96 sobre AEC[27].

Planteada así la situación, es de reconocer que en el "Mandato" se haya **puesto atención** a la necesidad de una mínima armonización y coordinación de políticas. No obstante, como ya se ha mencionado previamente, la adopción y ejecución, en especial de decisiones en esta materia, depende, también y de manera crucial, de factores adicionales a los de la mera instancia política *formal,* que de permanecer como hasta el presente no permitirían alcanzar logros significativos.

Desarrollo del sector agropecuario

No obstante la crítica naturaleza del sector agrícola, por su impacto directo en los sectores más pobres y desatendidos del área y en la industrialización, debe señalarse, como lo hace la Junta, que "la primera etapa (del proceso) se caracteriza por una relativamente baja prioridad asignada al sector, frente a la asignada a la programación industrial. Al haber definido el Acuerdo plazos perentorios relacionados con los programas sectoriales y frente a la necesidad de asignar recursos humanos y financieros a un amplio conjunto de tareas, la Junta optó por otorgar una menor prioridad temporal al sector agropecuario... (...) se avanzó poco en términos reales... y las acciones ejecutadas hasta el presente resultan aún preparatorias respecto de las que sería necesario ejecutar... Se avanzó solo hasta el punto en que al parecer había disposición política de los gobiernos. La Junta puede estar equivocada pero debe declarar que su trato con los organismos gubernamentales correspondientes le permite pensar que existe renuencia clara... para comprometerse en acciones de envergadura"[28].

Siendo la integración del sector agropecuario de reconocida 'complejidad' (como así se comprueba de la experiencia de otros esquemas de integración) en razón a las dificultades inherentes a su propia naturaleza, si se quiere avanzar más allá de la solo conformación del mercado ampliado (mediante la desgravación arancelaria y el arancel externo común), tal y como se dispone en el Acuerdo, es necesario contar, como requisito necesario mínimo —pero no suficiente, obviamente—, con una mayor decisión, de la demostrada hasta el presente, por parte de los gobiernos miembros en los órdenes político, económico, y técnico, y con unas propuestas 'imaginativas' sobre el tipo de acciones posibles de realizar comunitariamente en este sector[29]. Sobra decir que la Junta, como órgano técnico del Acuerdo, está llamada a desempeñar un papel crucial en la gestación y preparación de tales propuestas.

Con este entendido es que el "Mandato de Cartagena" —como expresión de voluntad política *formal*— constituye un paso inicial, pero necesario, para la defi-

---

27 Para un análisis de las normas contenidas en la Propuesta 96, el lector interesado puede consultar, entre otros, a: Garay, L. J. (1979b), *ibíd.*, capítulos 10 y 12.

28 Junac, *op. cit.*, pp. 101-2.

29 Entre los posibles campos susceptibles de ser tratados comunitariamente están: los programas conjuntos de desarrollo agropecuario, sistemas comunitarios de comercialización, procedimientos para la elaboración de normas técnicas sobre productos e insumos agropecuarios, sistema subregional de información comercial agropecuaria, normas y programas sanitarios (en esta materia se ha avanzado con las Decisiones 92, 127, 135), precios de sustentación.

nición **efectiva** del sector agropecuario como sector **estretégico**, básico, prioritario, en la estrategia subregional de desarrollo. Claro está que se requerirán satisfacer muchas otras condiciones específicas para alcanzar 'sustanciales' logros en el desarrollo integrado del sector agropecuario.

Dada la sobresaliente importancia de este sector en la subregión, resulta de por sí laudable que por primera vez durante los diez años de funcionamiento del Acuerdo, los presidentes, en un documento conjunto, hayan **destacado** el carácter prioritario del sector agropecuario en el proceso de integración y defendido la urgente necesidad de impulsar tareas de integración y cooperación en este sector.

Tratamiento preferencial en favor de Bolivia y Ecuador

En primer lugar, reconociendo que la 'estabilidad' del Pacto Andino depende en parte decisiva de la distribución de beneficios entre países miembros, y en especial de los beneficios obtenidos por los países de menor desarrollo relativo, el ''Mandato'' reitera la voluntad política de asegurar una participación preferencial de estos países. Si bien la experiencia indica que, al menos en el caso de Bolivia, son muy modestos los avances que se han alcanzado en la gestación y ejecución de proyectos industriales y en la diversificación de su comercio, ello no implica necesariamente que los mecanismos del Acuerdo no sean idóneos para que estos países se beneficien del proceso de integración subregional. Como es obvio, dado el carácter esencialmente primario de la economía de Bolivia, en especial, era de esperar que en la primera década **no** se fructificaran los objetivos planteados originalmente y que, en razón al desproporcionado optimismo respecto a las capacidades, tanto propias como del proceso de integración, no se hubieran satisfecho las expectativas generadas y se hubieran suscitado dudas, en especial en los países de menor desarrollo relativo, sobre la 'bondad' del proceso.

No obstante, lo que sí es cierto es que para que Bolivia (en especial) y Ecuador (en menor medida) tengan una 'mayor' (aunque no sustancial) posibilidad de aprovechar **ciertas** ventajas otorgadas a ellos, es necesario reforzar las medidas adoptadas. En este campo son de resaltar las medidas complementarias de asistencia técnica y financiera, la acción conjunta frente a terceros países y organismos internacionales y la acción promotora de la CAF. Sobre este aspecto se hace una mención especial en el ''Mandato''.

En segundo lugar, el ''Mandato'', al instruir a la Comisión para adoptar las medidas necesarias para coadyuvar a la solución de los problemas de Bolivia derivados de su condición de mediterraneidad, reafirma lo contenido en el artículo 1° de Instrumento Adicional para la Adhesión de Venezuela al Acuerdo. A este respecto es de aclarar que el ''Mandato'' hace referencia a medidas compensatorias a adoptar por razones de índole política relacionadas con la distribución 'deseada' de beneficios al interior del área integrada.

La Junta, con el propósito de velar por lo establecido en el Acuerdo y reafirmado por el ''Mandato'', deberá elaborar una propuesta sobre la creación de un fondo de compensación por la mediterraneidad de Bolivia, en la que se han de tomar en consideración coherentemente el conjunto de disposiciones previstas en el Acuerdo sobre distribución de beneficios (en particular, las ventajas preferenciales en favor de Bolivia) y en la que se especifiquen las características básicas del mismo (p.e. monto del fondo, plazo de duración, manejo administrativo, distribución de contribuciones). No sobra resaltar que la implementación del fondo está sujeta a serias restricciones, en especial en el caso de países subdesarrollados, los

cuales por definición adolecen de escasez de recursos financieros, y en presencia de cierto descontento, insatisfacción o, al menos, incertidumbre sobre los beneficios derivados del proceso hasta el presente, tal como es el caso de algunos países del Grupo Andino.

De otra parte, conviene mencionar que la condición de mediterraneidad puede constituir por **sí misma** una razón justificativa suficiente —aún en el mismo marco de la teoría ortodoxa de la integración— para la adopción de un tratamiento preferencial en favor del país afectado (en este caso Bolivia) por concepto **directo y exclusivo** de la aplicación de determinadas políticas comunitarias (en particular, el AEC) y por consideraciones **diferentes** a las relacionadas con la distribución intrasubregional de beneficios. Ello a fin de contrarrestar, neutralizar, los efectos negativos, en el caso de que existan, por su condición de mediterraneidad. Así, la Junta, además de elaborar la propuesta sobre el fondo de compensación, habrá de incluir, **cuando se amerite**, en las otras propuestas (p.e. la del AEC) medidas y mecanismos compensatorios por concepto de mediterraneidad[30].

Conclusiones

1. El "Mandato de Cartagena" se firma cuando el proceso de integración subregional venía desenvolviéndose en un ambiente de falta de credibilidad y de desconfianza. Ante estas circunstancias, el proceso estaba requiriendo para su 'vigencia', y como una medida de carácter mínimo, de una expresión de apoyo **político formal** por parte de los gobiernos miembros.

2. El "Mandato" constituye **apenas** (y solamente) una declaración política **formal**. Es por ello que adolece de serios vacíos e indefiniciones con respecto a los problemas que buscó dar 'solución'. Es así como, por ejemplo, en el "Mandato" se han debido incluir unas disposiciones claras y operativas en el corto plazo, adicionales a las relacionadas con la creación del Tribunal de Justicia, para responder más apropiadamente a uno de los objetivos básicos pregonados en el mismo —cual es—, el de "garantizar el riguroso cumplimiento de las obligaciones emanadas de las Decisiones de la Comisión".

3. Una de las razones explicativas del carácter **formal** del "Mandato", si no la **crucial**, reside en que todavía no han llegado a alcanzarse 'acuerdos conciliatorio' mínimos entre las posiciones e intereses en juego y en otras instancias de acción determinante —diferentes a la **formal**—, sobre ciertos aspectos fundamentales del proceso. Un ejemplo evidente de ello lo constituyó la falta de definición sobre las modalidades, disposiciones (p.e. nómina de reserva) y plazos 'máximos' para programación. Este tema tendrá que ser forzosamente negociado en un futuro cercano.

4. En razón al carácter **formal** del "Mandato" y debido a que no se han alcanzado acuerdos sobre temas pendientes de ser definidos, es evidente que él sea **insuficiente** para la solución 'real' de los problemas vigentes.

5. De esta forma, es posible concluir que, en general, el "Mandato" antes que plantear acuerdos definitivos, concretos, sobre aspectos asenciales del proceso, delimita **apenas** el campo de negociación (o mejor, renegociación) a ser abocado en un próximo futuro.

---

[30] El lector interesado en el tema puede consultar, entre otros, a: Garay, L. J. (1979b), *op. cit.*, capítulo 10.

6. No obstante, el "Mandato" responde en **cierta** medida a una necesidad mínima del proceso: la política **formal**. En efecto, con él se busca reiterar —en la instancia **política formal**— la validez de la integración andina, en general, y de ciertas orientaciones básicas de la estrategia implícita en el Acuerdo, en particular.

7. La expresión más manifiesta y concreta de apoyo político **formal** al proceso —pero **insuficiente**, en el mejor de los casos al menos durante el corto plazo, para dar cumplimiento a una de las disposiciones esenciales del "Mandato"— la constituyó la firma del Tratado de creación del Tribunal Andino de Justicia, en la misma fecha de la suscripción del "Mandato".

8. Dado que la naturaleza misma de la instancia de acción de la declaración de presidentes es eminentemente **formal**, razón por la cual no puede esperarse que mediante una declaración se garantice **per-se** la adopción efectiva de las políticas en ella sugeridas y la solución 'real de los problemas enfrentados, debe aceptarse que, **con ese entendido** (y nada más!), el "Mandato" resulta de innegable utilidad en la instancia **formal**.Es de mencionar cómo en el "Mandato" se reconocen ciertos problemas básicos a los cuales se ha enfrentado el proceso y se acepta la urgente necesidad de adoptar medidas para su solución a fin de propender por la integridad de los compromisos contraidos y por la consolidación y perfeccionamiento de los avances alcanzados en el marco del Acuerdo de Cartagena.

9. Si bien el "Mandato" reitera **formalmente** la vigencia del Acuerdo, debe enfatizarse que con él se **corroboran** y se **profundizan** las 'reformas' **ya** introducidas al Acuerdo, mediante los Protocolos de Lima y de Arequipa. Con dichas reformas se buscó **flexibilizar-debilitar**— el grado de integración a alcanzar en la subregión porque, entre otras razones, se formalizó la aplicación 'cuasicomunitaria' de ciertos instrumentos de política económica.

10. Sin entrar a discutir la 'bondad' de tales reformas al Acuerdo, puede afirmarse que de persistir los condicionamientos, problemas y dificultades enfrentados hasta el presente por el proceso, éstas responden a un propósito de integración más 'realista' o menor, más 'moderado' que el propuesto en un principio, pero **no** necesariamente más 'deseable', para los países del Grupo Andino, al menos con miras al mediano plazo. En este aspecto el 'Mandato" hace suficiente énfasis.

11. Ante esta situación es ineludible que se analice como un todo integral el esquema y la estrategia de integración que en la práctica han venido delineándose como resultado de las reformas introducidas al Acuerdo, para que con base en ello se elabore un cronograma definido (de plazos, armonización de políticas, por ejemplo) que propugne por una mínima armonía, consistencia y equilibrio del proceso. Esta es una tarea que debe ser llevada a cabo por la Junta, al menos, lo más pronto posible para que los gobiernos dispongan con su debido tiempo de elementos de juicio necesarios para la negociación, la cual habrá de ocurrir posiblemente en las proximidades al vencimiento de los plazos dispuestos por el Protocolo de Arequipa.

12. A pesar de que el "Mandato" respondió en **cierta** medida a una de las necesidades del proceso —la política **formal**—, la evolución del proceso se encargará de dilucidar, desencubrir, el sustento, el alcance y la significancia 'reales' del mismo. Si no se logran avances sustantivos, el respaldo político atorgado al

proceso con el "Mandato" no dejará de ser más que una mera expresión **formal**, aparente y **no** 'real', pero de rápido agotamiento —desgaste—, aún en su instancia de acción propia.

13. Por último, es innegable que el "Mandato" hubiera podido trascender la mera instancia política **formal** de una declaración de presidentes para así alcanzar una mayor significancia 'real-efectiva'— como hubiera sido de desear para responder más apropiadamente a las necesidades 'objetivas' del proceso de integración subregional. Pero ello habría implicado necesariamente que, antes de la firma del "Mandato", los gobiernos miembros hubieran realizado acuerdos conciliatorios mínimos, pero definitorios, sobre ciertos temas fundamentales de la política de integración (p.e. plazos y nómina de reserva 'definitivos' para la programación industrial; cronograma de plazos para las políticas a ser armonizadas). Ahora bien, es evidente que los gobiernos miembros, al **no** haber abocada **resueltamente** la problemática 'real' vigente en el proceso —en el sentido de adoptar acuerdos definitorios y soluciones 'efectivas'—, como consecuencia, en parte importante, de **no** haber trascendido la misma problemática a la que se habían venido enfrentando, se vieron obligados a responder a **una** de las necesidades mínimas del proceso —la política **formal**—, mediante la suscripción de una declaración conjunta en la que se delimita **apenas** el campo de negociación a ser encargado a más tardar en las proximidades al vencimiento de los plazos vigentes.

El futuro del proceso requerirá —como medida de carácter mínimo, pues es claro que existen factores determinantes que van más allá de la instancia propia de la política gubernamental— que los gobiernos miembros demuestren una mayor decisión 'real efectiva' frente a la integración, como condición necesaria para el establecimiento de un clima **general** 'favorable' a la conciliación y concertación de políticas e intereses en juego. Las próximas negociaciones volverán, una vez más, a desentrañar las 'verdaderas' condiciones 'objetivas' presentes para la integración del Grupo Andino.