Viabilidad del Modelo Andino de Integración

Miguel Urrutia

Introducción

Cuando a finales de los años sesenta se empezó a diseñar el Pacto Andino, todos los países presentes en la mesa de negociaciones estaban comprometidos con el modelo de sustitución de importaciones. Bajo esta circunstancia, el tratado no podía hacer énfasis en el aspecto de "liberación de comercio" de la integración. Por tal razón, el Acuerdo de Cartagena lo contempla actualmente como uno solo de varios objetivos, pues a través de gran parte de la vida del Grupo Andino los países miembros —con la excepción de Colombia—, han considerado más importante lograr avances en los puntos no comerciales del Acuerdo. Es significativo, por ejemplo, que en cuanto Chile rechazó explícitamente la sustitución de importaciones e inició un proceso acelerado de liberación de comercio, se vio forzado a abandonar el Grupo Andino.

Durante su primera década, el esfuerzo andino de integración se concentró en poner en marcha cuatro políticas:

1. Una reducción automática de aranceles para **ciertos** productos intercambiados en la región.

2. La programación industrial de algunos sectores, por medio de la cual se le reservó a cada país la producción de determinados bienes industriales y se fijaron altos aranceles externos para fomentar la producción de dichos bienes.

3. El establecimiento de reglas para evitar la transferencia de los beneficios del nuevo proteccionismo regional a las empresas extranjeras, y

4. La implantación de un arancel externo mínimo común.

La mayoría de las negociaciones efectuadas en Lima en el último decenio están relacionadas con las estrategias 2 y 3; en realidad, ha sido escaso el esfuerzo

orientado hacia el logro de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Este hecho es desafortunado, debido a que los países miembros no poseen la organización institucional para planear en una forma racional y centralizada su industria, como tampoco cuentan con la madurez política o los mecanismos necesarios para poner en marcha una ambiciosa programación industrial.

El propósito de este trabajo es mostrar cómo el énfasis que se ha dado a la programación industrial ha hecho imposible la obtención de una unión aduanera o zona de libre comercio, metas que muy probablemente habrían facilitado una aceleración en las tasas de crecimiento e industrialización de los países miembros.

Objetivos de los Promotores del Acuerdo de Cartagena

La integración andina fue el resultado de la iniciativa y decisión política de los presidentes Carlos Lleras de Colombia y Eduardo Frei de Chile. Su objetivo era lograr un proceso de integración económica con un marco institucional más ambicioso y operativo que el de ALALC, organismo que daba claras muestras de estancamiento. Los aspectos primordiales de este nuevo esfuerzo serían la reducción automática de aranceles, la liberación del comercio y la creación de una tarifa externa común para llegar así a una unión aduanera en un período de solo catorce años[1]. Es probable que el Grupo Andino también tuviera el propósito político de crearle contrapeso a un Brasil en acelerada expansión. Sin embargo, durante las negociaciones que culminaron con la firma del Acuerdo, estos objetivos fueron modificados al tiempo que se le dio mucha más importancia al mecanismo de programación industrial. La historia del proceso de adoptación del convenio muestra cómo fueron cambiando tales propósitos.

Los orígenes del Acuerdo de Cartagena se pueden encontrar en la Declaración de Bogotá, de agosto 16, 1966. Ese documento fue firmado por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela: Carlos Lleras, Eduardo Frei y Raúl Leoni respectivamente; y por los representantes personales de los presidentes del Ecuador y Perú[2]. La declaración comprometía a los cinco países a crear una Unión Aduanera, y contemplaba un tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo, en este caso Ecuador. Planteaba también la adaptación de los Acuerdos de Complementación de ALALC, de manera que se favorecieran las naciones de menor desarrollo económico relativo.

En las reuniones preparatorias de las negociaciones finales en Bogotá en 1968 no se realizaron análisis sobre programación industrial. Precisamente, en las instrucciones dadas por los gobiernos al Comité de Expertos que debería redactar

---

1 Para una historia completa de las negociaciones que culminaron con el Acuerdo de Cartagena, y las negociaciones durante los siguientes 10 años, ver Mauricio Guerrero Cordero, *10 años del Grupo Andino; memorias de un protagonista* (Bogotá, CIID, 1979).

2 En esta época todos los países firmantes tenían gobiernos democráticos y sistemas económicos similares.

el Instrumento de Integración Andina, no se mencionaba este aspecto, y sí más bien, se ponía énfasis en la liberación del comercio y el establecimiento de un Arancel Externo Común.

Guerrero sostiene que una comparación del Proyecto del Comité de Expertos con los documentos preparatorios muestra diferencias significativas. La única similitud se encuentra en el capítulo referente a liberación de comercio, mientras que en lo atinente a Programación Industrial y Armonización de Políticas Económicas, las discrepancias son notorias[3]

De hecho, la programación conjunta del desarrollo industrial se volvió la cuestión más importante del Acuerdo. Según Guerrero, la discusión entre comercialistas (aquellos interesados en fomentar el comercio interregional) y desarrollistas (empeñados en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y más influidos por la escuela estructuralista) terminó con una victoria para los segundos. Dicha ventaja se hizo evidente aún en detalles formales como el ordenamiento de los objetivos del Acuerdo en el Artículo 3, en el cual la programación industrial pasó a primer lugar desplazando de este sitio los temas de Liberación de Comercio y Arancel Externo Común. Así, la programación industrial es el tema del Capítulo IV del Acuerdo, mientras que los otros dos temas que aparecían en los Capítulos II y IV se pasaron a los Capítulos V y VI.

El Pacto Andino se transformó de una Unión Aduanera en un ambicioso esfuerzo de programación industrial conjunta. En realidad, es difícil entender cómo ocurrió este cambio. Colombia y Chile, los dos países que promovieron la idea de crear el Grupo Andino y los únicos que apoyaban con entusiasmo el proyecto de integración, deseaban establecer un mecanismo automático de desgravación y liberación de comercio. Fue la posición negociadora de Bolivia y Ecuador, con apoyo de Venezuela, la que llevó al cambio en la esencia del Acuerdo; este resultado no deja de ser sorprendente si tomamos en cuenta que al final Venezuela no firmó, y que en esa época los mercados de Bolivia y Ecuador no eran muy importantes para Colombia y Chile.

Las razones que tenían Bolivia y Ecuador para insistir en la programación industrial son muy claras. Como países de menor desarrollo económico, esperaban que les fuera asignada una serie de industrias a las cuales se les reservaría el mercado andino y estaban convencidos de que solo así podría garantizarse la viabilidad de un proceso de industrialización a través de sustitución de importaciones. Los países pequeños consideraban que el libre comercio, sin asignaciones industriales, favorecería el establecimiento de las empresas en los países más ricos y con mayor mercado nacional.

Los venezolanos, por su parte, le temían a la liberación del comercio, debido a que muchas de sus industrias no eran competitivas a una tasa de cambio del bolívar determinada por las exportaciones de petróleo. Buscaban crear a través

[3] Guerrero, p. 20.

de la programación industrial un mercado ampliado y protegido para un grupo de industrias intensivas en capital y basadas en la utilización de recursos naturales venezolanos.

Perú, donde apenas se iniciaba el nuevo gobierno revolucionario, participó poco en las negociaciones, y terminó adhiriendo al Acuerdo cuando los países restantes aceptaron que Lima fuese la sede del Pacto. Probablemente su adhesión tuvo el objeto de presentarle a los Estados Unidos un nuevo hecho político, en una época de fuertes desacuerdos con Washington.

Lo que sí es sorprendente es que Chile y Colombia hayan aceptado cambios tan radicales en el proyecto de integración, bajo la presión de Bolivia y Ecuador. Sin duda éste es un ejemplo de cómo el poder negociador de países pequeños puede ser superior al que se calcula comúnmente. De otro lado, es importante anotar que el abandono de la Unión Aduanera como principal objetivo del Pacto es el origen de la mayoría de los problemas posteriores del proceso de Integración Andina.

Historia de la Planeación en los Países Andinos

Una manera de evaluar la viabilidad de la programación industrial a nivel regional es analizar el grado de éxito que ha tenido en cada uno de los países miembros. Un análisis de este proceso lleva a la conclusión que los logros en la zona andina han sido muy limitados.

El resultado no es sorprendente. Como dice Arthur Lewis, "Hacer Planes de Desarrollo es la actividad más popular de los gobiernos de países subdesarrollados en la época de postguerra, y también es casi su mayor fracaso".[4] Este comentario se escribió en 1968, justamente cuando los países andinos tomaron la decisión de basar sus esfuerzos de integración económica en un ambicioso programa de planeación a nivel internacional. El hecho de que ninguno de los gobiernos de los países miembros hubiese podido llevar a cabo con éxito esquemas de planeación industrial fue ignorado por los negociadores, quienes rechazaron el objetivo más modesto de buscar la creación de una Unión Aduanera.

Como se observará en la siguiente cita, Mauricio Guerrero, uno de los negociadores chilenos del Acuerdo, historiador del Pacto Andino y posteriormente funcionario de la Junta, comparte la ambición —muy latinoamericana por cierto— de desarrollar modelos económicos originales. "El mercado ampliado que postula el Acuerdo tiene una connotación diferente a la de otros esquemas de integración... el modelo andino no se propone alcanzar ninguno de los grados de intregración calificados clásicamente como zonas de libre comercio, uniones aduaneras, etc.... Su objetivo es un esquema original y ágil que permita su adecuación a la realidad subregional"[5].

---

4 W. Arthur Lewis, *Some Aspects of Economic Development.* (London, George Allen Unwing Ltd., 1969).

5 Guerrero, p. 254.

Auncuando los representantes de los gobiernos eran conscientes de lo ambicioso de los acuerdos, no parecen haber valorado en forma realista el costo de las innovaciones que se adoptaron. En junio de 1973, los Ministros de Relaciones declararon, "detrás de todos estos avances, comprobamos la vigencia permanente de una sólida voluntad política, dispuesta a impulsar la profundización de un proceso surgido del convencimiento de que los esquemas de integración hasta ahora conocidos, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo se han concebido especialmente para estructuras económicas diferentes a las nuestras. Es oportuno reiterar la firme voluntad de avanzar y consolidar los objetivos de la integración andina y superar las dificultades que plantea un proceso tan complejo y ambicioso como el nuestro"[6]. Ya en ese momento, Colombia tenía serias dudas sobre los costos que implicaba la programación industrial, en tanto que los demás países estaban incumpliendo los acuerdos negociados en Lima. En estas circunstancias, era poco realista que los gobiernos siguieran insistiendo en tan ambicioso esquema de planificación internacional.

Cuando escribía estas líneas sobre el excesivo idealismo del Acuerdo de Cartagena, recordé un artículo de Albert Hirschman alusivo a la política económica en Latinoamérica, en el cual se analiza de qué manera cada vez que en el continente fracasa un nuevo modelo, hay quienes recomiendan reemplazarlo con otro aún más ambicioso y menos realista. Cuando por fin encontré el documento que buscaba, me sorprendió ver que el Profesor Hirschman ilustraba su controversial tesis con referencias al proceso de integración económica andina. Teniendo en cuenta que sus comentarios son muy pertinentes para nuestro análisis, los transcribo en algún detalle.

"Echando un vistazo a la secuencia de las metas que se propusieron en Latinoamérica, da la impresión que éstas se fueron volviendo progresivamente de más difícil consecución. Aquella que se estableció después de la guerra fue la industrialización, cuando ya se habían logrado avances en este campo... Pero a esta meta relativamente fácil se adicionó en los años cincuenta la necesidad de planear. La iniciativa no surgió exclusivamente de la CEPAL, puesto que fue apoyada con préstamos, incluso por entidades tan ortodoxas como el Banco Mundial. La planeación para el desarrollo económico debía establecer objetivos para la economía como un todo, apuntando al crecimiento balanceado de cada uno de los sectores, e indicando cómo se podían alcanzar esos objetivos a través de la inversión coordinada de los sectores público y privado. Esta tarea no solo era más compleja que la de industrialización, sino también, poco compatible con la estructura institucional de los regímenes y de la sociedad latinoamericana. En varios países se establecieron departamentos de planeación que intentaron elaborar planes de desarrollo pero el grado de influencia que tuvieron estos esfuerzos sobre las políticas de los gobiernos, varió mucho... Sorprendentemente, las agencias de planeación que se habían creado para darle mayor continuidad a las políticas económicas de los gobiernos, acabaron sufriendo de enorme inestabilidad, pasando de épocas de gran actividad e influencia, a pe-

---

6 Guerrero, p. 76

CEDE-DESARROLLO - BIBLIOTECA

ríodos de somnolencia y anquilosamiento. Con el tiempo se logró alguna consolidación de las nuevas estructuras burocráticas, pero sin duda, sus triunfos han sido modestos con relación a las ambiciosas ideas que inspiraron la creación de este mecanismo.

La siguiente tarea que se proclamó... en los sesentas... fue la conquista de una meta aún más ambiciosa: la integración de las economías latinoamericanas... sin embargo, los ideólogos de los acuerdos no estaban satisfechos con el objetivo de una unión aduanera, pues consideraban que, debido a las diferencias entre Europa y Latinoamérica, era imperativo asumir el difícil papel de repartir de manera complementaria las industrias, entre los diferentes países".[7]

En realidad, la experiencia con la planeación nacional fue mejor en la década del setenta que en la del sesenta. En la primera época, y frecuentemente por presión de las agencias internacionales, los gobiernos elaboraron planes económicos con metas cuantitativas para la producción industrial y algunos servicios del Estado. Estos planes, de los cuales el Plan Decenal Colombiano de 1961 puede ser típico[8], no tuvieron ningún impacto ni sobre la elaboración de la política económica, ni sobre el gasto público. Los aspectos del Plan relativos a industria no fueron aplicados, ya que no se podían traducir en decisiones de inversión. La producción industrial en la mayoría de los países era responsabilidad del sector privado, y no existía ningún mecanismo para llevar al sector privado a tomar las decisiones que deseaban las oficinas de Planeación.

Acaso el único ámbito en el cual la política industrial tuvo efecto fue en el de los sectores dominados por empresas públicas. En Brasil, Venezuela y Chile las empresas estatales tenían una significativa participación en algunos sectores industriales, así que en dichas áreas era posible —y deseable— hacer algún tipo de planeación.

Pero en general la planificación comenzó a tener influencia en algunos países, cuando en lugar de producir esquemas detalladamente cuantificados, copiados de los países comunistas con economías centralmente programadas, la entidad planificadora empezó a concentrarse en la coordinación de la política económica. En Colombia, por ejemplo, los últimos tres planes han tenido considerable influencia sobre las políticas, a pesar que ninguno tiene información cuantitativa sobre industria. Estos programas, en realidad, especifican el modelo de desarrollo adoptado por el gobierno, y las políticas **generales** necesarias para el logro de crecimiento y pleno empleo dentro de los términos de referencia del modelo adoptado. En el Brasil, el Ministerio de Planificación se ha convertido en un organismo importante, aunque su área de acción es la política económica general y no la planeación detallada a nivel sectorial, así a veces se diseñen líneas de crédito especiales o subsidios de exportación para ciertos sectores. En resumen, ningún país del continente pudo planear con éxito su desarrollo in-

7 Albert O. Hirschman, *"The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants"*. (Paper prepared for the Working Group on the State and Public Policy of the SSRC, July 1978).

8 *Plan General de Desarrollo Económico y Social (1960 - 1970)* (Bogotá, 1961).

dustrial, teniendo como base ciertas metas detalladas sobre producción e inversión; pero en aquellos países en los cuales las agencias de planeación se preocuparon más por la implementación de políticas generales, tales organismos parecen haber logrado influenciar la naturaleza y la velocidad del proceso de desarrollo.

Las políticas generales objeto de los planes de desarrollo más exitosos, eran las de ahorro y crédito, estructura fiscal y arancelaria, y directrices sobre gasto público. En contraste, los representantes de los gobiernos reunidos en Bogotá para negociar el Pacto Andino, resolvieron buscar la integración económica con base en la determinación detallada a nivel político, de qué países deberían producir qué bienes industriales.

Esta decisión la tomaron los delegados de naciones con economías capitalistas cuyos gobiernos nunca antes habían asignado industrias específicas o prohibido la fabricación local de ciertos productos. Supongo que Chile y Colombia aprobaron el esquema en el convencimiento que una vez que se iniciaran las negociaciones, nadie insistiría demasiado en hacer programación. La tragedia del Grupo Andino es por lo tanto, que la mayoría de los países y los funcionarios de la Junta no solo han insistido en llevar a cabo esta tarea imposible, sino que además, han impedido que los mecanismos comerciales funcionen mientras no se termine el ambicioso ejercicio de Programación Industrial.

Para citar a Alfredo Guerrero una vez más: "Este mecanismo (PSDI), en el cual se cifraban las mayores esperanzas del esquema andino, fue el que menos resultados consiguió a pesar de la casi exclusiva dedicación que le dispensaron los órganos del Acuerdo durante largos períodos.... La programación conjunta siempre ha sido elemento importante en las crisis del Grupo Andino, sea por los problemas para aprobar el programa de turno o por el destino de los productos reservados para programación..."[9].

De manera similar a lo que ocurre en los procesos de producción industrial, parece que la innovación en materia de política económica conlleva serios riesgos. El gobierno militar del Perú trató de poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo que muchos observadores europeos y norteamericanos calificaron de interesante y atractivo. El resultado fue diez años de estancamiento económico total. Perón consideró que las leyes económicas básicas no tenían aplicación en Argentina, y las consecuencias fueron bastante singulares. Asimismo, los negociadores del Pacto Andino pensaron que habían inventado un esquema propio de integración económica, y el énfasis en los aspectos más originales del Acuerdo ha determinado el escaso avance en dicho proceso de integración.

Efectos de la Programación Industrial

En los primeros diez años de vida del Acuerdo, se han aprobado tres Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, y la Junta ha propuesto esquemas para

---

9 Guerrero, p. 359.

cinco sectores adicionales: fertilizantes, acero, electrónica, productos químicos, e industria farmacéutica. Los programas aprobados se refieren a las industrias petroquímica, metalmecánica, y automotriz.

El programa para el sector petroquímico asignó 55 producciones a un país, 15 a dos países, y 2 se podían localizar en tres países. Obviamente, este ambicioso programa, fruto de complejas negociaciones internacionales, no fue realista. De las 10 unidades de producción asignadas a Bolivia, se empezaron a fabricar dos, y una de ellas tuvo que ser cancelada porque Venezuela, ignorando dicha asignación, autorizó la producción para el mercado local de ese producto.

Los incentivos dados al sector privado para la fabricación de los bienes asignados fueron en primer lugar, un arancel externo alto, y en segundo, la posibilidad de libre comercio dentro de la región. Para hacer viable la producción, se acordaron altos aranceles en un sector clave para el desarrollo, pero Colombia y Chile (después de 1973) consideraron que éste era un costo demasiado elevado para programas que no estaban funcionando.

Bolivia gastó US$ 2.5 millones haciendo estudios de factibilidad de las industrias que se le asignaron en el programa metalmecánico, envió misiones al exterior para atraer inversionistas extranjeros, y expidió una ley ofreciendo toda clase de estímulos para las industrias que produjeran los bienes asignados. Ni los empresarios nacionales ni los extranjeros han demostrado interés. En los demás países, la experiencia ha sido similar.

Una de las razones por las cuales el sector privado decidió no asumir el riesgo que implicaba establecer estas producciones para el mercado ampliado, fue que todos los países estaban incumpliendo sus compromisos. En la evaluación efectuada por la Junta en febrero de 1977, se identificaron los siguientes incumplimientos con relación a las preferencias arancelarias acordadas en el programa petroquímico[10] . Debe recordarse que en esa fecha solo se producían 50 ítems en la región, pero las preferencias arancelarias eran el incentivo clave para fomentar la producción del resto de los ítems programados.

En una evaluación del proceso de integración, efectuada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, se estableció que 15 de las 17 nuevas industrias del sector metalmecánico, instaladas en el país desde 1972, producen ítems asignados a otros países en el PSDI[11] . Esto significa que dichas industrias no se benefician de las ventajas del mercado ampliado, sino que por el contrario, son una fuente permanente de reclamo de parte de los otros países. Este fenómeno es inevitable en un PSDI que asigna 268 ítems de la clasificación NABANDINA[12] .

---

10 Junta del Acuerdo de Cartagena, Documento C.PQ/IV/dt.3., febrero 28, 1977.

11 Gonzalo Giraldo y Miguel Olarte, "Evaluación de la Participación Colombiana en el Proceso de Integración Andina en la Década del 70, *Revista de Planeación y Desarrollo*", agosto 1980, p. 16.

12 Giraldo y Olarte, p. 15.

INCUMPLIMIENTOS

Bolivia	ítems producidos en la región	43
	otros	104
Colombia	ítems producidos en la región	35
	otros	126
Ecuador	ítems producidos en la región	49
	otros	112
Perú	ítems producidos en la región	0
	otros	135

Otra de las razones por las cuales el sector privado no cree en los PSDI (Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial) es su carencia de realismo. La Junta estimó que el programa petroquímico requería inversiones por US$2847 millones, suma que difícilmente podría generar en un corto plazo el sector privado.

La falta de credibilidad en los PSDI se confirma al verificar que las compañías transnacionales siguen invirtiendo en empresas que según los Programas Sectoriales deben dejar de existir. Esto ha ocurrido en el sector automotriz. Por ejemplo, la FIAT en Colombia ha continuado invirtiendo en una fábrica que no produce ninguno de los vehículos asignados al país, por lo cual debería desaparecer en 1983, y lo hace, porque supone que el programa automotriz del Grupo Andino no va a funcionar. Pero más sorprendente aún, es que el IFI, el Instituto de Fomento Industrial del Gobierno, también haya ampliado su inversión en esa ensambladora.

Sin embargo, el hecho no es tan inaudito si se tiene en cuenta que Colombia nunca ha creído en la programación industrial, y que además trató de quitarle el énfasis a este aspecto cuando se negociaba el Acuerdo de Cartagena. La renuencia del mencionado país para emprender ambiciosos programas sectoriales ha contribuido a varios retrasos y crisis del Pacto. Como lo he explicado en otros estudios, Ecuador, Bolivia, el gobierno militar de Perú, y el gobierno de Allende en Chile han intentado restarle importancia a los aspectos de comercio del Acuerdo, y condicionaron cualquier avance en materia de liberación de éste, a la posibilidad de lograr acuerdos sobre los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Después de 1973, Chile se unió a Colombia para tratar de disminuir los esfuerzos de Programación, y en los últimos meses el nuevo gobierno democrático del Perú es mucho menos entusiasta que los anteriores en este aspecto[13] .

---

13 Los determinantes del apoyo a la oposición a los diferentes mecanismos del Acuerdo se discuten en Miguel Urrutia, *Colombia and the Andean Group: Two Essays* (Washington D.C., Wilson Center, 1980) Mimeo.

La oposición de Colombia a los PSDI se basa en el convencimiento que los altos aranceles establecidos para un gran número de ítems en los Programas Sectoriales van a distorsionar la estructura industrial, y a actuar en contra de la agricultura y del sector exportador, aparte de crear serias ineficiencias[14]. Se debe recordar que el arancel externo promedio del sector metalmecánico se acordó en un nivel de 51%, contra un promedio colombiano de 29% para el sector antes de la Programación. Fuera de eso, las tarifas para ítems como motores eléctricos y transformadores se aumentaron a 60%. Las piezas y partes en el sector automotriz resultaron con un arancel promedio de 49%, mientras que en nuestro país el nivel antes de la Programación era de 19%. Así las cosas, lo más grave es que esta alta protección no ha servido para que los PSDI creen comercio entre las naciones signatarias. En el caso de Colombia, las exportaciones de productos metalmecánicos crecían más rápidamente antes, que después de acordados los PSDI[15]

Las distorsiones creadas por los elevados aranceles adoptados en los PSDI implican un alto costo, pues afectan un gran número de ítems del arancel de aduanas. Por tal razón, el riesgo calculado que asumió Colombia al aceptar que se pusiera un mayor énfasis en la Programación en el Acuerdo de Cartagena —en el convencimiento que este mecanismo no tendría aplicación práctica—, ha resultado bastante costoso. De otra forma, el instrumento no ha dado los frutos esperados ya que no se toma en serio ni siquiera por los países que más lo apoyan en las negociaciones, tal como se puede verificar al analizar las estadísticas de incumplimiento, y si ha traido consigo aranceles excesivamente altos, y una estructura de protección distorsionada.

Entonces, si el sistema no funciona, por qué Ecuador, Bolivia y Venezuela insisten en su aplicación? El representante de Bolivia en la Junta afirmó hace poco que "sin el programa automotriz no hay Integración"[16]. Germánico Salgado miembro de la Junta en los primeros años del Acuerdo y hasta hace poco Ministro de Industria del Ecuador, ha declarado que para su país no habría ningún interés en mantenerse en el Acuerdo si no hay programa automotriz[17]. Sin embargo, en un reciente estudio de FEDESARROLLO se verificó que probablemente la empresa estatal boliviana encargada de crear la industria automotriz, no tendría fondos para invertir durante los próximos años. Sorprende también el deseo de Ecuador en 1980 de crear una industria integrada de automóviles, pues sin duda éste no ha sido el mejor año que haya tenido la industria de automóviles a nivel mundial.

14 Un buen resumen de esta posición, se puede encontrar en Jorge García G., "Desarrollo Agrícola y Programación Industrial; Objetivos incompatibles en el Grupo Andino? *"Coyuntura Económica", julio 1981.*

15 Giraldo y Olarte, p. 16.

16 Guerrero, p. 351.

17 Guerrero, p. 353.

Una posible explicación a esta peculiar falta de realismo es que los funcionarios encargados de las negociaciones Andinas se mueven en un hábitat poco relacionado con el verdadero medio ambiente de sus países; por eso le dan más importancia al logro de acuerdos que a su ejecución. Después de intensas negociaciones en la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se han aprobado ambiciosas resoluciones que posteriormente los países no ponen en vigencia. Los incumplimientos también son comunes y la Junta no ha tratado de sancionar a quienes incumplen para no perjudicar la negociación de nuevas resoluciones o acuerdos que tampoco serán observados[18]

Este singular proceso de negociación se debe tal vez, como he explicado en un trabajo anterior[19], a que en todos los países se han creado institutos especializados que se encargan de las negociaciones dentro del Acuerdo de Cartagena. Estos organismos tienen sus propios intereses en tales intercambios, y sus funcionarios frecuentemente adoptan posiciones negociadoras que no coinciden con las de los Ministros de Agricultura, Industria, Planeación o Hacienda. Por ejemplo, parece que en la época en que la delegación peruana tenía una marcada posición pro–PSDI y aranceles altos, el Ministerio de Hacienda tenía otra política. De igual manera en Venezuela, tal posición pro–PSDI y elevados aranceles que asumen los negociadores en Lima, no son compartidos por otros sectores del Gobierno.

Las diversas actitudes sobre el papel de la Programación o de la liberación de importaciones en el proceso de integración reflejan también diferencias ideológicas. Ni el gobierno revolucionario de Perú ni el de Allende creían en la economía de mercado, por lo cual no podían apoyar los aspectos comerciales del Acuerdo. Venezuela, por otra parte, dada una tasa de cambio determinada por las exportaciones de petróleo, solo considera viable desarrollar su industria con base en altos niveles de protección, debido a que su mercado es limitado y a que espera poder ampliarlo en la zona Andina para ciertas industrias intensivas en capital y recursos naturales a través del mecanismo de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Ecuador está en una situación similar[20].

La tesis que se intenta sustentar en este trabajo es que la época de las ideologías debe terminar. Es preciso un enfoque más pragmático si se desea lograr algún beneficio del proceso de integración, y éste tiene que contemplar una disminución del énfasis y los objetivos de los PSDI. Los gobiernos de Colombia y Perú probablemente insistirán, y con razón, en este cambio.

Logros en Materia de Comercio

Las negociaciones finales que se llevaron a cabo en Cartagena y que culminaron con el Acuerdo que lleva el nombre de esa maravillosa ciudad, le restaron

---

18 Guerrero, p. 196.

19 Miguel Urrutia, *op. cit.*, . 35.

20 La posición negociadora de los diferentes países se discute en Miguel Urrutia, *"Economic and Political Determinats of Regional Integration Policy in Colombia"* op. cit., Wilson Center.

importancia a los aspectos puramente comerciales de la integración. Entre otras cosas, se otorgaron a cada país listas de excepción que hacen posible excluir un número de productos del proceso automático de liberación y reducción arancelaria. A Colombia y Chile les fue autorizada una lista de excepción de 250 ítems, y a Perú 450 ítems. Cuando Venezuela ingresó al Acuerdo, se le autorizó una lista de 250 ítems, más otra de 200 ítems, los cuales no recibirían preferencia arancelaria si se importan de Colombia y Perú[21].

Los países procedieron entonces a incorporar la mayoría de su producción industrial a las listas de excepción, con el fin de evitar cualquier peligro de que se produjera comercio intrarregional. Por ejemplo, todos los países pusieron en sus listas los textiles de algodón (55.09) y los textiles de fibra sintética (55.07); incluyeron, con la excepción de Colombia, la mayoría de las confecciones (Capítulos 60, 61 y 62), calzado (64.02 y 64.05), cubiertos de mesa (69.11 y 69.12), vidrio y botellas (70.10 y 70.13), implementos agrícolas (82.01), y motores eléctricos pequeños (85.01.05). En resumen, se incluyeron los productos de consumo que en la mayoría de los países constituían un alto porcentaje de la producción industrial, fruto del proceso de sustitución de importaciones. En estas circunstancias, es obvio que la liberación y desgravación del comercio no podía tener un impacto significativo sobre el comercio de los signatarios del Acuerdo.

En una evaluación muy completa del impacto del Grupo Andino sobre el comercio internacional de Colombia, Luis Jorge Garay concluye que las exportaciones del país al Grupo crecieron a tasas similares tanto para productos que estaban en las listas de liberación como para aquellos que no estaban[22]. Esto no es sorprendente, si se tiene en cuenta que la mayoría de la producción industrial colombiana quedó incluida dentro de las listas de excepción de los demás países. El rápido crecimiento de las exportaciones de productos no liberados, sin embargo, muestra el gran potencial de generación de comercio que tendría una "real" unión aduanera.

Aparte de la lista de excepciones, todos los ítems reservados para Programación se excluyeron del proceso de desgravación. Dado el gran número de ítems reservados para los PSDI, es claro que el esquema del Grupo Andino restringió en gran medida los aspectos de liberación del comercio.

En el caso de Colombia, las exportaciones de productos que no se beneficiaban de la liberación de comercio sumaban el 40% del intercambio con la región en 1971 (cuando se inició el programa de liberación), y 53% en 1976[23]. Las importaciones colombianas desde la región para los ítems no liberados,

---

21 *Acuerdo de Cartagena, Texto Oficial Codificado* (Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena, 1979 Artículo 55).

22 Luis Jorge Garay, *El Pacto Andino: Creación de un mercado para Colombia?* (Bogotá, FEDESARROLLO, 1981).

23 Ibid, Cuadro AE-10.

pasaron de 28% del total en 1971 a 18.6% en 1976. Estas cifras muestran que las exportaciones colombianas se beneficiaron menos del proceso de liberación de comercio, que las exportaciones de los demás países a Colombia. Sin embargo, la Junta, que siempre ha estado interesada en debilitar el apoyo colombiano al proceso de liberación de comercio, ha sostenido en varias de las evaluaciones del proceso de integración que el gran favorecido con los mecanismos comerciales del Acuerdo ha sido Colombia.

El análisis de Garay concluye que no existe ninguna evidencia sólida para deducir que el Grupo Andino haya tenido un impacto significativo sobre el comercio exterior colombiano. Dados los incumplimientos –de parte de todos los países– de las preferencias comerciales, y el número de ítems excluídos de los mecanismos de desgravación y liberación, esto no es sorprendente. Previendo que esta conclusión pueda generar alguna controversia, considero importante otorgarle algún sustento estadístico.

Luis Jorge Garay analizó el impacto del Grupo Andino sobre el comercio exterior colombiano con una metodología original y bien concebida. Así, comparó las exportaciones e importaciones de Colombia y de la región, antes y después de iniciarse la liberación del comercio[25] . La conclusión de este ejercicio fue que para la mayoría de los productos analizados, el ritmo de crecimiento de las exportaciones no se elevó en la época posterior al establecimiento del esquema andino de liberación. Los períodos confrontados fueron 1966–70 versus 1971–77. Garay comparó también el incremento de las exportaciones al Grupo Andino, con el que ocurrió en áreas de control como Centro América y el resto del mundo. Tampoco fue posible, en este caso, identificar un crecimiento significativamente mayor de las exportaciones a los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

De acuerdo a otra metodología –utilizada para tratar de ver cuál ha sido el efecto del Pacto sobre el comercio internacional de Colombia– se comparó el aumento de las exportaciones a los países Andinos, de ítems en las diferentes listas de productos utilizados dentro del Acuerdo. El resultado fue, que no se logró identificar ningún comportamiento diferente en las exportaciones incluídas en la lista de ítems liberados, con relación a las listas de productos a los cuales no se aplican preferencias. El último examen al que se sometieron las estadísticas de exportaciones consistió en correlacionar el grado de preferencia arancelaria otorgado a cada producto, con el crecimiento en las exportaciones de ese producto. No se halló ninguna correlación entre las variables. En resumen, todos los exámenes estadísticos efectuados sugieren que los mecanismos comerciales del Pacto Andino no han incrementado las exportaciones colombianas a la subregión.

El caso del comercio con Venezuela es interesante. Aun cuando la tasa de crecimiento de la economía venezolana se aceleró en los años setenta, las expor-

---

24 Guerrero, p. 203.

25 Garay utilizó una muestra de 413 ítems de la clasificación NABANDINA para las exportaciones y 117 ítems para las importaciones.

taciones colombianas registradas a ese país, crecieron más rápidamente **antes** que Venezuela ingresara al Acuerdo.

De otro lado, las importaciones a Colombia del Grupo Andino sí se elevaron en poco tiempo, pero se concentraron en un grupo limitado de productos intensivos en el uso de recursos naturales, ítems en los cuales los países socios tenían una clara ventaja comparativa a nivel internacional. Por tal razón, estas importaciones tuvieron un costo fiscal para Colombia, pero probablemente no fomentaron de manera significativa la diversificación del comercio y la industria de los demás países socios.

Para terminar, Garay concluye que los efectos de creación–desviación de los mecanismos de liberación de comercio del Grupo Andino, no son probablemente muy diferentes de cero[26]. Calculó además, que para Colombia los efectos brutos de desviación de comercio pueden llegar a 3.4% de las importaciones subregionales en el período 1969–1976, y las ganancias generadas por la creación de comercio serían del orden de 2.8% de las importaciones[27].

El análisis anterior se concentró en el intercambio de bienes industriales; sin embargo, es claro que en el sector agrícola, el modelo de integración andina ha contribuido aún menos al desarrollo. La mayoría de los países ha aplicado cláusulas de salvaguardia a las importaciones agrícolas. Dentro de este esquema, Venezuela ha seguido una política bastante arbitraria de pare y siga con relación a las importaciones de carne de Colombia. En algunos años se aprueban las importaciones con cuotas, en otras no se autorizan, y el consumidor venezolano no sufre grave perjuicio, pero solo gracias al contrabando.

Los elevados aranceles de los PSDI actúan también en contra del sector agrícola, y la estrategia general del Pacto Andino no parece tomar en consideración el problema de la alta concentración de pobreza en las áreas rurales de la mayoría de los países miembros.

Cuando estas naciones y la Junta resolvieron finalmente tomar medidas para el sector agrícola, pensaron de nuevo en la planeación y no en el intercambio. En Bogotá, en 1977, los Ministros de Agricultura del Grupo Andino decidieron iniciar un sistema Andino de Planeación Agropecuaria, con base en las recomendaciones de las oficinas de planeación de los Ministerios de Agricultura de los países miembros, y del Departamento de Desarrollo Agropecuario del Acuerdo[28]. Sobra decir que en ninguno de los países de la subregión se ha logrado poner en vigencia con éxito la planeación agrícola, y que por el contrario, las políticas de precios agrícolas e importaciones, han determinado el estancamiento del sector en la mayoría de los países. De igual manera, la agricultura ha tenido

---

26 Garay, p. 200.

27 Garay, p. 199.

28 Guerrero, pp. 336–337.

bajas tasas de crecimiento y los ministerios pertinentes, ciertamente no han logrado diseñar planes para reversar esta tendencia. En Perú, la política de importación de alimentos ha sido irracional[29], y en Colombia un gran número de observadores está de acuerdo en que la Planeación Agrícola no existe en la práctica, y en que las políticas agropecuarias que se anuncian están mal diseñadas y no se ponen en práctica posteriormente[30]. Sería sorprendente que la situación variara en Ecuador, Bolivia y Venezuela. Pero el fracaso de la Planeación a nivel nacional, no fue obviamente un inpedimento para tratar de aplicar la programación agropecuaria a nivel andino. Sin embargo, no se hace ningún esfuerzo por eliminar las barreras arancelarias y no–arancelarias al comercio de productos agropecuarios dentro de la subregión, programa que probablemente tendría efectos positivos para el bienestar de la población de los países.

El Escándalo de la Inversión Extranjera

El tema de las reglas sobre tratamiento de la inversión extranjera dentro del Grupo Andino ha tomado mucho del tiempo de deliberaciones de la Comisión del Acuerdo, y ha afectado quizá demasiado el proceso de integración, y muy poco la inversión extranjera.

Los promotores del Grupo Andino consideraron que se deberían establecer reglas sobre la inversión extranjera dentro de la subregión, para evitar una guerra de incentivos entre los países miembros en favor de dicha inversión. La primera Comisión Mixta que se reunió en junio de 1967 para discutir las bases del Proyecto Andino de Integración, determinó "armonizar las políticas de tratamiento a las inversiones de capital extranjero dentro de la subregión, a fin de equiparar el atractivo de los países y sectores para dichas inversiones"[31]. A medida que la escuela estructuralista comenzó a tener preponderancia en las negociaciones el énfasis varió, y se fijó el objetivo de excluir a las empresas transnacionales de los beneficios del proceso de integración pues era obvio que las grandes beneficiarias de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, en los cuales se establecerían altos niveles de protección, serían tales empresas, las cuales se repartirían el mercado entre ellas.

En un artículo anterior he demostrado cómo el tema de la inversión extranjera se ha tratado en términos ideológicos en la subregión, y cuál fue el proceso político que llevó a la adopción de la Decisión 24 en Colombia[32]. Aquí solamente deseo mencionar algunos de los costos y beneficios de dicho regimen para el proceso de integración, pero aclarando desde un principio que en general

---

29 A. Figueroa, "Política de precios Agropecuarios e Ingresos rurales en el Perú", *Coyuntura Económica,* abril 1980.

30 Roberto Junguito, "Precios Agrícolas, Producción y Asignación de Recursos: La Experiencia Colombiana", *Coyuntura Económica,* abril 1980, pp. 115–116 y 122.

31 Guerrero, p. 13.

32 Miguel Urrutia "Diversidad Ideológica e Integración Andina", *Coyuntura Económica,* julio 1980.

creo que la inversión extranjera debe controlarse, y que con algunas modificaciones la Decisión 24 es una buena base para una política adecuada respecto a la inversión extranjera.

Sin embargo, los costos de las normas sobre capitales foráneos para el proceso de integración económica han sido altos. En varios países esta decisión del Grupo Andino ha disminuido el apoyo del sector privado a la integración. Es más, este tema fue una de las causas del retiro de Chile del Acuerdo, un hecho desafortunado para los países miembros y tal vez para el pueblo chileno. Pese a esto, hay que aclarar que la actual política chilena de apertura total de la economía, no es compatible con un proceso de integración regional, aún si no hubiesen existido normas sobre inversión extranjera. Finalmente, algunos de los criterios de la Decisión 24 sobre transferencia de tecnología y venta de "know–how", han afectado probablemente en forma negativa, la competitividad internacional de algunas industrias[33].

De otro lado, el temor de que las transnacionales fueran las grandes beneficiarias de la integración, parece no haber sido infundado. Luis Jorge Garay, por ejemplo, encontró que el 66% de las empresas que exportaban al Grupo Andino eran 100% nacionales. El capital extranjero era mayoritario en solo el 28% de las empresas[34]. Pizano, por su parte, en una encuesta efectuada para FEDESARROLLO, encontró que en ninguna de las compañías extranjeras donde se hicieron entrevistas, se consideraba que el Grupo Andino se podría volver una importante proporción del mercado de la empresa[35]. CEPAL, en una encuesta diferente de empresas extranjeras, halló que solo el 30% de las sociedades que estaban exportando a la subregión estaban realmente interesadas en ese mercado, y que además consideraban que si dicho mercado desaparecía, esto no las afectaría grandemente[36]. Parece entonces, que a diferencia de lo que predecían muchas de las involucradas en la creación de lo que se pensaba era un estatuto revolucionario para la inversión extranjera, las empresas transnacionales no tenían mucho interés en explotar el proceso de integración Andina.

La Junta ha hecho grandes esfuerzos para demostrar que la Decisión 24 no causó una disminución en la inversión extranjera en la región. Metodológicamente ésta es una hipótesis difícil de verificar, pues habría que comparar la realidad con lo que hubiese ocurrido en ausencia de la Decisión 24. Tal vez para este estudio se debería adoptar una metodología similar a la desarrollada por Garay en el análisis de los efectos de la integración sobre el comercio. Se justifi-

---

33 Para una reevaluación de estos aspectos, Ver David Morawetz, *Por qué la ropa nueva del Emperador no se hace en Colombia?* Bogotá, FEDESARROLLO, 1981).

34 Garay, p. 219.

35 Pizano, D. "La Decisión 24: su impacto en Colombia", en Garay, L.J., y Pizano D., *El Grupo Andino: Objetivos, Estrategia, Mecanismos y Avances*. (Bogotá, Edit. Pluma, 1979) p. 157.

36 CEPAL, *"Las exportaciones colombianas de manufacturas a los países del Grupo Andino, (Bogotá, Mimeo, 1979) p. 61.*

caría confrontar el dinamismo de la inversión extranjera en los Países del Grupo, con el dinamismo en áreas de control como Brasil, Paraguay, Uruguay y México (la situación económica y política de Argentina en el período, no hace fácil las comparaciones con ese país).

Sin embargo, en todas las reuniones internacionales a que he asistido, los inversionistas extranjeros critican muy duramente la Decisión 24, y es difícil por lo tanto, aceptar que dicha norma no desestimuló la inversión extranjera en la subregión. Un problema diferente es el de si tal desviación es buena o mala. Considero que en el caso colombiano, tal efecto no necesariamente ha sido indeseable. Un reciente estudio del Departamento Nacional de Planeación, sostiene que la Decisión 24 no disminuyó la inversión extranjera[37] ; pero dadas las altas tasas de crecimiento de la economía en la década del setenta y la situación favorable de la balanza de pagos del país, no sería absurdo plantear la hipótesis contraria, o sea, que un pequeño aumento en el valor absoluto en dólares corrientes en el período posterior a la adopción de la Decisión 24, implicó una **disminución** en la atracción relativa del país para la inversión extranjera.

Pero precisamente, dado el notable aumento en el nivel de reservas internacionales en la década y los problemas inflacionarios generados por dicho aumento, no es claro que en este período hubiese sido deseable un incremento significativo en la inversión extranjera.

En resumen, los efectos reales de la Decisión 24 fueron pocos, pero la innovación en el campo de la inversión extranjera sí tuvo un alto costo para el proceso de integración. Creó en algunos países la primera oposición dentro del sector privado al Acuerdo de Cartagena, y posteriormente le proporcionó razones adicionales a Chile para retirarse del Grupo Andino. Pero como la Decisión 24 no afecta ni el crecimiento ni la distribución del ingreso en los países, no soy partidario de que se gasten muchas energías en la renegociación de esta norma, pues esto volvería a paralizar el progreso en los temas de comercio del Acuerdo, y llevaría de nuevo a un enfrentamiento ideológico poco productivo en el seno de la comisión y tal vez a escala nacional.

Conclusión

Un programa modesto de integración económica podría promover el desarrollo en los países del Grupo Andino, particularmente si los miembros se concentraran en poner en vigencia un esquema que liberara el comercio subregional, o —si existe la decisión política—, en establecer una verdadera unión aduanera. Políticamente este propósito es viable, mientras que el logro de un mercado común que incluya la coordinación de modelos económicos y planes de desarrollo más una programación industrial ambiciosa y detallada, no es una meta realista.

A nivel nacional, pocos países han logrado coordinar sus programas industriales y agrícolas por lapsos de tiempo largos. Además, aún políticas específi-

37 DNP, "Efectos de la Decisión 24 en Colombia, 1970–1977", *Revista de Planeación y Desarrollo*, enero-abril, 1980.

cas como las de incentivos a productos industriales o agrícolas determinados, se cambian con frecuencia. No es por lo tanto realista proponer una planeación detallada o la coordinación de políticas a nivel subregional.

Al contrario, la estructura arancelaria en los países sí ha tenido alguna continuidad, y en la década de los setenta se ha visto que en varios países los planes que hacen énfasis en el establecimiento y mantenimiento de ciertas políticas generales, se han podido ejecutar con éxito. No es por lo tanto imposible que políticas generales como racionalización de aranceles y liberación de importaciones de alcance regional se puedan ejecutar.

Dichas políticas pueden ser puestas en vigencia por los gobiernos, mientras que las decisiones de inversión industrial son en general responsabilidad del sector privado. Desde el punto de vista institucional, un área de libre comercio o aún, una unión aduanera son metas viables, mientras que los PSDI no lo son. Los gobiernos del Grupo Andino deben entonces reconsiderar el modelo de integración que se ha seguido hasta ahora, y deshechar aquellos instrumentos que han impedido el avance en el proceso de liberación del comercio sin haber contribuido de manera real a la creación de intercambio o a la industrialización en la región.

La agenda para el futuro en materia de integración debe entonces incluir la liberación del máximo número de ítems posible, y el retiro de una buena cantidad de productos de las listas de excepción. Como será difícil llegar a un acuerdo sobre Arancel Externo Común, puede ser más factible intentar pactar las condiciones en materia de Arancel Externo Mínimo Común, pero en niveles inferiores a los que viene proponiendo la Junta para el AEC.

Para garantizarle a Ecuador y Bolivia claros beneficios de la integración, la Comisión podría asignarle a cada país unas pocas unidades industriales, pero con el compromiso real de reservarle a estas producciones el mercado Andino. También se le podría garantizar financiación subregional a dichos proyectos. Esta estrategia sería más realista que la de asignarle un gran número de unidades productivas a todos los países, con la esperanza de que si se ejecuta **toda** la programación, Bolivia y Ecuador hayan quedado con una mayor proporción de las industrias asignadas. Con una estrategia como la propuesta aquí, los países de menor desarrollo relativo tendrían suficientes recursos para lograr algo en materia de sustitución de importaciones dentro del mercado ampliado.

Respecto al programa Automotriz, los países deben reconocer que el esquema acordado hasta ahora no es viable, y no se debe desperdiciar más tiempo en revivir un instrumento que institucionalmente no puede funcionar.