

El Grupo Andino: problemas y perspectivas*

I. EL ACUERDO DE CARTAGENA: SUS PRINCIPIOS BÁSICOS, SU EVOLUCIÓN, LOGROS Y PROBLEMAS

Creo que esta introducción es necesaria no solamente para delimitar el alcance de este trabajo, sino para dar algunos antecedentes indispensables para comprender el proceso andino.

El Acuerdo de Cartagena, que vincula a los países que forman el Grupo Andino, se firmó en mayo de 1969 en la ciudad de Cartagena, Colombia. De inmediato se constituyó la Junta, el órgano comunitario, y ésta y la Comisión, el órgano de decisión con representantes gubernamentales, comenzaron sus trabajos hacia finales de 1969 en Lima, Perú, sede de los órganos del Acuerdo. Se han cumplido ya, por lo mismo, catorce años de funcionamiento, tiempo suficiente para una evaluación seria de las perspectivas de este esfuerzo de integración.

El antecedente inmediato del Acuerdo de Cartagena es la frustración sufrida por parte de los miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con el funcionamiento de esa fórmula de integración. Se trataba de los países de mediana dimensión económica de la ALALC (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) y dos de los llamados países de menor desarrollo relativo (Bolivia y Ecuador). La ALALC se creó en 1960 con el objetivo de llegar en un plazo de 12 años a una zona de libre comercio, según la definición clásica. Promovida principalmente por los países mayores de América Latina como un medio de superar los problemas de escala económica que habían comenzado a ser evidentes en sus políticas de sustitución de importaciones desde los años 50, se estructuró según las reglas del Art. 24 del GATT, es decir, con plena sujeción al principio de la libre competencia en la distribución de actividades y re-

*Trabajo preparado para la Conferencia sobre Integración Latinoamericana organizada por la Third World Foundation en Cartagena, Colombia, en febrero de 1984.

cursos en el nuevo espacio económico. Admitía algunas excepciones de hecho a la validez de la cláusula de más favor (los acuerdos de complementación industrial) y concedía un régimen preferencial negociado, y en el fondo poco significativo, para los países más débiles, denominados formalmente "de menor desarrollo relativo". La Secretaría de la Asociación fue intencionalmente limitada en sus facultades y no pasaba de ser un órgano de apoyo técnico y de registro sin poderes reales de iniciativa.

Como era de esperar, el sistema funcionó principalmente en beneficio de los países con una industrialización más adelantada, aquellos que por su dimensión de mercado pudieron avanzar más en la sustitución de importaciones. Vale decir: Argentina, Brasil y México. Lo demuestran las cifras de expansión del comercio y la participación en los acuerdos de complementación que, en su gran mayoría, involucraban sobre todo a estos tres países.

En perspectiva, no hay duda, que la ALALC estimuló el comercio intrarregional y todos los países participaron de una expansión que partía de niveles muy bajos. No fue un crecimiento espectacular, aunque sí importante con el correr del tiempo, especialmente en las exportaciones de manufacturas. ALALC, con todas sus debilidades, rompió con el esquema tradicional de escasa vinculación económica intralatinoamericana y, en ese sentido, cumplió una función que puede calificarse como trascendental. Pero ello no ocultaba la tendencia a la concentración de beneficios ni servía para disipar la imagen de una fórmula de integración que marchaba lánguidamente; las negociaciones se habían estancado a pocos años de iniciarse el proceso y lo que quería ser una zona de libre comercio terminó en una zona preferencial, atada a un complicado sistema de negociación que imposibilitaba el avance aún hacia su limitado objetivo. Son esas características las que llevaron a un grupo de países, que se consideraban menos favorecidos y que necesitaban con urgencia ampliar sus mercados, a la firma del Acuerdo de Cartagena y la constitución del Grupo Andino.

En resumen, los países andinos quisieron establecer una agrupación que progresara más rápida y profundamente en su integración, sin dejar de ser parte de la ALALC —por eso se denominó como un Grupo "subregional"— con el objetivo de alcanzar en conjunto por ese medio, una dimensión que permitiese una negociación más equilibrada con los grandes países de la ALALC (Argentina, Brasil y México). Ello suponía una integración más ambiciosa que la que en la realidad, y trabajosamente, se conseguía en esa Asociación, un énfasis en el sector industrial mediante una planificación conjunta de los sectores de mayor interés (bienes de consumo duradero, productos intermedios y bienes de capital), y un sistema que asegurase "el desarrollo armónico y equilibrado" de todos los países miem-

bros, lo que en el fondo implicaba sobre todo la existencia de un tratamiento preferencial efectivo para los países más débiles.

Esta última característica encontraba su justificación política y su autoridad moral en las mismas motivaciones que habían llevado a todos los países andinos a resentir la posición desmedrada que sufrían en la ALALC. Pero, proyectada sobre el contexto del Grupo Andino, dio lugar de inmediato a una pugna de posiciones entre los países más adelantados del Grupo y los que se consideraban los más débiles. Los primeros postulaban una integración comercial rápida (programa de liberación y arancel externo común) y lo más amplia posible en cuanto a sus alcances en el universo arancelario. Los segundos, buscaban dar mayor poder y cobertura al sistema de planificación conjunta en el sector industrial y, en consecuencia, limitar tanto como fuera factible el juego del mecanismo automático de desgravación arancelaria y establecimiento del arancel externo común. No discutían la existencia de ese mecanismo, pero siempre que se subordinase en lo posible a la planificación conjunta, es decir, fuese un instrumento de la misma. Tanto unos como otros coincidían en que el órgano comunitario, la Junta del Acuerdo de Cartagena, debía tener influencia, facultades de iniciativa y suficiente soporte técnico, aunque una vez que ésta se puso en marcha fue perceptible la tendencia de los países mayores a limitar a la Junta y la de los más débiles a fortalecerla.

Las motivaciones originales frente a la frustración que significó la ALALC y la conciliación entre las dos posiciones descritas determinaron los rasgos básicos de la estructura del sistema de integración que se incorporó en el Acuerdo de Cartagena. En apretado resumen, sus características originales fueron:

1º La constitución en un período de diez años de una unión económica "sui generis". Iba más allá que una unión aduanera, puesto que incluía armonizaciones de política en campos como la tecnología, la inversión extranjera y la política industrial. No obstante, era menos que un mercado común al no incluir disposiciones concretas sobre la libre movilidad de los factores de la producción. Con ello, el Acuerdo no hacía sino adecuar algunos de los elementos de las fórmulas clásicas a la realidad y necesidades de la Región.

2º El objetivo fundamental era crear el espacio económico y los instrumentos para un desarrollo industrial conjunto. No se trataba de armonizar las políticas industriales de los miembros, sino de diseñar una estrategia y una política industrial para la Subregión que, además, debía ser planificada o "programada". Dicha planificación debería conciliar criterios de eficiencia y equidad.

3º La creación del mercado se entregaba a dos sistemas de remoción de obstáculos internos al intercambio comercial y de erección de una protección común frente a terceros. El primero era la libe-

ralización arancelaria automática y lineal, acompañada de un proceso en dos etapas de constitución progresiva de un arancel externo común; y el segundo, era la programación industrial conjunta, que incluía también el mecanismo de liberalización-arancel externo común, pero al servicio de asignaciones por países de proyectos industriales mediante los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

4º El principio de desarrollo armónico y equilibrado debía respetarse en el proceso de integración y en el funcionamiento de sus principales instrumentos. El apoyo a los países más débiles (Bolivia y Ecuador) se recogía en un capítulo especial del Acuerdo que establecía una serie de ventajas, como mayores listas de excepciones, plazos mayores para la liberalización arancelaria y el establecimiento del arancel externo común, listas de preferencias arancelarias, etc., pero era obvio que el Acuerdo hacía de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial el instrumento por excelencia para compensar las diferencias en el grado de desarrollo de los países. Quedaba por determinarse en negociaciones posteriores la parte del universo arancelario que quedaba sujeta para su integración a uno u otro sistema. De la mayor o menor importancia que tuviese cada uno en cuanto a su alcance dependería el equilibrio del conjunto.

5º La inclusión de una serie de objetivos específicos de coordinación de políticas económicas y sociales. Éstos eran muy concretos en cuanto a los plazos y el carácter de la coordinación de las políticas que afectaban directamente el comercio. No señalaban plazos y era menos concreto en las demás, con una excepción muy importante: la política sobre inversión extranjera que debía unificarse en un régimen común al año de funcionamiento del Acuerdo.

6º La constitución de un sistema de instituciones fuertes con real influencia para dirigir el proceso. En primer lugar, la Comisión, como órgano de decisión, constituida por plenipotenciarios de los países miembros. En segundo lugar, la Junta, cuyas facultades son una de las innovaciones más importantes del Acuerdo frente a ALALC y otras fórmulas de integración. Tiene prácticamente una exclusividad de iniciativa, además de facultades de resolución en ciertos temas, así como la función de velar por el cumplimiento del Acuerdo. Puede anticiparse que esta última función no se cumplió nunca, pues ella correspondía claramente a un órgano jurisdiccional que fue necesario crear como una evolución posterior requerida por la solución de controversias: el Tribunal Andino de Justicia que se ha constituido ya y comenzará a funcionar en 1984.

7º La omisión a toda mención de preferencia de un sistema político determinado por los países miembros del Acuerdo. Era un convenio estrictamente económico, que se lo concebía compatible con una pluralidad política.

Los primeros años de aplicación del Acuerdo fueron de una extraordinaria vitalidad. Existía decisión política en los Gobiernos y se avanzaba conforme a los plazos exigentes establecidos en el Acuerdo. El comercio intrarregional se multiplicó y, pese a todas las dificultades que probó tener su negociación, en 1972 se aprobó el primer Programa Sectorial de Desarrollo Industrial referente a la industria metalmeccánica. Venezuela, que no había adherido originalmente al Acuerdo, solicitó su ingreso y lo negoció en el curso de 1973. Con esa adición, el Grupo reunía un potencial económico de gran interés como mercado y ello facilitó una serie de iniciativas de vinculación externa tanto con los tres grandes países de América Latina como con la Comunidad Económica Europea. En todos esos casos se constituyeron comisiones mixtas de estudio y negociación y las relaciones externas prometían ser una dimensión importante del trabajo del Grupo.

Aunque habían existido ya algunos problemas de incumplimiento desde el principio del funcionamiento del Acuerdo, hasta 1974 su evolución había sido rápida y sin duda favorable en mayor o menor grado para todos los participantes. Las dificultades y conflictos más serios comenzaron en ese año con una violación flagrante de la Decisión 24 (Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes y Regalías) por parte del Gobierno Militar de Chile, que era un preludio de la confrontación que debía seguir luego con ese mismo Gobierno cuando éste entró de lleno en la política de apertura neoliberal, que era ciertamente incompatible con la posición de los otros países miembros y del propio Acuerdo de Cartagena. El conflicto terminó con el retiro de Chile en 1976, pero mientras tanto se había producido ya un deterioro en diversos campos que la crisis internacional ha acelerado y ha llevado a la situación que se describe brevemente en el próximo capítulo.

Para abreviar, estos son los principales problemas que ha enfrentado el Grupo Andino y su existencia explica la progresiva pérdida de vitalidad de este empeño de integración.

1º Cambios radicales de política económica en algunos de los países miembros en cuanto a apertura externa, que fue muy amplia en el caso de Chile. Aún en los Gobiernos que no siguieron tesis neoliberales, aumentaron las diferencias en concepciones de política económica en relación con los niveles de protección y la prioridad de la sustitución de importaciones y, con ello, la heterogeneidad en política económica de las partes.

2º Incumplimientos reiterados de todos los miembros, ya sea por la falta de incorporación de las decisiones en el derecho interno o por la no observancia de las vigentes. Al principio fue un problema puntual; alcanzó dimensiones masivas desde 1980, y especial-

mente en los últimos tiempos con la contracción del comercio provocada por la crisis internacional.

3º Dificultades de preparación y negociación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Aun cuando la Junta trató desde el principio de presentar programas en sectores amplios que diesen posibilidades a todos los países, las dificultades de negociación fueron extraordinarias. Ello llevó en algún caso a soluciones poco satisfactorias desde el punto de vista de eficiencia. Solamente se han aprobado tres programas: de las industrias metalmeccánicas (1972), petroquímica (1975) y automotriz (1979), además del ámbito del programa siderúrgico que no es suficiente para ninguna acción. De estos tres programas se han ejecutado parcialmente dos. Los tres han tenido que reformularse, uno de ellos para incorporar a Venezuela que había ingresado al Grupo después de su aprobación (metalmeccánico), los otros dos porque la crisis internacional y el aumento de los precios del petróleo han cambiado profundamente las características económicas y tecnológicas de las industrias respectivas (petroquímica y automotriz). Las modificaciones de esos programas no han sido aprobadas todavía y en cuanto al programa metalmeccánico, los reiterados incumplimientos y las dificultades de los países más débiles para promover proyectos de alguna complejidad tecnológica, han atentado contra su eficacia y su función equilibradora. De hecho, en este instante está roto el equilibrio que preveía el Acuerdo entre los distintos instrumentos, en beneficio de la desgravación automática, y ello se advierte claramente en la posición reticente de los países más débiles para perfeccionar el mecanismo desgravación-arancel externo común.

4º Conflictos políticos y territoriales entre los países miembros. Los primeros surgieron cuando se dio una dimensión política democrática a la integración andina y la evolución de los acontecimientos fue contraria a la democracia en uno de los países miembros. Éste en la práctica se marginó de toda negociación durante varios meses. Conflictos territoriales, con toda la gravedad que ellos suponen para una integración económica, se dieron en el caso del enfrentamiento armado entre el Ecuador y el Perú.

5º La coyuntura internacional de los últimos años ha influido de modo notable en todas sus fases: alentando las políticas más o menos neoliberales de algunos países miembros durante el período de auge del comercio internacional y la inflación internacional que precedió, y en alguna medida, siguió al alza de los precios del petróleo en 1972-1973; cambiando las bases económicas y técnicas de algunas de las industrias programadas por el Grupo Andino hasta el punto de invalidar tales planes; y, finalmente, con la contracción económica generalizada de los años 1980-82 y su reflejo en los agudos problemas financieros de todos los países miembros; tal coyuntura ha inducido reducciones violentas en el comercio interregional

a través de restricciones que han hecho todavía más difícil y sensible el ambiente en que debe desenvolverse el trabajo del Grupo.

II. SITUACIÓN ACTUAL Y LAS PROPUESTAS DE REACTIVACIÓN

La consecuencia de todos esos problemas ha llevado al Grupo Andino a una situación de auténtico estancamiento en las negociaciones más importantes para avanzar en las definiciones del mercado ampliado (arancel externo común, liberalización y programas industriales). Pese a progresar en otros campos, existe un desánimo general y en los últimos tiempos un deterioro real del comercio, que agudiza la sensación de crisis.

Un diagnóstico escueto y preciso de lo que sucede ha sido suscrito por los países miembros en el "Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración" que fue aprobado recientemente. Dice así: "El Grupo Andino se encuentra hoy sometido a la acción de diversas fuerzas disociadoras que están retardando sensiblemente su avance y han llegado a poner en grave riesgo las estructuras comunitarias que con tanto esfuerzo se ha logrado construir. Actualmente se observan problemas en el campo de la liberación del comercio, dificultades para poner en marcha los programas de industrialización conjunta, indefiniciones en materias como el arancel externo común y una gran cantidad de incumplimientos respecto a los compromisos adquiridos por los Países Miembros en el marco del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena"¹.

Muchos de los principales problemas se han mantenido sin solución por varios años, a pesar de un trabajo continuo e intenso de los órganos del Acuerdo, especialmente la Junta, que ha preparado evaluaciones, ha formulado programas de acción emergente y que últimamente sometió a la consideración de la Comisión el antes mencionado "Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración" y, como derivación del mismo, una serie de documentos de estrategia que comprendían, entre otros temas, la formación del mercado ampliado, la integración en el sector industrial, el financiamiento, las inversiones y los pagos, el desarrollo y la integración agropecuaria, y la aplicación del Régimen Especial para Bolivia y Ecuador. Presumiblemente esas estrategias comprenderán las ocho áreas principales seleccionadas como prioridades en el "Plan de Reorientación"² a las que nos referiremos posteriormente.

La Comisión no ha dejado de funcionar, con la excepción del

¹"Para nosotros la Patria es América", Ed. Junta del Acuerdo de Cartagena, 1983, p. 15.

²Las bases o lineamientos de las estrategias que antes se señalan se presentan en los siguientes documentos que el autor ha tenido la oportunidad de consultar: Jun/dt. 205/Rev. 2; COM/ XXXIX-E/dt. 7; Jun/dt. 212; Jun/dt. 204, este último fechado en septiembre de 1983 y los anteriores en noviembre de 1983.

período accidentado que siguió al alejamiento temporal de Bolivia y la interrupción inevitable provocada por el conflicto entre el Ecuador y el Perú. Desde mayo de 1979 los Jefes de Estado de los países miembros³ se han reunido en seis oportunidades y en todas ellas uno de los temas fundamentales ha sido la reactivación del proceso.

Si bien en algunas de esas reuniones los documentos aprobados por los Presidentes destacan tesis de política exterior, en todos se recogía con énfasis la preocupación por la marcha del Grupo Andino. En el caso de la última de esas reuniones (Caracas, 24 de julio de 1983), la integración subregional fue objeto de una Declaración especial bajo el lema de la frase de Bolívar: "Para nosotros la Patria es América".

Lo anterior significa que se ha recurrido con insistencia a las máximas instancias políticas, amén del trabajo intenso de la Comisión y una serie de reuniones de carácter general o especializado que se han referido a esos mismos aspectos en una u otra forma: reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, Agricultura, Transporte y Obras Públicas y los varios Consejos Asesores en diversas materias que se han constituido durante la vida del Acuerdo. Inclusive como parte de un remozamiento institucional, por primera vez se constituyó la Comisión con Miembros distintos a los plenipotenciarios tradicionales; en primer lugar con los Ministros de Agricultura y luego con los Ministros de Relaciones Exteriores, esto último con ocasión de la Cumbre Andina de Caracas. Con ello se sigue la modalidad adoptada por el Consejo de la CEE. Por otro lado, para hacer más efectiva la participación de empresarios y trabajadores, se han reunido, también por primera vez separadamente, los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos⁴. Por último, luego de varios años de su aprobación por la Comisión, ha entrado ya en vigor el Tratado que creó el Tribunal Andino de Justicia, el órgano jurisdiccional del Acuerdo, que comenzará a funcionar en Quito desde principios de 1984.

Con la existencia de la Corporación Andina de Fomento, como el órgano financiero, el Fondo de Reservas, como un mecanismo de apoyo a la balanza de pagos, y el estímulo que de todos modos significa el trabajo discreto pero estimulante de los Convenios Andrés Bello (integración educativa), Hipólito Unanue (salud) y Simón Rodríguez (trabajo), el Acuerdo de Cartagena dispone sin duda de una base institucional suficiente para sustentar e impulsar el proceso, base que no ha dejado de funcionar en los últimos tiempos, a pesar de la crisis.

³Excepcionalmente con la ausencia de algún Jefe de Estado o delegación en funcionarios con categoría de representantes personales.

⁴Antes lo hacían conjuntamente dentro del CAES (Consejo Asesor Económico y Social).

Es una prueba de la pertinacia y dificultad de los problemas que sufre el Grupo el que ellos no hayan podido ser superados, a pesar de esa actividad institucional y de la influencia de otra serie de instituciones que de una forma u otra, reclaman soluciones a esos problemas: v.gr. el Parlamento Andino, las organizaciones gremiales de profesionales, empresarios y trabajadores, etc.

En rigor no sería objetivo desconocer los avances del Grupo aún en este período de crecientes dificultades. Hay una larga lista de realizaciones en diversos campos: negociaciones externas con los Estados Unidos y la CEE, coordinación de posiciones en otros foros internacionales, entre ellos la propia ALADI, un trabajo intenso para articular una acción conjunta en el delicado terreno de una política agrícola, logros reales en política tecnológica e, inclusive, investigaciones hechas en común, que se revelan de gran interés para el futuro. La Corporación Andina de Fomento, dentro de cifras modestas ha contribuido a la financiación de proyectos y ha apoyado el comercio intragrupo, y el Fondo Andino de Reservas ha sido la primera fuente a la que han recurrido los países en este período de dificultades financieras en demanda de créditos no condicionados, en montos por supuesto modestos frente a la magnitud de las deudas.

Las instituciones del Grupo Andino han procurado pues, encontrar vías, incluso alternativas, para devolver vitalidad al Grupo y no les ha faltado imaginación para plantear programas en los que, sin duda, la acción común podría ser de provecho. Posteriormente nos referiremos más detalladamente a ellos al tratar de las propuestas de acción. Lo que sucede es que la imposibilidad de moverse en las líneas principales de política de creación del mercado ampliado y de industrialización conjunta ha disminuido la efectividad e importancia de lo conseguido en otros campos y ha contribuido a acentuar la psicología de crisis y, cada vez más, a restar credibilidad al futuro de este empeño. Ello no hace sino corroborar las experiencias de otros esfuerzos de integración: cuando los objetivos de un proceso son la integración de mercado y de producción, su éxito o fracaso se juzga por lo que ha conseguido en ellos y no por lo que ha podido hacer en áreas colaterales, aunque éstas sean útiles como acciones coadyuvantes al logro de dichos objetivos.

Adicionalmente, como antes se ha dicho, los hechos contribuyen a acentuar la preocupación y el desaliento. El comercio intragrupo, que durante los diez años de vida del Acuerdo creció a un ritmo anual promedio de 28,2%⁵, se mantuvo prácticamente estacionario desde 1979 y en los primeros meses de 1983 mostró síntomas de una contracción violenta. La gravedad de la crisis financiera que sopor-tan todos sus miembros se ha reflejado no solamente en devaluaciones que han alterado radicalmente la relación de precios, sino en la

⁵ "Para nosotros la Patria es América", p. 40.

imposición de restricciones en violación del Acuerdo, restricciones que, según la Junta del Acuerdo, actualmente afectan el 40% de dicho comercio⁶. Una parte de la contracción es pues atribuible a esta regresión de los mecanismos de desgravación hecha contraviñendo los compromisos adquiridos, mientras otra se debe al descenso del PIB y, consecuentemente, de las importaciones que sufren los países de la Subregión. Todos ellos se han visto afectados por la reducción del comercio intragrupo, pero en el caso de los países de menor desarrollo relativo, esta contracción de ventas viene a sumarse a un cuadro de insatisfacciones con los resultados de la programación industrial, lo que configura una conciencia de desventaja y agravio comparativo, que es justamente lo que se trató de evitar a toda costa al imaginar los instrumentos del Acuerdo de Cartagena.

Frente a esta situación compleja, los órganos del Acuerdo se han planteado un programa de acción que se sintetiza, como se dijo, en el "Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración" y que tendrá su desarrollo mediante la aprobación de estrategias en cada una de las llamadas "grandes áreas de acción prioritaria". Es de imaginar que la instrumentación final consistirá en incorporar los elementos de dichas estrategias, una vez aprobadas, en Decisiones de la Comisión. Tres de las estrategias han sido aprobadas ya (agropecuaria, industrial y formación del mercado ampliado) y otras están en discusión. Se trata de una negociación por etapas, prudentemente concebida para no dar pasos en falso en este momento, ciertamente delicado, en que hay que procurar el consenso. Se escaparía al carácter de este trabajo el describir, inclusive sumariamente, todas las propuestas de acción que aparecen tanto en el Plan de Reorientación como sobre todo en las estrategias sectoriales en las áreas prioritarias. Estas áreas son ocho⁷ según dicho Plan y en cada una trataremos de dar al menos una indicación del contenido básico de las propuestas y su intención, con la excepción de las correspondientes a tres áreas en las cuales se concretan, como antes se ha indicado, las dificultades cruciales de este proceso. Esos tres campos son el comercial, el industrial y el régimen especial para Bolivia y el Ecuador, es decir los dos países de menor desarrollo relativo que tienen en el Acuerdo un tratamiento preferencial. En ellos, es inevitable adentrarse en las propuestas para apreciar las posibilidades de solución a los mayores problemas del Acuerdo. Estas tres se tratarán en la Sesión siguiente; las restantes se comentarán brevemente después.

⁶Ibidem. p. 40.

⁷Son las siguientes: 1) relaciones externas; 2) agropecuaria; 3) comercial; 4) industrial; 5) financiera y de pagos; 6) comercio y tecnología; 7) integración física, frontera y turismo; 8) régimen especial para Bolivia y Ecuador.

III. PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA LAS ÁREAS CRÍTICAS

A. *Formación del Mercado Ampliado y fortalecimiento del ámbito comercial.*

Se insiste en completar el programa de liberación ampliando algunos plazos, flexibilizando el tratamiento de las excepciones y regulando el empleo de cláusulas de salvaguardia. En cuanto a la adopción del Arancel Externo Común, el objetivo de las primeras etapas se reduce a una "revisión o ajuste" de los niveles del Arancel Externo Mínimo Común, para abordar luego, en un período por ahora no especificado, la creación de un Arancel Común mediante una franja de máximos y mínimos.

Evidentemente se ha renunciado a pensar en el perfeccionamiento de la unión aduanera como un objetivo inmediato. Ello se refleja en la mayor flexibilidad con que se piensa actuar en armonizaciones de políticas que afectan directamente al Arancel Externo Común, como son las de instrumentos pararancelarios, normas de origen y leyes de fomento industrial y, en general, regímenes arancelarios de excepción. Por supuesto queda como un remoto enunciado la armonización de políticas fiscales, monetarias y cambiarias, como ya sucedió en el propio Acuerdo de Cartagena. No obstante se recoge al menos como digna de estudiarse la idea de crear una unidad de cuenta común, el peso andino.

Frente a este relativo ablandamiento de las metas del Acuerdo en lo que se refiere a los instrumentos clásicos del proceso de integración de mercados, resalta el énfasis que pone la estrategia en medios menos ortodoxos de incrementar el comercio, que se denominan como "nuevas formas de intercambio comercial"⁷⁸ (acuerdos sobre compras estatales, comercio administrado, como es el caso del intercambio compensado, y comercialización de excedentes y faltantes agropecuarios) y, en general, a la promoción del comercio y la intensificación de las relaciones de carácter comercial con terceros. Este hecho es sintomático del afán que existe por rebasar el marco del proceso formal de integración y utilizar mejor su potencial de acción conjunta. Luego se tratará de apreciar la medida en que ello es posible y su probable utilidad.

B. *Integración en el sector industrial.*

Es el sector donde más claramente se advierte el cambio de objetivos que ha experimentado el Acuerdo de Cartagena con el correr de los años. Como ya se ha indicado, en el texto del Acuerdo es

⁷⁸Documento "Bases para la estrategia de formación del mercado ampliado y fortalecimiento del ámbito comercial". Jun/dt. 205/rev. 2, p. 37.

notoria la alta prioridad de la industrialización. Fue la motivación básica de la creación del Grupo Andino y eso se advierte inclusive en el menor rigor formal⁹ con que se tratan otros sectores de actividad en el mismo texto del Tratado. Además, según el artículo 32, la intención era “*emprender un proceso de desarrollo industrial de la Subregión mediante la programación conjunta*”, es decir, poner en marcha una política común de industrialización en la que, por diversas razones, tenían una importancia vital los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Los documentos en análisis muestran una considerable modificación conceptual. En el propio “Plan de Reorientación del proceso andino de integración” se matiza, sin negarla, pero obviamente rebajándola, la prioridad de la industria dentro del proceso andino¹⁰. Ese documento es mucho más explícito en cuanto al carácter de la política industrial, cuando dice que “la estrategia no pretende constituirse en un patrón de desarrollo uniforme o globalizante para el Grupo Andino”, añadiendo luego que “Las nuevas acciones que se emprendan al nivel subregional deben tomar en cuenta los programas y prioridades nacionales, para extraer sus denominadores comunes como base de las iniciativas conjuntas”.

Es sin duda una posición pragmática surgida de la experiencia, pero ello indica de hecho la irrelevancia que pueden tener los instrumentos de la programación conjunta, especialmente los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, en las nuevas concepciones que la estrategia propone para el proceso andino.

En efecto, sólo uno y, como se verá, no el más importante de los campos que comprende la estrategia industrial se refiere a la mencionada programación sectorial. El objetivo central en ese campo es el “ajuste y perfeccionamiento de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial” y el mismo involucra únicamente a los programas aprobados (metalmecánica, petroquímica, automotor y siderúrgico). El enunciado de “nuevas posibilidades de programación”, que también incluye ese apartado de la estrategia, se limita tan sólo a la obligada (por el Acuerdo) asignación de algunos proyectos industriales a Bolivia y Ecuador, extraídos de la lista de los llamados bienes “no producidos”, normalmente de escasa incidencia económica o de grandes dificultades tecnológicas. Se advierte en general el énfasis en el proyecto y no en el sector como unidad de programación y se quiere limitar las asignaciones sólo a los dos países menores en un ámbito muy restringido y por una sola vez.

El énfasis en el proyecto se advierte en un segundo campo de la estrategia titulado “Área de nuevas oportunidades industriales”, a

⁹Hay disposiciones menos precisas sobre compromisos.

¹⁰“Es indispensable, asimismo, avanzar hacia una integración más balanceada respecto a los sectores comercial, agropecuario e industrial”, p. 23.

pesar de que en él se establecen sectores prioritarios (agroindustria, industria de bienes de capital, electrónica y comunicaciones). En esta opción de "industrialización por proyectos"¹¹ se destaca la utilidad que pudieran tener las Empresas Multinacionales Andinas (EMAS) y los llamados proyectos integrados; la acción conjunta se ejercería a través de esfuerzos promocionales de distinto género y, cuando sea relevante, mediante acuerdos de compras estatales (preferencia en licitaciones, etc.). Desaparecen los instrumentos comerciales de los PSDI (desgravación en beneficio del país con la asignación y arancel externo común) y no se habla de reservas de mercado sino en el caso de proyectos que correspondan a Bolivia y Ecuador, países a los cuales se dedica un tercer campo de la estrategia industrial que no tiene mayores innovaciones respecto a lo que ya se señalaba como rasgos de esta nueva política industrial.

De los tres campos que restan por mencionar de esta estrategia, el primero y evidentemente el que más importancia recibe en el contexto global del documento es la "consolidación de las industrias existentes mejorando su competitividad y promoviendo su desarrollo", con dos subcampos: "Política de apoyo y reactivación" y "Política de racionalización y modernización". El primero enfoca los sectores en crisis y, con razón, establece una prioridad en el tiempo para una acción intensa de recuperación o ampliación de mercados, inclusive con terceros países. El segundo nos remite al tema de los programas de racionalización, contemplados en el Acuerdo, pero hasta ahora no llevados a la práctica —principalmente por la ausencia de los instrumentos comerciales (preferencias arancelarias, aranceles externos comunes)— que sí podían emplear los PSDI. Se plantean como programas optativos cuyos instrumentos serían básicamente la orientación y apoyo técnico, la capacitación y el financiamiento. Se menciona la necesidad de "una armonización crítica mínima de políticas económicas, de fomento y protección", sin extenderse más sobre el tema.

Finalmente, la estrategia industrial recoge como necesidades de la acción concertada otros dos campos en los que en resumen se proponen tareas de apoyo al desarrollo industrial, mediante estudios, análisis, preparación de proyectos, una política de desarrollo empresarial y tecnológico, la cooperación horizontal con terceros, etc.

Esta síntesis seguramente no hace honor al detalle y a la complejidad con que ha sido preparada la estrategia, pero da una idea de su amplitud en cuanto a cobertura y de los cambios de énfasis sobre lo que fue la política original del Acuerdo, idea que nos es útil para discutir luego sus posibilidades.

¹¹"Bases de la estrategia subregional de integración en el sector industrial". COM/XXXIX-E-dt 7, noviembre de 1983, p. 32.

C. *Aplicación del régimen especial para Bolivia y Ecuador.*

En páginas anteriores se ha descrito ya la función especial que tiene en el Acuerdo el tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador, del cual el instrumento más efectivo se creía que era la programación industrial y el sistema de asignación directa de industrias por sectores que ella suponía. La evaluación de los resultados en la aplicación de ese tratamiento es negativa y los órganos del Acuerdo no se recatan de reconocerlo.

El Plan de Rehabilitación escuetamente dice que "los resultados obtenidos no han respondido a las expectativas iniciales"¹². El documento de la Junta del Acuerdo "Lineamientos de una estrategia para la aplicación del Régimen Especial para Bolivia y Ecuador" resume así la causa de esos resultados: "El limitado impacto de la integración en las economías de ambos países es, en parte, el resultado del uso insuficiente de los mecanismos que conforman el régimen especial previsto en el Acuerdo. Esta deficiencia se observó particularmente en la programación industrial conjunta, la cual fue concebida como el instrumento fundamental para compensar gradualmente las diferencias de grado de desarrollo entre los países y que fue aplicado en forma parcial, con lo cual se limitó aún más la posibilidad de aplicar cabalmente el tratamiento preferencial"¹³.

Lo más serio es que entre las razones de esa aplicación parcial que no ha producido resultados satisfactorios tiene un lugar destacado el incumplimiento, por parte de los otros países, de los compromisos, inclusive en la programación industrial, como lo dice la propia Junta en el último documento citado¹⁴, lo cual condujo a la liquidación de algunas empresas y la consiguiente pérdida de credibilidad en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. También han obrado otras causas que responden a la propia condición de los países de menor desarrollo relativo, como es la escasa capacidad de generación y realización de proyectos, pero es razonable concluir que, aún con esta última limitación, el cumplimiento de los compromisos de programación y de liberación por parte de los demás, habría estimulado inversiones y corrientes de comercio de alguna importancia y la frustración de los países más débiles habría sido sin duda menor. Eso sucedió en los primeros años de funcionamiento del Acuerdo, al menos en lo que se refiere al Ecuador; la evolución posterior fue agravando la insatisfacción, hasta culminar con las restricciones impuestas últimamente a las corrientes de co-

¹²Cp. ct. p. 68.

¹³JUN/dt - 213, noviembre 1983, p. 7.

¹⁴Ibidem "Incumplimiento de los compromisos pactados por parte de los otros países miembros del Acuerdo, lo cual afectó tanto el carácter exclusivo de las asignaciones otorgadas a Bolivia y Ecuador, como el Programa de Liberación", página 12.

mercio que esos países habían laboriosamente conseguido establecer, basándose en las preferencias otorgadas en virtud del Acuerdo de Cartagena o de la propia ALALC.

Como era de esperarse, los países de menor desarrollo relativo se han resistido a su vez a poner en vigencia sus compromisos de desgravación automática y lineal y han solicitado a la Comisión la postergación de los mismos. La frustración ha aumentado las dificultades de negociación de otros instrumentos, como el Arancel Externo Común, y los dos países mantienen una actitud que no es propicia a avanzar en la formación de un mercado ampliado mientras subsista ese sistema preferencial que ha probado ser tan débil en la realidad. Como ha sucedido en el caso de múltiples experiencias de integración entre países en desarrollo, las diferencias en la distribución de costos y beneficios se han convertido en el elemento central de bloqueo a la realización del proceso.

De allí la importancia que tiene para el Grupo Andino el reorientar efectivamente, y para mejor, el sistema preferencial. Sin intentar ahora un juicio sobre su eficacia para conseguirlo, a esa intención responde la estrategia preparada por la Junta. Ella incluye menciones sistemáticas al carácter del tratamiento preferencial que se aplicaría en cada uno de los campos de acción conjunta que comprende la integración; en todos ello se señala la prioridad del apoyo a los intereses o las realizaciones de los dos países de menor desarrollo relativo. Dicho tratamiento comprende desde el campo de las relaciones externas, hasta el de la infraestructura y la ciencia y la tecnología, pasando por el financiamiento y los pagos. Con las excepciones que luego se anotarán, el tratamiento consiste básicamente en compromisos de gestión conjunta preferente (apoyo técnico, realización de estudios, formulación de proyectos, mayores corrientes de recursos de la CAF y el Fondo Andino de Inversiones, énfasis en la promoción, etc.) para facilitar la realización de proyectos o promover soluciones a ciertos problemas, como es el caso de la mediterraneidad de Bolivia. Por su naturaleza, se trata de compromisos de carácter relativamente general que reflejan más intenciones que obligaciones concretas que deben cumplirse de un modo determinado. Las excepciones están en los campos del comercio y la integración industrial.

En el programa de liberación se formaliza la postergación en la iniciación de la misma por parte de los dos países; como mecanismo se establece una desgravación arancelaria parcial cuya continuación dependería de evaluaciones posteriores. Se admite la posibilidad de mantener márgenes de preferencia en beneficio de los dos países, se flexibiliza la vigencia de las listas de excepciones y las normas y requisitos específicos de origen, cuyo cumplimiento puede ser diferido y progresivo. En cuanto al Arancel Externo Común, los compromisos son más vagos, pero en general se observa, al me-

nos por parte de la Junta, que es la responsable del documento, una posición liberal y flexible en relación con las obligaciones de los dos países.

En el campo industrial, la preferencia en la acción conjunta sigue básicamente la línea ya comentada de compromisos generales de apoyo mediante la acción conjunta (identificación y promoción de proyectos, apoyo tecnológico e institucional, financiamiento, prioridad en programas de racionalización). Hay menciones concretas a la "preservación de asignaciones viables y cooperación para su realización" y al "establecimiento de reservas de mercado". El segundo es un enunciado que tendría que explicarse en detalle para tener una idea de su eficacia; pero el primero se refiere evidentemente a las asignaciones constantes en los PSDI y a las de la nómina de los bienes "no producidos". Esa es la única mención a la programación industrial original y es de interés para este apartado conocer precisamente qué ideas existen en los órganos del Acuerdo sobre el alcance de las expresiones: "ajuste y perfeccionamiento de PSDI" que aparece en la estrategia industrial ya comentada en el apartado anterior, específicamente en relación con las previsiones que se hacen en este tema en lo que atañe a los dos países de menor desarrollo relativo.

Recuérdese que en la estrategia industrial se mantiene que en la modificación de los PSDI aprobados, el instrumento de asignaciones debe subsistir preferencialmente sólo para las producciones "viables y prioritarias" de Bolivia y Ecuador. El tema ha sido ya tratado en la Comisión del Acuerdo, en relación con los programas metalmeccánico, petroquímico y siderúrgico, luego de las consultas realizadas por la Junta entre los países miembros. Estas consultas¹⁵ y la posterior consideración de este tema por un Grupo de Trabajo en el seno de la 39ª Reunión Extraordinaria de la Comisión¹⁶ muestran la gran dificultad que existirá para concretar cuáles son esos proyectos "viables y prioritarios" en el caso de Bolivia y Ecuador. Para el programa petroquímico, las asignaciones propuestas para esos dos países se limitaron a dos productos: polietileno de alta densidad y polipropileno, como asignaciones compartidas entre los dos países. En la Comisión no hay acuerdo ni sobre esos productos ni sobre las condiciones del programa, algunas de las cuales son indispensables para que las asignaciones tengan algún valor. La delegación de un país sugiere que se busquen proyectos en otro sector (el químico) para no limitarse en el desarrollo de sus propias producciones petroquímicas. Algo similar sucede en el programa metal-

¹⁵Informe sobre las consultas a los países miembros referentes a la modificación y complementación de los PSDI", COM/XXXIX-E/dt 5; noviembre 1983.

¹⁶Informe del Grupo de Trabajo de la Comisión sobre el ajuste y complementación de los PSDI, Petroquímico, Metalmeccánico y Siderúrgico. COM/XXXIX-E/dt 6, noviembre 1983.

mecánico, donde la discusión está todavía en una etapa de determinar los parámetros que deben calificar qué es una producción "viable y prioritaria". Por otro lado, la mayoría de los países mayores se niega a tomar ninguna medida en relación con las "producciones paralelas" (es decir, desarrolladas por otros países en asignaciones que corresponden a Bolivia y Ecuador), que, en su gran mayoría, son violatorias de los compromisos de ese programa. En esos dos programas que, con el automotor, son los relevantes para el tratamiento preferencial¹⁷, según todos los indicios poco puede esperarse en cuanto a resultados que sirvan para mejorar la posición relativa de los dos países débiles. Tanto Bolivia como Ecuador lo hicieron constar así en el Acta de la Comisión que examinó el mencionado informe del Grupo de Trabajo, y pidieron "explorar nuevas posibilidades de asignaciones a su favor, para lo cual podían considerarse inclusive productos fuera del ámbito actual de los programas"¹⁸. Si eso se hiciese como compensación, ello llevaría a una negociación sobre proyectos aislados que a más de ser muy difícil como lo prueba la experiencia, carecería de la lógica del enfoque sectorial.

Parece claro, por lo mismo, que, con la actual disposición de las partes, hay muy poco que esperar de los PSDI aprobados en cuanto al Régimen Especial para Bolivia y Ecuador, ya que las dificultades para llegar a compromisos válidos serían todavía mayores, si cabe, en el caso del programa automotor, sobre el cual todavía no se ha presentado una propuesta de modificación.

IV. PROPUESTAS PARA OTRAS ÁREAS DE LA ACCIÓN CONJUNTA

A. *Relaciones externas:*

El objetivo es reducir la vulnerabilidad externa de las economías andinas mediante el ejercicio del poder de negociación conjunta, que en el pasado ha sido relativamente descuidado frente al esfuerzo por consolidar el mercado y que ahora debe ser "una de las principales vertientes de las nuevas orientaciones de la integración".

No se trata de substituir las políticas externas individuales de los países miembros, sino de complementarlas atendiendo intereses comunes y procurando alcanzar el componente externo requerido por las demás estrategias sectoriales del Plan de Reorientación, en especial en los campos comercial, financiero, agropecuario, industrial y de ciencia y tecnología.

Se anota que luego de la entrada en vigencia del Tratado que

¹⁷Las propuestas sobre los instrumentos del programa siderúrgico no contemplan asignaciones para ningún país.

¹⁸Acta Final, Comisión del Acuerdo de Cartagena, 39º Período de Sesiones Extraordinarias, 7 al 9 de noviembre de 1983.

creó el Tribunal Andino de Justicia, el Acuerdo tiene autonomía jurídica con respecto al Tratado de Montevideo de 1960 y en consecuencia puede negociar internacionalmente con plena capacidad jurídica.

Como objetivos de mediano y largo plazo se busca el mejorar la inserción del Grupo Andino en el sistema económico mundial, por lo cual no sería ajena a esa acción ninguno de los foros en que "se definen las reglas de juego y las características de la organización económica internacional", fortaleciendo a la vez los vínculos de integración y cooperación a nivel latinoamericano. En el corto y mediano plazos, la necesidad principal está en determinar los efectos de la crisis internacional en los países del Grupo y ella debe inspirar las negociaciones con terceros países y en las organizaciones internacionales de comercio, desarrollo y financiamiento.

Específicamente se mencionan como relaciones prioritarias las referentes a ALADI, a aquellas que puedan existir con todos los procesos de integración y cooperación latinoamericanos a SELA, a las negociaciones con Argentina, Brasil, México y Panamá, así como a las relaciones de cooperación horizontal con el resto del Tercer Mundo. Con respecto a los países desarrollados, aparte de avanzar en las negociaciones de convenios con la CEE, Estados Unidos¹⁹ y España, se anota la conveniencia de diversificar las relaciones extendiéndolas al GAMB y Yugoslavia. Para la definición de posiciones conjuntas en foros internacionales se pondrá especial atención en el GATT, la UNCTAD, el Banco Mundial, el BID y el Fondo Monetario Internacional.

A guisa de comentario sólo cabe destacar que, en efecto, la política planteada en el Plan de Reorientación significaría una revalorización importante de la proyección externa del Grupo frente a sus prácticas en el pasado. Éstas se debían en parte a la dificultad de entablar negociaciones comerciales o de complementación industrial cuando no se habían definido ciertos elementos básicos del mercado integrado, como el arancel externo común o los programas *industriales*. Tal deficiencia no ha desaparecido y mientras exista constituirá una limitación en negociaciones de esa clase, que son probablemente las más interesantes. En cuanto a la posibilidad de servir de foro de consulta y coordinación de posiciones conjuntas en otros temas de la acción internacional, creemos que las circunstancias actuales han sensibilizado mucho a los países sobre la conciencia de su propia vulnerabilidad y de la necesidad de una soli-

¹⁹En 1979 se firma con los Estados Unidos un Memorándum de Entendimiento y un Acuerdo Comercial. En cuanto a la CEE las negociaciones de un Acuerdo de Cooperación han culminado ya y en el 39º Período de Sesiones de la Comisión (noviembre de 1983) se concedió la autorización para la firma del mismo.

daridad y ello servirá, sin duda, para facilitar la tarea del Grupo en ese sentido.

B. Desarrollo e integración agropecuaria.

Como antecedentes cabe destacar que los lineamientos de la actual Estrategia²⁰ fueron aprobados como documento de trabajo por los Ministros de Agricultura del Grupo en la última reunión de Caracas e incorporados en lo esencial en el "Convenio José Celestino Mutis sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Medio Ambiente en la Subregión Andina". Según la Decisión 182, cuando corresponda a materias de ese Convenio, la Comisión podrá integrarse con los Ministros de Agricultura como representantes plenipotenciarios; una evolución institucional reciente que ya hemos comentado antes.

Hasta 1976 los temas de integración agrícola se vieron opacados por el énfasis en la constitución del mercado ampliado y la programación industrial. Desde entonces han recibido una especial atención de la Junta, que ha querido de ese modo establecer un equilibrio sectorial en su trabajo. Este ha sido también un cambio perceptible en las preferencias de los países miembros, si bien ello se ha traducido más en intenciones que en modificaciones reales de política. En la Junta del Acuerdo de Cartagena se ha hecho un gran esfuerzo para realizar o estimular estudios de diagnóstico, planificación y proyectos a nivel nacional, así como para avanzar en un conjunto de actividades (redes de información, foros de consulta, etc.) destinados a crear las condiciones para el comercio de productos agropecuarios. En sanidad animal y vegetal, la acción conjunta se ha incorporado en varias normas y la realización de programas subregionales contra determinadas enfermedades o pestes. Asimismo, se llevaron y se llevan a cabo varios Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico, con resultados de gran interés para el campo agropecuario que deben aplicarse en el inmediato futuro.

Como se advierte, el Acuerdo de Cartagena ha trabajado con ahínco sobre el tema agropecuario. Con inteligencia, ha puesto más énfasis en apoyar a los países a realizar estudios en áreas donde puede existir más interés común y en desarrollar un sistema de planificación nacional, que en impulsar el comercio agropecuario, muy difícil dadas las condiciones previas de aislamiento. Los mejores resultados se han alcanzado justamente en campos donde es obvia y no conflictiva la necesidad de acción conjunta (v.gr. programas de sanidad animal y vegetal). En cuanto a comercio, el Plan admite que los resultados son muy pobres y que no se ha conseguido crear los márgenes de preferencia adecuados.

²⁰"Estrategia Andina de Desarrollo e Integración Agropecuaria", JUN/dt. 204, septiembre 1983.

La estrategia que se desea poner en marcha mantiene un enfoque que toma en cuenta esa experiencia. Se plantea como su objetivo conseguir un mayor grado de "seguridad alimentaria nacional y subregional". Se trata de depender lo menos posible de las importaciones de productos que constituyen alimentos básicos de consumo masivo. El ámbito fundamental de la acción es nacional y el componente subregional vendría dado principalmente por las tareas que se pueden hacer más eficazmente entre todos para apoyar esos desarrollos nacionales. Es un caso típico de cooperación horizontal en capacitación, investigación, estudios, aplicación de normas sanitarias, etc. La posibilidad de comercio aparece naturalmente, aunque es perceptible su carácter relativamente secundario frente al resto de la acción programada²¹.

Mientras la estrategia es muy explícita en lo que se refiere a áreas prioritarias en productos (cereales, oleaginosas, raíces y tubérculos, leguminosas, carne, huevos y leche), así como en generación y transferencia de tecnología y programas de sanidad animal y vegetal; en comercio, el programa de promoción del comercio intrasubregional pone el acento en mejorar la información y adecuar los instrumentos que regulan o entorpecen el intercambio. Se menciona la promoción de convenios de abastecimiento entre los países miembros y la relación entre los organismos de comercialización agropecuaria, pero la misma prudencia de los enunciados indica la poca confianza que se tiene en los instrumentos usuales de desgravación y creación de márgenes de preferencia, como inductores de un comercio libre entre los países miembros.

Finalmente, la estrategia incluye programas novedosos y de interés sobre el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables (hidrobiológicos, forestales y naturales conexos) que, nuevamente, requieren de cooperación horizontal, ya sea para efectos de coordinación o de apoyo técnico.

C. *Financiamiento, inversiones y pagos.*

Se ha señalado ya someramente la existencia y funciones de las instituciones financieras propias del Grupo Andino: la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reservas (FAR), organismo de financiamiento de proyectos y comercio, el primero, y organismo financiero para apoyo de balanza de pagos, el segundo. En realidad, el Grupo Andino, en sí mismo o como parte de ALADI, dispone de un marco de instituciones, mecanismos o regulaciones en el campo de inversión, financiamiento y pagos que constituye,

²¹Como 6º objetivo específico de la estrategia se enuncia: "Estimular y facilitar el comercio intrasubregional de los alimentos básicos, asegurando márgenes de preferencia apropiados y auspiciando un proceso más dinámico de sustitución de importación agropecuarias". op. ct. JUN/dt 204. Septiembre 1983, p. 18.

con seguridad, el sistema más completo al servicio de una integración entre países en desarrollo.

En cuanto a inversiones, aparte del "Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros" (Decisión 24) y sus reformas, ha establecido regulaciones para evitar la doble tributación entre los miembros y acordado un convenio-tipo al respecto para negociaciones con terceros países. Con el fin de estimular la inversión subregional y facilitar el movimiento de capitales entre los miembros, aprobó las Decisiones 46 y 169 que contienen un "Régimen Uniforme de la Empresa Multinacional y el Reglamento aplicable al Capital Subregional". Se trata de las Empresas Multinacionales Andinas (EMAS) que tanta importancia tienen para las estrategias que comentamos como instrumentos de promoción de actividades de integración.

Con la CAF (capital suscrito y pagado de 200 millones de dólares y operaciones de cerca de us\$ 600), FAR (capital suscrito y pagado de 321 millones de dólares y operaciones vigentes por us\$ 370 millones), el Grupo Andino ha atendido algunas de sus necesidades más urgentes de promoción y financiamiento de proyectos y apoyo de balanza de pagos. La CAF, además, puso en marcha el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO) para complementar las líneas nacionales de crédito a la exportación. Hasta octubre de 1983 había otorgado 131 millones de dólares en financiamientos de esa clase. Por la pertenencia a ALADI, los países miembros son partes del "Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos" de ALADI y del "Acuerdo de Santo Domingo" (crédito de balanza de pagos). Por lo mismo, están todos o casi todos los elementos de un sistema financiero subregional para atender directamente algunas de las necesidades y servir de intermediario para operaciones de mayor envergadura. Su limitación principal ha sido la escasez de recursos propios, especialmente en esta época de necesidades financieras tan cuantiosas. La capacidad de esos intermediarios para actuar como agentes financieros evolucionó con timidez al principio, y actualmente se han visto desbordados por los acontecimientos. Pero el potencial existe y ahora se pretende movilizarlo en la estrategia a la que se refiere este apartado, que toma como uno de sus datos el serio problema de endeudamiento de los países miembros (70.000 millones de dólares).

La estrategia contempla acciones en el corto y en el mediano plazo para el financiamiento del comercio, la utilización más eficiente del sistema de pagos y créditos recíprocos de ALADI y el Acuerdo de Santo Domingo, el fortalecimiento de las instituciones financieras andinas y la captación del ahorro subregional y recursos externos para el financiamiento del desarrollo.

Algunas de las propuestas que contiene la estrategia tienen importancia y son sin duda viables: conformación de una Red Andina

de Financiamiento del Comercio, facilitar el financiamiento a mediano y largo plazo para exportaciones de bienes de capital, creación de un sistema de seguro a la exportación andina, establecimiento de un sistema de comercio compensado para ciertos productos del intercambio, con cancelación de saldos en monedas nacionales, ampliaciones de plazos y montos de compensación y créditos en el Convenio de Pagos de ALADI y el Acuerdo de Santo Domingo, hacer uso más frecuente del cofinanciamiento en el caso de crédito, y de la coinversión en proyectos de interés para la integración, especialmente a través de empresas multinacionales andinas, acudiendo a recursos de la CAF, etc. Todo ello requiere que el sistema financiero andino pueda captar recursos fuera de la subregión y que sirva como un elemento de promoción, coordinación o consulta con otras instituciones de carácter regional (BID) o internacional (FMI, Banco Mundial) así como con la banca comercial internacional. Para ello se insiste en la necesidad de la "coordinación de los planteamientos y la gestión conjunta de los países miembros" en los organismos financieros internacionales, que no ha existido en el pasado. Como mecanismo de coordinación se destaca especialmente la posible utilidad de una experiencia que ha comenzado, al parecer con provecho, en relación con grandes proyectos de infraestructura de Bolivia: el Grupo Cuatripartito del que forma parte la CAF, la Junta del Acuerdo, el Banco Mundial y el BID.

La estrategia también se refiere a acciones para facilitar una mayor aproximación a las políticas económicas nacionales y acciones respecto a la deuda externa. En los dos casos, las propuestas tienen que limitarse a iniciativas para estimular procedimientos de consulta o información.

D. *Ciencia y tecnología.*

De los empeños de integración del mundo en desarrollo, el Grupo Andino ha sido sin duda el que más atención ha prestado al tema de la tecnología. En la Decisión 24, aprobada después de un año de iniciado el Grupo Andino, se incluyen normas sobre los contratos de tecnología. Con la Decisión se adoptó un régimen común sobre propiedad industrial y mediante la Decisión los países aprobaron un documento amplio y detallado que constituía una verdadera política tecnológica conjunta. Aparte de ello, se creó un mecanismo de realización de programas de investigación tecnológica sobre temas de interés común. Son los llamados PADTS (Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico), de los cuales se han completado tres (metalurgia del cobre, utilización de recursos forestales, alimentos) y hay uno en realización (desarrollo rural). Como institución permanente de consulta se estableció el Consejo Andino de Ciencia y Tecnología.

La evaluación de los resultados es claramente positiva, aun cuando se reconoce que existen muchas limitaciones para poner en ejecución parte de las políticas planteadas, entre otras cosas por la escasa prioridad real que ellas tienen en la rutina del funcionamiento institucional de los países miembros. En todo caso, el trabajo del Grupo ha servido para crear gradualmente una conciencia sobre la necesidad y los instrumentos de una política sobre ciencia y tecnología, cuyo efecto comienza a advertirse en las concepciones sobre las políticas de desarrollo y que ofrecen ya algunos frutos de indudable interés (v.gr. análisis más cuidadoso y sistemático de las compras de tecnología, los conocimientos derivados de los PADTS, etc.). No obstante, como lo dice el Plan de Reorientación, los esfuerzos hechos han sufrido de cierta unilateralidad, puesto que se han orientado más "hacia el control de los proveedores de tecnología" que hacia "el establecimiento de incentivos que modifiquen la conducta de los receptores"²².

La estrategia propuesta en el Plan supone ahondar y consolidar lo hecho hasta ahora, especialmente en lo que se refiere a las instituciones de la política científica y tecnológica y abordar objetivos más conformes con esta época de rápido cambio tecnológico. Se mencionan específicamente nuevas tecnologías como la microelectrónica, la biotecnología, los nuevos materiales industriales, las fuentes de energía nuevas y renovables, así como los procesos de toma de decisiones basados sobre las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. En todos esos campos se trataría de avanzar gradualmente a través de procesos de previsión, seguimiento, evolución, selección e incorporación.

Esas prioridades, aparte de aquellas que resultan de las demandas generadas por las necesidades del desarrollo industrial conjunto y los programas agropecuarios, y las exigidas por la valorización de los recursos naturales disponibles, constituirán las orientaciones de una política que requiere capacidad de acción y negociación conjunta.

En el Plan consta una indicación de los instrumentos o medios, entre los cuales cabe mencionar esfuerzos en el desarrollo de nuevas metodologías de evaluación, control y gestión de la política tecnológica; fomento de la investigación científica, ejercicio de la capacidad de negociación conjunta, incluyendo nuevas técnicas de análisis en contratos de tecnología, fortalecimiento de redes de información, fomento de la consultoría e ingeniería, revisión del régimen de propiedad industrial, posiciones conjuntas en foros internacionales, etc.

²²Cp. ct. p. 56.

E. *Integración física, fronteriza y turismo.*

El Grupo Andino tuvo muy poco éxito en el pasado en las iniciativas que él abordara en el campo del transporte, las comunicaciones y el turismo. En transporte, el énfasis se puso en la facilitación del transporte terrestre de carreteras tanto pasajeros como para carga. Por diversas razones, las decisiones correspondientes sólo se han cumplido parcialmente, y en particular el transporte de carga no ha podido hasta ahora hacerse con fluidez, lo que ha constituido un obstáculo importante para el comercio. Los lineamientos del Plan de Reorientación retoman esos temas, ampliando al transporte marítimo y al aéreo los propósitos de armonización de normas y, en general, de facilitación. Hay ya una experiencia respecto a los problemas con que tropiezan esas iniciativas y el nuevo enfoque supone una participación mayor de los sectores interesados, aparte de las autoridades oficiales del transporte que conforman la Reunión de Ministros de Obras Públicas y, a nivel técnico, el Consejo de Integración Física.

Respecto a la infraestructura física, la prioridad inicial del Grupo fue encontrar soluciones a los problemas de infraestructura, sobre todo vial, de Bolivia. Ello suponía una gestión conjunta para encontrar financiamiento para la construcción de los tramos faltantes en la red vial boliviana. El problema sigue hasta ahora sin solución y se mantiene este objetivo, con la dificultad adicional de los actuales problemas financieros de ese país. Como se dijo, se ha creado el llamado Grupo Cuatripartito (CAF, Junta, Banco Mundial y BID) para tratar en conjunto de encontrar los medios para cumplir ese programa, que es uno de los elementos esenciales del problema de la mediterraneidad de Bolivia, presente constantemente en las preocupaciones del Grupo Andino.

Por último, se reiteran los propósitos de cumplir, coordinar y mejorar los servicios de correos y telecomunicaciones. En este último campo existe hace ya varios años un organismo subregional especializado, la Asociación de Empresas Estatales de Comunicaciones del Acuerdo Subregional Andino (ASETA) que ha realizado un útil trabajo de coordinación a nivel técnico. Es evidente, sin embargo, que está mucho por hacer, inclusive en el campo industrial, donde cabe la posibilidad de un programa de fabricación de componentes, previa una normalización de toda la red.

En el caso del Turismo, pese a los buenos propósitos de los primeros años (trabajos sobre un paquete turístico andino, acción conjunta en ferias, etc.), poco o nada se ha hecho hasta ahora. Inclusive subsiste en algún país la obligación de obtener visas aún para el turismo subregional. Últimamente, con participación del sector privado, las autoridades de turismo de los países parecen más decididas a aprovechar en conjunto las posibilidades que sin duda exis-

ten en este terreno. Se ha definido un programa andino de desarrollo e integración turística y está por emprenderse su realización.

III. EL FUTURO INMEDIATO DEL GRUPO ANDINO

El autor siente una gran desazón al abordar este capítulo final, que debe combinar inevitablemente elementos de tesis o recomendación y pronóstico. Tesis, porque no debe inhibirse de señalar los rumbos que en su opinión más convienen al proceso: y pronóstico, porque tampoco puede haber abstracción de la viabilidad de sus recomendaciones, dada una evolución probable de la coyuntura económica general y de cada uno de los países miembros, y las posiciones o, si se quiere, la voluntad política de integrarse en mayor o menor grado, que presumiblemente existen en cada uno de ellos y que conformarán un contexto determinado de negociación.

Todo ello supone dar una respuesta, que puede ser arbitraria, a muchos interrogantes sobre el futuro inmediato en el entorno internacional y en la situación de cada uno de los países miembros, así como hacer una valoración subjetiva de las experiencias e intereses de éstos. La arbitrariedad es en este caso un riesgo ineludible si alguna opinión ha de mantenerse sobre las perspectivas y posibilidades del Grupo Andino.

Se llega a este momento en la vida del Grupo con un ambiente de negociación que es, a pesar de todas las frustraciones y celos, positivo si se juzga por todo el trabajo hecho y el interés de los países en encontrar una salida a la situación actual de estancamiento o retroceso. Un primer hecho real y favorable es que ninguno de sus miembros se ha resignado a mirar pasivamente el deterioro de los mecanismos de integración; ninguno ha hecho tampoco lo que debía para restaurar su eficacia; pero es evidente que todos buscan un acuerdo que permita seguir adelante, aunque ese "avanzar" implique en cada caso una reserva en favor de sus propias preferencias.

Aún aceptada esa actitud general *positiva* de interés por salir de la "impasse", hay que admitir que el contexto general de la negociación es extremadamente difícil y ello tanto por circunstancias objetivas como por el juicio que cada parte puede hacerse de sus experiencias durante la vida del Grupo Andino.

Una de las circunstancias objetivas más importantes para influir en los problemas del Grupo Andino y, por ende, en el ambiente de negociación, es la coyuntura internacional con sus peculiares repercusiones en la crisis financiera y de la balanza de pagos de América Latina. La contracción de las economías industriales de 1980-1983 ha tenido, como se sabe, un efecto demoledor sobre América Latina. El peso del servicio de la deuda, la casi inexistencia de créditos frescos de la banca comercial internacional, el descenso en

el comercio mundial ocasionado por la contracción de la demanda y el auge del proteccionismo en los mayores mercados compradores, han reducido a un mínimo la liquidez internacional de los países de la Región y entre ellos los del Grupo Andino. Todos se han visto forzados a limitar importaciones y en esa limitación las prioridades no han favorecido de ordinario a los productos con los que el Grupo Andino alimentaba su naciente intercambio (bienes de consumo, algunos productos intermedios, bienes de capital de tecnologías sencillas). La conjunción de políticas en los países industriales de altas tasas de interés reales y tipos de cambio fluctuantes ha producido en todas partes una gran inestabilidad cambiaria. En América Latina, que, además, sufre hasta ahora de inflaciones elevadas, el efecto se ha magnificado dando por resultado devaluaciones enormes, especialmente en los países que habían seguido en el pasado políticas de tipo de cambio fijo, como sucedió con tres de los países del Grupo Andino. Las consecuencias para el comercio han sido profundamente perturbadoras, con la consiguiente imposición de nuevas restricciones.

Aún si la recuperación económica de los Estados Unidos se consolidase en este año y ella arrastrase la de los otros países industriales, cosa que parece probable, pero no segura, la situación económica y financiera de América Latina y del Grupo Andino seguirá siendo apremiante y de emergencia por varios años a causa de los pesados compromisos financieros de la Región. Es previsible que continúen en ella las políticas destinadas a limitar las importaciones y la inestabilidad cambiaria internacional seguirá reflejándose en devaluaciones cuantitativamente importantes, dada la interacción de esas medidas con la inflación, que nada permite esperar que disminuya sensiblemente en el próximo futuro.

Esta coyuntura no es, evidentemente, propicia para negociaciones de integración de mercados y de producción. Estas, como la experiencia lo indica, requieren de una holgura mínima que permita visualizar objetivos de mediano y largo plazos. La presión actual de la falta de recursos obliga a concepciones de política que normalmente no van más allá del próximo apremio y en esas condiciones es muy difícil que pueda hacerse una integración auténtica.

El autor sabe que estos juicios contrarían las expectativas que actualmente existen respecto a la reacción a la crisis que, en buena lógica, cabría esperar de nuestros países. Ella tendría que ser favorable a una cooperación más estrecha entre los países de América Latina que permita no sólo aliviar los fenómenos de la coyuntura sino dar mayor autonomía a las políticas económicas nacionales. En ese sentido se ha pronunciado la serie de reuniones económicas regionales recientes que deben culminar con la Conferencia Económica Latinoamericana que se celebra en Quito mientras se escriben estas páginas. Esta Conferencia debe considerar el programa de ac-

ción concertada que propusieron originalmente CEPAL y SELA en mayo de 1983²³, a pedido del Presidente del Ecuador. Y efectivamente en ese documento, tanto como en todos los elaborados en las varias reuniones gubernamentales convocadas para examinar el programa posible, aparece en lugar destacado o principal el tema de la integración y el comercio intrarregional. El documento de CEPAL y SELA se refiere al "Imperativo de la integración y cooperación regionales en la hora actual" y a la "Defensa del Comercio Intrarregional" y similar es la tónica de las conclusiones de todos los foros donde el tema se ha examinado últimamente, inclusive el "Compromiso de Santo Domingo"²⁴ y el documento emanado de la IV Reunión de Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina²⁵. A pesar de todo ello, el autor cree que, al menos en el inmediato futuro, estas exhortaciones a estrechar vínculos de integración y cooperación, van, sin embargo, a tener escasa influencia en las decisiones sobre los problemas cruciales del proceso andino de integración. Sobre ellos van a pesar más las posiciones tradicionales de los países miembros, tamizadas por las experiencias del pasado y las circunstancias restrictivas ya comentadas de la coyuntura internacional, que los argumentos sobre la bondad evidente de una cooperación futura. Esto no niega la posibilidad de que en muchos campos se imponga la lógica de la cooperación (aspectos financieros, comercio administrado, relaciones internas, etc.), y ya tendremos ocasión de así señalarlo; pero quien esto escribe desconfía de que esa lógica predomine ahora hasta el punto de inducir un contexto de negociación que sirva para conciliar posiciones que son claves para que el Grupo Andino pueda avanzar en su proceso de integración, según las líneas básicas del Acuerdo de Cartagena. Es opinión del autor que los aspectos cruciales que contiene el Programa de Reorientación, expuesto en síntesis en páginas anteriores, se discutirán y decidirán sin que en su consideración influya de modo importante la señalada reacción a la crisis. Si no es así, en buena hora; pero es preferible hacer el análisis sin concesiones a un optimismo que podría ser poco fundado.

El Programa de Reorientación es, como se podría percibir por su resumen, un verdadero catálogo de todo lo que razonablemente puede hacerse conjuntamente entre un grupo de países que ya han transitado juntos por los caminos de la integración. Hay en él elementos de integración de mercados y de producción, así como accio-

²³CEPAL y SELA, "Bases para una respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional".

²⁴Documento aprobado en la Reunión de Representantes Personales de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo en agosto de 1983.

²⁵Informe Final de la Cuarta Reunión de Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina. Antigua, Guatemala, agosto de 1983. JUN/dt 753, septiembre 1983.

nes de cooperación que no requieren forzosamente de esa integración, pero que son mucho más factibles, e inclusive necesarias, si existe la vinculación estrecha dada por el proceso de integración.

El Acuerdo de Cartagena propone una integración profunda de mercados y de producción. Cabe, por lo mismo, preguntarse cuáles son los elementos del programa que son esenciales para esa integración. Eso nos permitiría analizar, si tal como ello se plantean, pueden, en primer lugar, conducir a la integración que ambicionaba el Acuerdo o a un proceso de características distintas; y apreciar, en segundo lugar, si esos planteamientos son viables, dado el contexto en el que se desenvuelve actualmente el Acuerdo de Cartagena. Una vez que estos interrogantes tengan una respuesta, podría arriesgarse un juicio sobre la viabilidad e importancia de las restantes acciones de cooperación.

En el Capítulo II, Apartado 1, de este trabajo, se ha concentrado el resumen de las estrategias en las tres áreas que consideramos esenciales para configurar un proceso de integración, y no es extraño que sea en ellas donde también converjan los problemas críticos de la negociación. Estas tres áreas son: formación del mercado ampliado, integración en el sector industrial y régimen especial para Bolivia y Ecuador, los dos países más débiles o de menor desarrollo relativo.

Las propuestas sobre la formación del mercado ampliado, que, dicho sea de paso, respondan con realismo a las líneas donde en el mejor de los casos existe una posibilidad de consenso, suponen un considerable ablandamiento de las exigencias del Acuerdo tanto en cuanto a plazos como en cuanto a la cobertura del programa de liberación, al menos de una primera etapa. Lo propio sucede, con consecuencias más serias, en lo que se refiere al arancel externo común, instrumento que al principio seguiría siendo sólo un mínimo común, para pasar después a moverse en lo que se ha llamado "la franja", es decir, entre niveles mínimos y máximos. En los dos casos, el Programa de Reorientación plantea vagamente la existencia de una etapa posterior en la que se avanzaría hacia una liberalización plena y una convergencia en un solo arancel externo común, que son las metas originales del Acuerdo. No obstante, esta segunda etapa de perfeccionamiento se propone para un futuro tan indeterminado, que es mejor limitar la discusión a las propuestas más concretas de la primera etapa, que son seguramente aquellas que la Junta y los países consideran por ahora las únicas posibles.

En esos términos, la integración andina no perseguiría ya esa peculiar unión económica a que nos referíamos al principio de este trabajo. Sus objetivos se hallarían en un camino intermedio entre una zona parcial de libre comercio y una unión aduanera. El concepto de "franja" para el arancel externo es particularmente inquietante, porque su existencia hará indispensable una serie de regula-

ciones muy conflictivas en la negociación (origen, reglas de competencia, etc.) y todavía más difíciles de imponer efectivamente. En una integración de esa clase, con diferencias nacionales en las barreras de protección frente a terceros, sería, además, prácticamente imposible abordar ciertos temas que, al menos técnicamente, son inevitables en una integración, como son armonizaciones mínimas de políticas cambiarias y monetarias. El programa las menciona, pero es obvio que con ello no hace sino "saludar a la bandera".

Esa integración no es sin duda la que el Acuerdo de Cartagena tenía como objetivo, pero el conseguirla constituiría de todos modos un gran paso adelante. Los planteamientos reflejan experiencias que no cabe olvidar para retornar a metas que por ahora no son otra cosa que utopías. Por ejemplo, la aceptación de la tesis de la "franja" en el arancel externo "común" significa un esfuerzo de conciliación de posiciones que son el trasunto de heterogeneidades muy marcadas entre los países en sus concepciones de política económica, debidas, en parte, a elementos ideológicos, pero en parte importante también, a reales diferencias de dimensión y estructura económica. Se trataría sin duda de un proceso de integración cuya vida diaria estaría erizada de problemas de difícil solución, pero se habría conseguido en algún grado una integración de mercados con los beneficios consiguientes. Es otra cuestión si aún esta modalidad disminuida de integración sea viable en las condiciones actuales. La respuesta, de todos modos muy delicada por su inevitable subjetivismo, sólo puede darse cuando se haya terminado el análisis de conjunto de las tres áreas claves, que se hallan, por supuesto, íntimamente relacionadas.

La segunda área es la de la integración industrial, que es el elemento más definido de integración de producción que tiene el Acuerdo de Cartagena. En ella la estrategia implicaría un cambio notable sobre las tesis originales del Acuerdo de Cartagena, como ya se dijo en el Capítulo II - Sección I^a. Se advierte, para comenzar, la intención de reducir la prioridad del desarrollo industrial en la política de integración; muy explícitamente la Estrategia establece luego que no se trata de implantar una política "uniforme y globalizante", es decir, una política industrial común, que es lo que preveía el Acuerdo, sino de encontrar "denominadores comunes" en los programas nacionales para dirigir hacia ellos las acciones de integración. Por último, por todo lo que mantenía respecto a la Programación Sectorial del Desarrollo Industrial, es evidente que su función desaparecería prácticamente para los países mayores y cumpliría tan solo un papel residual, casi testimonial, en lo que se refiere a Bolivia y Ecuador.

El desplazamiento formal de prioridades creo que debe interpretarse sobre todo como un intento por ampliar el campo de la acción conjunta y evitar una excesiva concentración en el sector que

hasta ahora ha resultado más difícil y conflictivo. Cabe únicamente un comentario obvio, las motivaciones de la integración entre países en desarrollo, como son los del Grupo Andino, se originan fundamentalmente en la aspiración de aprovechar las ventajas de escala en el desarrollo industrial, y las consecuencias del proceso se evalúan principalmente en términos de indicadores de comercio de productos industriales, inversiones y cambios tecnológicos. Si en el Grupo Andino la industria ha sido un sector conflictivo, es porque en él se han volcado las expectativas y en él se han sentido los primeros efectos de la real integración de mercados y producción. El sector agropecuario no ha sido un problema hasta ahora, porque no ha despertado expectativas reales ni sobre él han actuado los instrumentos de la integración. Si no hubiese sido así, se habría tomado un área mucho más conflictiva que la industrial, como lo prueba lo que sucede con la CEE, a pesar de que en las economías desarrolladas la producción agrícola tiene una importancia relativa mucho menor que en los productores primarios. En la práctica, nos arriesgamos a afirmar que el cambio de prioridad es una declaración puramente formal, pero que de hecho la integración andina seguirá evaluándose por sus miembros principalmente, por lo que consiga en el desarrollo industrial.

Los otros dos cambios señalados con respecto a las concepciones originales del Acuerdo son trascendentales y merecen una reflexión crítica más detenida. Las renunciadas a implantar una política industrial común y a hacer de la programación sectorial del desarrollo industrial el instrumento para conseguirla significa que, al menos para los tres países mayores, la integración andina retornaría al viejo camino de la integración de mercados y producción a través del mecanismo de mercado como asignador único de los recursos. El Acuerdo de Cartagena, como ya se ha comentado, fue posible gracias a una negociación que reservó una parte —se suponía entonces que la más interesante y compleja— del desarrollo industrial a un mecanismo que asignaba localizaciones y, por lo mismo, inversiones. La desaparición de ese segmento priva al Acuerdo de un instrumento que, en primer lugar, se pensaba que podría neutralizar en alguna medida las ventajas o desventajas de los países y evitar o reducir el alcance de los clásicos conflictos de toda integración entre países en desarrollo. Le resta, en segundo lugar, de una vía para racionalizar, en la medida de lo posible, el desarrollo industrial en el nuevo espacio. Tal como ahora se plantea —y ya veremos que esto vale también para los países de menor desarrollo relativo— es el juego del mercado el que determinaría no sólo las corrientes de comercio sino las inversiones. No se trata, naturalmente, de un mercado totalmente abierto ni uniformemente protegido, como ya se ha señalado anteriormente, y este hecho explica los enunciados sobre el respeto a los programas nacionales y los “denominados

comunes". Explica también la mayor liberalidad con que parece plantearse el uso de las "cláusulas de salvaguardia" y el tratamiento a los llamados productos "sensibles". Se trata de un mecanismo de mercado mucho más limitado que el que se buscaba originalmente, pero con exclusividad como instrumento en la asignación de los recursos.

Creemos que estas características de las propuestas de la estrategia industrial son fundamentalmente las que cabe tener en mente. El resto: programas de racionalización, apoyo a proyectos de nuevas oportunidades industriales con tecnologías de punta o en sectores prioritarios, la coinversión o las Empresas Multinacionales Andinas como instrumentos de promoción, son propuestas de cooperación horizontal que podrían teóricamente funcionar sin una integración, aun cuando en la práctica, operarían más eficaz y equitativamente como un complemento de un proceso de integración dinámico.

Las razones para esta modificación substancial de las concepciones del Acuerdo de Cartagena, son muchas y respetables. No se trata aquí de repetir lo dicho sobre la enorme dificultad de negociar los PSDI y las distorsiones que esa negociación implicó sobre la eficacia de los programas; pero creo que los países debieron tratar de salvar, al menos, los programas aprobados, con sus elementos sustantivos de asignación, mejorándolos en la medida de lo posible y empeñándose en cumplir sus disposiciones. El actual planteamiento quizás demuestra que eso no fue factible.

La situación de los dos países de menor desarrollo relativo y todo el tratamiento preferencial en su favor resultan también afectados por estos cambios de concepciones. La estrategia propone que subsistan algunas de las asignaciones hechas a su favor en los PSDI aprobados. La discusión de las propuestas concretas de modificación en el seno de la Comisión es una buena prueba de la dificultad de llegar a acuerdos significativos sobre el particular. Los términos de la negociación son totalmente distintos a los de los programas originales y ahora se trata de una negociación de proyectos aislados que benefician a una sola parte, con todas las consecuencias irritantes y, a la postre, de poca significación real, que una negociación sin contrapartidas suele normalmente producir.

Se han comentado ya las implicaciones del tratamiento preferencial en cuanto a los mecanismos de desgravación y arancel externo. La estrategia propuesta es muy flexible con respecto a los países de menor desarrollo relativo en cuanto a su desgravación y, probablemente, en lo que se refiere a la adopción de las dos modalidades de Arancel Externo Común. Si esas tesis fueran aceptadas por la Comisión, tal flexibilidad serviría para contrarrestar en alguna medida las inquietudes que Bolivia y Ecuador podrían tener en relación con la práctica anulación del sistema de programación industrial en los sectores que más interés revisten para ellos. Pero, al

mismo tiempo, esas preferencias en el régimen comercial podrían hacer a los demás mucho menos sensibles a las aspiraciones de estos dos países y menos interesados en actuar a su favor, tanto en las pocas asignaciones de proyectos que al parecer son factibles en los PSDI aprobados, como en todo el resto del tratamiento preferencial que depende fundamentalmente de decisiones unilaterales de cooperación por parte de los otros miembros.

En efecto, a pesar de la gran amplitud potencial del sistema preferencial que propone la estrategia —prácticamente no hay áreas donde no se mencione algún género de acción en favor de los dos países— son muy pocos los casos en que existen obligaciones ciertas y determinadas para llevarlo a la práctica, como era el caso de los PSDI o las preferencias comerciales. La materialización de las otras iniciativas de apoyo dependería de la buena disposición de los demás y de su capacidad para prestar una cooperación efectiva, lo cual con frecuencia es cuestionable. Tal apoyo se ha conseguido en el pasado en el campo financiero y en algunos otros casos, más bien puntuales; pero, por sus propias limitaciones y problemas, es muy dudoso que un sistema preferencial pueda cumplirse efectivamente sobre esas bases. Desde el punto de vista de las expectativas y de las inquietudes del momento, es seguro que ninguno de los dos países de menor desarrollo relativo lo considere una compensación suficiente a la virtual pérdida de vigencia de la programación industrial, que fue para ellos, y con razón, el instrumento esencial del régimen preferencial. Esa es la razón de su insistencia en la asignación de proyectos industriales como parte del conjunto de iniciativas que ahora se negocia.

Con todas las reservas, el análisis anterior creemos que aporta algunos elementos de juicio para examinar con realismo el futuro del Grupo Andino. El autor parte de una premisa: ahora con mayor razón que nunca conviene mantener vivos todos los movimientos de integración que han surgido en América Latina. Por muy diversas razones, el contexto en que operan es muy adverso y habrá circunstancias en que ese “mantener vivos” no signifique otra cosa que conservarlos vegetativamente hasta que lleguen tiempos mejores. No creo que sea el caso del Grupo Andino. El Acuerdo de Cartagena puede funcionar menos vigorosamente que lo que suponían las expectativas originales, pero con utilidad para todas las partes. Esto último resulta esencial. Si el Grupo va a funcionar a “media máquina”, como parece inevitable, sería desastroso que las características del proceso ahondasen las contradicciones entre las partes. Más que nunca deben vigilarse sus consecuencias distributivas y evitar que parte de los miembros, sean éstos o no de menor desarrollo relativo, queden marginados del desarrollo de los sectores más dinámicos o se sientan soportando costos que no se justifican por los beneficios que reciben. Algunas decisiones conflictivas tendrán que

esperar circunstancias más propicias y el retorno a un sistema más capaz que el actual de encontrar compensaciones a los sacrificios que él impone.

Por último, es vital para el Grupo Andino recobrar lo que podría llamarse "su credibilidad". La creación del Tribunal de Justicia es un elemento nuevo que debe permitir reducir drásticamente los incumplimientos. "Mantener vivo" ahora implica sobre todo respetar y cumplir los compromisos contraídos, una vez que éstos se hayan depurado, como lo prevé la Junta, de algunas obligaciones irrelevantes o realmente inaplicables.

Las consideraciones anteriores tienen especial importancia dadas las características del cambio de rumbo que significa el Programa de Reorientación y las estrategias que antes hemos comentado.

Es una primera prueba de viabilidad el superar la negociación en que ahora se halla el Grupo Andino. Como se ha dicho, el nudo gordiano de esa negociación se halla en las tres áreas de formación del mercado ampliado, desarrollo industrial y régimen especial de Bolivia y Ecuador. Tal como está planteada la negociación, ella promete ser extraordinariamente laboriosa y va a requerir concesiones substanciales de las partes, especialmente en lo que se refiere a la asignación de proyectos industriales a Bolivia y Ecuador, proyectos que realmente sean significativos e importantes. No hacerlo, sería lo mismo que limitar el proceso a los países mayores. Es una alternativa que no cabe excluir, porque ellos son ciertamente más homogéneos, pero es una alternativa que tiene costos políticos y económicos muy serios que habrá que examinar cuidadosamente de parte y parte. Por lo pronto no la tomaremos en cuenta, suponiendo que de lo que se trata es de mantener la subregión con su configuración actual.

Superado el problema de negociación, resta el desafío del funcionamiento de una integración como la que se ha caracterizado esquemáticamente en páginas anteriores. Hay en ella, en síntesis, dos características que conviene tener en cuenta. Se trataría, en primer lugar, de un proceso que funcionaría en base al mecanismo de mercado tanto en lo que se refiere a los flujos comerciales como a la asignación de las inversiones. Sus efectos, dada la heterogeneidad de las partes, van a ser concentradores de beneficios. En segundo lugar, ese mecanismo de mercado funcionará en un ámbito segmentado o parcial (excepciones, productos sensibles, cláusulas de salvaguarda), susceptible a distorsiones de la competencia a causa de la falta de unidad de la barrera externa. Estos rasgos limitan los efectos concentradores antes mencionados, pero crean múltiples posibilidades de conflicto y requieren una administración compleja. El Tribunal Andino de Justicia pondrá entonces a prueba su eficacia y su diligencia. Su trabajo será una condición de supervivencia.

Creemos, en resumen, que una integración de mercados de pro-

ducción puede avanzar con dicho sistema; pero la necesidad de guardar un mínimo de equilibrio y de reducir el grado de conflicto en las tareas de rutina se reflejará fuertemente en la profundidad y celeridad del proceso, coartándolas. Eso, por lo pronto, sería un resultado positivo, porque con las características de esa integración, el forzar una marcha rápida y ambiciosa en objetivos llevaría en poco tiempo a un estancamiento aún más severo que el que vive actualmente el Grupo.

Creo que el Programa de Reorientación del Grupo Andino tiene en cuenta ese resultado inevitable y que, por eso, pone el énfasis en una serie de tareas complementarias de cooperación o acción conjunta que van desde las relaciones externas hasta la ciencia y la tecnología. Siempre que se mantenga el núcleo del proceso de integración de mercados y producción, es mucho más fácil articular una cooperación entre los miembros y atraer a terceros a una negociación que abra nuevos caminos que permitan reactivar ese proceso.

No es ocasión de examinar una a una la larga lista de tareas que emerge de las estrategias. En todos los campos es posible avanzar en varias de las ideas que ellas contienen. En algunas de ellas ese progreso es necesidad misma del proceso, como es el caso del transporte. En otros, como el financiamiento, existe ya una organización relativamente avanzada que puede trabajar con mucho más aliento. En otros, por fin, los vínculos de cooperación que esas iniciativas suponen sirven para dar horizontes e ilusión a un esfuerzo que requiere ideas frescas, como es el caso de los trabajos en ciencia y tecnología. En casi todas las áreas de cooperación, el Grupo Andino podría, además, promover una acción latinoamericana. Existe, sin duda, un gran potencial, pero su desenvolvimiento requiere ante todo salvar el proceso de integración y eso, sin descuidar lo demás, debe ser, por lo pronto, la tarea esencial del Grupo Andino.