

Dilemas en el Grupo Andino

FRANCISCO ORREGO VICUÑA, abogado chileno, miembro del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales y desde 1965 Asesor Especial del Departamento de Asuntos Jurídicos de la OEA. Es autor, entre otras publicaciones, de *La Integración Política* (1966); *Developments in the Latin American Free Trade Association* (1967), y coautor de *Derecho de la Integración Latinoamericana* (1969). Profesor de la Academia de Derecho Internacional de La Haya en la primera sesión externa para América Latina (Bogotá, 1969).

Desde que la Declaración de Bogotá fuera firmada en agosto de 1966 transcurrieron virtualmente tres años hasta que sus aspiraciones pudieran concretarse parcialmente en el Acuerdo Subregional suscrito en la capital de Colombia el 26 de mayo último. De esta manera el proceso se transformó en la serie de negociaciones más largas y complicadas que registra la historia de la integración económica en América Latina, con la particularidad de que en ellas han intervenido desde técnicos hasta ministros y desde representantes del sector privado hasta presidentes, tanto en el ámbito de la subregión como en el de la ALALC. Esta situación obliga a plantearse la interrogante de cuáles son los dilemas con que se encuentra el Grupo Andino, tanto en su proyección interna como externa, y de cómo estos dilemas pueden afectar eventualmente la marcha de la integración subregional.

El primer hecho que es necesario destacar es el relativo a las diferentes reacciones y estrategias que ha suscitado el estancamiento de la ALALC. Este proceso de integración, luego de cinco años de funcionamiento relativamente eficiente —medido en términos de aumentar los niveles de comercio intrazonal— comenzó a entrar en una fase de visible estagnamiento cuya manifestación más palpable puede apreciarse en las todavía inconclusas negociaciones para dar cumplimiento a la segunda fase de la Lista Común; a estas alturas el estagnamiento reviste las características de crisis, aun cuando la Asociación haya logrado dar cumplimiento a algunos de sus objetivos por medio de otros mecanismos de que dispone.

Decisiones políticas infructuosas

Frente a esta realidad se procuró encontrar una solución por la vía de las decisiones políticas en el marco de la propia ALALC, proceso que se inicia con la Carta que el Presidente Frei dirigiera en 1965 a los señores Herrera, Mayobre, Prebisch y Sanz de Santa María solicitándoles proposiciones concretas para el perfeccionamiento de la ALALC; continúa con los documentos que ellos entregaron como respuesta —*Documento de los Cuatro* y *Documento de la CEPAL*—¹; se proyecta en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC, celebrada en Montevideo en noviembre de 1965, y en la institucionalización del Consejo de Ministros como órgano superior de la ALALC²; y culmina con la Declaración de los Presidentes en abril de 1967. A través de este proceso se esbozan los mecanismos que habrían de conducir a la superación de las dificultades, principalmente la desgravación automática, un amplio margen preferencial, la tarifa exterior común, la coordinación de políticas económicas, los reajustes institucionales y, en definitiva, el establecimiento de un mercado común verdaderamente “bolivariano” que abarcara a todos los países latinoamericanos mediante la convergencia de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano y la asociación de los países no miembros de ninguno de ellos.

Sin embargo, a corto andar se comprobaría que todo este esfuerzo había resultado dramáticamente formalista y que ninguno de los objetivos propuestos podrían alcanzarse a corto plazo y, lo que es peor todavía, tampoco existía la intención de alcanzarlos en cuanto se refiere a reorientar las políticas nacionales hacia la consecución de tales objetivos, con lo cual todo el edificio proyectado carecía de cimientos. De esta manera resultó que el problema de la ALALC continuaba sin solución y que se había vuelto al mismo punto de partida, con el agravante de que se habían

¹Tanto la Carta del Presidente Frei como el *Documento de los Cuatro* fueron publicados en 1965 por el BID bajo el título de *Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano*. El Documento de CEPAL lleva por título *Contribución a la política de integración económica de América Latina*. Naciones Unidas. E/CN. 12/728. 20 de abril de 1965.

²El Protocolo que institucionaliza al Consejo de Ministros fue firmado el 12 de diciembre de 1966, a excepción de Chile que sólo lo hizo en abril de 1967. Este instrumento todavía no ha entrado en vigor pero el Consejo funciona provisionalmente como conferencia extraordinaria.

creado fascinantes expectativas, dentro y fuera de América Latina, que terminarían en un sentimiento de frustración bastante generalizado complicando sobremanera el ambiente psicológico sobre el cual habrían de ensayarse otras soluciones.

Estrategias alternativas

En medio de estas circunstancias es que comienza a esbozarse una nueva serie de soluciones, esta vez aparentemente más cercanas a las realidades políticas que están dispuestos a aceptar sus respectivos partidarios. Un tipo de solución que ya se encuentra más definido es el de los acuerdos subregionales, que procurarían acelerar entre los países participantes el proceso de integración de tal manera de llegar a constituir una unidad económica más viable y competitiva³. El otro tipo de solución sería casi diametralmente opuesto y, si bien todavía no se encuentra planteado en términos explícitos y definidos, ya pueden deducirse sus principales implicaciones: se trataría de transformar a la ALALC en un mecanismo preferencial multilateral sin aspiraciones de llegar a una zona de libre comercio como la que prevé el Tratado de Montevideo y, mucho menos, a una unión aduanera o a un mercado común; ello implicaría reformar el Tratado de Montevideo, abandonando por ahora sus ya modestos objetivos, los que podrían retomarse en un futuro no determinado, abandonar sus principales mecanismos, comenzando por el de la Lista Común, y, en definitiva, implicaría retrotraerse al año 1960 reviviendo en forma multilateral los arreglos preferenciales que entonces existieron en el cono sur, los cuales comenzarían a operar sobre la base del mayor comercio recíproco que generó el Tratado de Montevideo. Esta última solución sería presuntamente propiciada por Argentina, Brasil y México, países que en general se opondrían a los intentos de integración acelerada y a las iniciativas de tipo supranacional, a la vez que condicionarían la integración regional a la previa integración nacional⁴. La primera solu-

³El régimen de los acuerdos subregionales en el marco de la ALALC fue fijado por la Resolución 202 del Consejo de Ministros y desarrollado por la Resolución 222 de la Conferencia y 165 del Comité Ejecutivo. Las bases generales del Acuerdo Subregional de la Declaración de Bogotá fueron aprobadas por la Resolución 203 del Consejo de Ministros.

⁴Véanse las críticas formuladas a esta tesis por Raúl Prebisch en sus artículos publicados por "La Nación" de Buenos Aires. Cables de AP del 26 de junio de 1969.

ción, en cambio, es la propiciada por los países que suscribieron el Acuerdo Subregional Andino; en todo caso, y por las razones que se anotarán más adelante, esta respectiva toma de posiciones debe considerarse con beneficio de inventario⁵.

¹ Es muy posible que estas diferentes estrategias se aclaren un tanto en el curso de las reuniones de evaluación que la ALALC ha convocado para los próximos meses en Montevideo, con el fin de apreciar cuáles han sido los resultados del proceso y los caminos a seguir en el futuro; en todo caso será menester analizar lo que allí se diga leyendo entre líneas, pues es presumible que ningún gobierno querrá cargar con el peso político de contradecir públicamente lo proclamado por la Declaración de los Presidentes, hace sólo dos años. Tal es por lo menos la experiencia que se deriva después de la segunda reunión del Consejo de Ministros de la ALALC, celebrada en Asunción en septiembre de 1967, en la cual no hubo acuerdo para instrumentar ninguna de las decisiones presidenciales respecto de la Asociación —salvo el caso de los acuerdos subregionales—, limitándose las resoluciones a encomendar diversos estudios adicionales al Comité Ejecutivo y sin que las respectivas posiciones gubernamentales trascendieran con claridad a la opinión pública regional. Cabe asimismo presumir que las dos estrategias planteadas no se considerarán al final de cuentas como contradictorias por sus respectivos partidarios, esto es, que los acuerdos subregionales podrán seguir su curso en medio de una zona preferencial que comprenda a los restantes países.

El dilema de los países de menor desarrollo

El problema planteado por estas diferentes estrategias tiene algunas implicancias sumamente complejas para los partidarios de la tesis subregional. En primer lugar ya se advierte claramente que se someterá a prueba la solidaridad de la subregión andina, en términos económicos y polí-

⁵ Así por ejemplo, Venezuela propició originalmente la tesis subregional pero luego de retirarse de las reuniones de Cartagena ha planteado la revitalización de la ALALC. Véase "The Economist", 28 de marzo de 1969. Por su parte el Perú, signatario del Acuerdo Subregional, parece inclinarse en el ámbito de la ALALC por la tesis preferencial y la supresión de la Lista Común. Véase Exposición del Embajador Max de la Fuente. INTAL. Boletín de la integración. Febrero de 1969.

ticos. Anteriormente se indicó que el esquema de regresar al régimen preferencial aprovecharía algunas de las bases que sentó el Tratado de Montevideo, una de las cuales sería el tratamiento más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo de la región. Casi con seguridad puede afirmarse que los partidarios de esta tesis plantearán como instrumento complementario de la misma el otorgar acceso preferencial a sus mercados a los productos de los países de menor desarrollo, fundándose en razones de justicia económica pero, por sobre todo, en razones de elemental estrategia política que permitan asegurar un apoyo suficiente en la ALALC para dicha tesis y pueda plantearse así como posición mayoritaria. Dentro de esta perspectiva tampoco debe pasar inadvertida la gravitación favorable que pudiera tener el interés de los países centroamericanos que, como se sabe, desde hace tiempo vienen reclamando ese acceso preferencial al mercado de la ALALC y muy particularmente al mercado mexicano. De ahí que México presentara hace algún tiempo una proposición a la ALALC destinada a otorgar ese acceso a su mercado a los países centroamericanos, lo que se extendería a los demás países de menor desarrollo de la ALALC, y también los restantes países de la ALALC garantizarían similar acceso, proposición que fue recogida por la Declaración de los Presidentes⁶.

Pero bien conocido es el hecho de que todas estas concesiones llevan su contrapartida: el interés de México de penetrar industrialmente en el mercado centroamericano ha sido notorio en los últimos años, debiendo igualmente recordarse que el origen primero del Grupo Andino estuvo fundamentado en similares intenciones pues se planteó como una "Comunidad Económica Caribe-Andina" que comprendería la Gran Colombia —excluyendo por tanto a Chile—,⁷ Centroamérica y el Cari-

⁶Esta proposición se encuentra en estudio por parte de la ALALC y ha sido objeto de dos resoluciones por parte del Consejo de Ministros: la resolución 168 y 196. La Declaración de los Presidentes la recoge en su Capítulo I, n.º 4 e) y Capítulo I, n.º 4, c).

⁷Véase Rodrigo Botero: *La Comunidad Económica Caribe-Andina*. Bogotá, 1967. Esta idea no ha perdido su actualidad: cuando las negociaciones de Cartagena amenazaban fracasar, fuentes del gobierno colombiano insinuaron la posibilidad de que Colombia denunciara el Tratado de Montevideo y promovería una unión con Centroamérica y el Caribe, lo que posteriormente fue desmentido por el canciller. Véase "El Espectador" y "El Espacio" de Bogotá, del 25 de abril de 1969. Igualmente Venezuela, después de retirarse de las negociaciones, ha manifestado su interés por Centroamérica y el Caribe; véase "The Economist", del 28 de mayo de 1969.

be: Resulta así paradójicamente que el acceso preferencial que la Declaración de los Presidentes previó, dentro de un conjunto de otras medidas, como instrumento de perfeccionamiento de la ALALC en su evolución hacia un mercado común, se está enfocando aisladamente como eficaz herramienta para retrotraer a la ALALC a un esquema preferencial.

Implicaciones económicas

Esbozada la estrategia preferencial en estos términos se plantea un angustioso dilema para los países de menor desarrollo que participan en el Acuerdo Subregional Andino, esto es, Bolivia y Ecuador. En efecto, un elemental interrogante que habrán de plantearse —si acaso no se lo han planteado ya— es cuál fórmula es la más conveniente para los intereses económicos que deben promover: si acaso la participación en un acuerdo subregional que les garantiza acceso preferencial en los mercados de Colombia, Chile y Perú —países de mercado insuficiente—, pero que también les impondrá obligaciones muy concretas transcurrido cierto lapso, según se definen en el Acuerdo de Cartagena, y con el agravante de que ya no podrán contar con el mercado de Venezuela como se había previsto originalmente; o bien la participación en un mecanismo preferencial general que además del acceso a todos los países de mercado insuficiente les aseguraría un acceso al mercado de los tres grandes —Argentina, Brasil y México—, sin imponerles obligaciones previamente determinadas que posiblemente se vayan negociando periódicamente o en todo caso no mayores que las que hoy deben respetar en el marco de la ALALC. Obviamente que la suma de ambas posibilidades sería el ideal a que podrían aspirar en esta situación: sin embargo lo más probable es que la contrapartida que exigirían los tres grandes a cambio del acceso preferencial sería en definitiva incompatible con las obligaciones que deberán asumir en el marco subregional como contrapartida a los beneficios que recibirán de los demás países andinos. De aquí resultaría, siempre dentro de lo especulativo, que la situación se plantearía más en términos de opción que de posibilidades de acumulación. La firma del Acuerdo Subregional por parte de Bolivia y Ecuador, así como las manifestaciones de interés por parte de Paraguay, revelan una primera opción favorable al criterio subregional; sin embargo ello no resuelve el problema de fondo, que alcanzará su máxima dimensión cuando se mate-

rialice positivamente la tesis preferencial —lo que todavía está por verse— y se produzca así una disyuntiva que hoy es meramente teórica, y, sobre todo, cuando llegue el momento de cumplir con las obligaciones del acuerdo en materia de desgravación. ¿Prevalecerá entonces la opción subregional, debilitada desde un comienzo por la existencia de amplias cláusulas de denuncia en el Acuerdo?

Implicaciones políticas

Por otra parte es menester considerar en este análisis un factor que, no por estar hasta ahora subyacente, es menos decisivo: el factor político. Efectivamente, tanto la doctrina como la práctica han comprobado hasta la saciedad que una situación de dependencia económica va inevitablemente acompañada de una situación de dependencia o de falta de autonomía política proporcional, salvo que existan mecanismos institucionales que a través de una acción colectiva y solidaria sean capaces de asegurar los resguardos apropiados. Y es aquí donde se produce una diferencia sustancial entre ambas estrategias respecto de los países de menor desarrollo, pues mientras en el esquema subregional se han concebido organismos políticos y comunitarios que garantizarán la participación equitativa de todos los socios, definiendo con claridad sus respectivos derechos y obligaciones, y por tanto proporcionando el referido resguardo⁸, en un esquema meramente preferencial se conciben por regla general instituciones absolutamente rudimentarias que tienen por objeto ordenar multilateralmente lo que en sustancia es un conjunto de relaciones bilaterales. En esta última alternativa cada país sólo tiene el peso que individualmente pueda producir, con el agravante de que los derechos y obligaciones recíprocos no se determinan con precisión de antemano sino que se entregan a negociaciones en las cuales siempre predominará el interés del más fuerte, sin que exista de esta manera la menor posibilidad de resguardo efectivo hacia los más débiles. El fenómeno de la dependencia externa —con todas sus implicancias de satelización— que ha afectado al conjunto de América Latina en sus relaciones con Estados

⁸Inclusive el Acuerdo Subregional prevé ciertas materias, de interés fundamental para los países de menor desarrollo, en las cuales no podrán adoptarse decisiones sin el voto favorable de Bolivia o Ecuador, otorgándose así a estos países un derecho de veto para proteger sus intereses.

Unidos y Europa Occidental, se repetiría así dentro de la propia América Latina en que los más débiles sufrirían los efectos de depender de los más poderosos. En términos económicos —por lo menos en cuanto se refiere a aumentar las exportaciones— es razonable que los países de menor desarrollo puedan llegar a tener dudas en el momento de optar entre uno y otro esquema; pero en términos políticos, con todas las consecuencias económicas que ellos significan, no parecería haber alternativa posible.

La solidaridad andina a prueba. Los fundamentos económicos

El choque de ambas estrategias someterá —y en cierta medida ya ha sometido— a prueba, como lo adelantábamos, la solidaridad interna del grupo andino. Cabe ahora preguntarse si acaso los fundamentos en que descansa la idea de este agrupamiento subregional ofrecen la suficiente firmeza como para resistir incólumes la prueba. La razón de la pregunta es demasiado obvia: si hay una institución en América Latina que se caracteriza por su verbalismo y fragilidad esencial, esa institución es la de la solidaridad latinoamericana, la cual jamás ha podido manifestarse en términos concretos en aquellas circunstancias en que justamente se la ha requerido.

Sin perjuicio de los méritos y fundamentos intrínsecos que puede tener todo proceso de integración económica, en el caso del Grupo Andino se plantearon originalmente dos fundamentos básicos, ambos dentro de una perspectiva latinoamericana: uno de carácter económico, que fue explícito, y otro de carácter político, que estuvo implícito. El primero partía de la premisa de que la ALALC cumpliría sus objetivos de zona de libre comercio en 1973, tal como lo prevé el Tratado de Montevideo, liberando en esa fecha lo esencial del comercio recíproco; y al mismo tiempo se partía de la premisa de que América Latina contaría con un mercado común en 1985, proceso que se iniciaría paulatinamente en 1970 tal como lo previó la Declaración de los Presidentes. Para que los países de mercado insuficiente y los de menor desarrollo pudieran participar en términos de equidad, competencia efectiva y equilibrio respecto de Argentina, Brasil y México, dentro de ese contexto integrado, se hacía necesario constituir previamente entre ellos una unidad económica viable que asegurara el logro de esos objetivos; esta unidad viable sería la que proporcionaría el

acuerdo subregional mediante un mercado ampliado, una tarifa exterior común y un conjunto de políticas coordinadas, principalmente en el campo industrial. Sobre la base de estas premisas fue que Colombia y Chile presionaron durante largo tiempo para que se aceptara el plazo de seis años como máximo tolerable para el pleno funcionamiento del acuerdo, pues de lo contrario ya sería tarde para participar equilibradamente en el mercado común latinoamericano⁹.

Pero lamentablemente para América Latina, ambas premisas resultaron falsas, siendo hoy claro y definitivo que no habrá zona de libre comercio en 1973 y, por lo que se proyecta, tampoco habrá mercado común en 1985. Por lo tanto este fundamento económico del Grupo Andino, que le daba tonalidades de urgencia y aceleración, ya no ofrece ninguna consistencia en lo inmediato, consecuencia de lo cual ha sido que el Acuerdo de Cartagena recoja un plazo de once años para su pleno funcionamiento reconociendo así que el mercado común latinoamericano ya no es tan inminente. De ahí entonces que tampoco resulte posible basar la solidaridad interna en la necesidad de protegerse rápidamente de una competencia de Argentina, Brasil y México¹⁰. Lo expuesto, repetimos, no prejuzga acerca de los méritos intrínsecos del acuerdo subregional.

Los fundamentos políticos

En lo que toca al segundo fundamento básico, el de carácter político, la realidad nos lleva a conclusiones semejantes. Si bien nunca se puso énfasis en este aspecto, resultaba demasiado claro que había un común denominador político entre los gobiernos de Belaúnde, Frei, Leoni y Lleras Restrepo, no quizás hasta el punto de constituir "bloques" en América Latina, como fue el decimonónico epíteto con que algunos lo calificaron en un comienzo y que rememora la política del equilibrio de potencias

⁹Véase en particular la carta que el Presidente de Colombia dirigió, el 4 de abril de 1968, a sus colegas presidentes de los países del Grupo Andino, donde desarrolla in extenso estos argumentos. Este documento fue ampliamente comentado por la prensa.

¹⁰La posición de Venezuela es al respecto lo suficientemente demostrativa pues no sólo no adhirió al acuerdo subregional sino que, además, plantea como alternativa la revitalización de la ALALC, buscando de esta manera proteger su industria de la competencia subregional y, por tanto, asumiendo de que no existe riesgo de una competencia por parte de Argentina, Brasil y México en el marco más amplio de la ALALC.

practicada en Europa hasta la Primera Guerra Mundial¹¹, pero si lo suficientemente coherente como para desarrollar acciones comunes de cierta envergadura, coherencia que naturalmente se fortalecía al contrastarse con los gobiernos militares de Argentina y Brasil. Ecuador se encontraba en ese momento en un proceso de reformas constitucionales que en ningún caso lo alejaba de ese común denominador. Esta circunstancia netamente política, acompañada del hecho de que todos estos países habían mantenido una posición más o menos homogénea en el marco de la ALALC dada su condición de países de mercado insuficiente o de menor desarrollo, produjo el segundo fundamento básico que dio origen a la idea del Grupo Andino, reajustando incluso la tesis original de Colombia de constituir una Comunidad Económica Caribe-Andina, a la que se hizo referencia anteriormente.

La incorporación de Bolivia al Grupo Andino¹² introdujo la primera variación en el común denominador político, pues se trataba de un gobierno que no participaba plenamente de las características generales de los demás; no significaba ello que se entrabaría la marcha de las acciones emprendidas sino simplemente que lo que hasta entonces podía calificarse de políticamente homogéneo ya adquiriría un carácter menos homogéneo, acercándose a lo heterogéneo. Esta ligera variación se justificaba plenamente a la luz de razones económicas impuestas por la vecindad, de razones de justicia en cuanto se procuraba atender la situación de los países de menor desarrollo y, sobre todo, de razones estratégicas dentro de la política general de la ALALC. Efectivamente la incorporación de Bolivia permitía que la idea subregional fuera mayoritaria en la ALALC —seis países sobre once—, lo que en esos momentos era particularmente importante debido a las resistencias que ella había despertado en la ALALC, hasta tal punto que casi fracasó en la segunda reunión del Consejo de Ministros como muchos de los demás mandatos presidenciales —habiéndose sido objeto de un lenguaje hostil poco común en la habitualmente diplomática

¹¹ Esta imputación fue terminantemente desmentida por una Declaración Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, del 26 de julio de 1966. Véanse también las declaraciones del Dr. Joaquín Vallejo, negociador por Colombia, en el diario "El Tiempo" de Bogotá, del 17 de julio de 1967.

¹² Bolivia adhirió a la Declaración de Bogotá el 18 de agosto de 1967.

ALALC—¹³; hay quienes inclusive interpretan que la idea subregional sólo se salvó en esta reunión gracias al desacuerdo general que hubo en torno a todas las demás materias encomendadas por los presidentes y que, para no dar la impresión de un colapso general, se habría decidido superar las diferencias acerca de lo subregional e instrumentar aunque sólo fuera esta decisión presidencial. Sea como fuere, la participación de Bolivia, acompañada de la posición favorable que manifestaron Paraguay y Uruguay como países eventualmente interesados, fue un factor determinante para recibir la venia de la ALALC. Bienvenida entonces la flexibilidad política que permitió el acceso de Bolivia al acuerdo subregional¹⁴.

Muy diferentes en cambio fueron las implicaciones políticas que se derivaron de la situación acaecida en el Perú cuando cayó el Gobierno de Belaúnde y asumió el poder la junta militar. En ese momento se quebró irremediamente la homogeneidad política del Grupo Andino, transformándose en un agrupamiento tan heterogéneo desde este punto de vista como lo puede ser la propia ALALC. Esta vez sí se entrabó la marcha de las negociaciones, pues Venezuela, en aplicación de la Doctrina Betancourt, se negaba a sentarse a negociar con el nuevo gobierno peruano, razón por la cual las reuniones de la Comisión Mixta fueron postergadas en sucesivas ocasiones; para superar esta situación los cancilleres de Colombia y Ecuador formularon una doctrina en virtud de la cual el participar en reuniones técnicas no implica un reconocimiento tácito de nuevos gobiernos¹⁵. Los cambios constitucionales de gobierno que entretanto ocurrieron en Ecuador y Venezuela significaron una demora adicional en este largo proceso, pues ambos solicitaron plazos para estudiar los proyectos.

¹³Véase por ejemplo el proyecto de resolución presentado por la Delegación de Argentina proponiendo una reglamentación restrictiva de los acuerdos subregionales. Doc. ALALC/CM. II/VI-E/dc. 25. 22 de agosto 1967.

¹⁴Cabe observar que como consecuencia del retiro de Venezuela, se ha vuelto a la situación original en el marco de la ALALC, esto es, los países participantes en el acuerdo subregional han quedado en minoría respecto a los países no participantes; sin embargo esta situación no reviste ahora la gravedad que originalmente tuvo, pues una vez aprobadas las normas sobre acuerdos subregionales por parte de la Asociación se ha facilitado enormemente el camino para la idea subregional.

¹⁵Declaración conjunta de los cancilleres de Colombia y Ecuador de octubre de 1968, publicada en el diario "El Espectador" de Bogotá el 28 de octubre de 1968.

La solidaridad del convencimiento

El hecho concreto es que al no darse hoy día en el Grupo Andino un común denominador político —que le sirvió originalmente de fundamento básico— tampoco podrá basarse en este factor la solidaridad interna de la subregión. En ausencia de fundamento económico externo y de fundamento político en los cuales basar una necesaria solidaridad, en los términos que se han expuesto, cabe preguntarse cuál podría ser esa base. La única base que es posible imaginar a esta altura del proceso es aquella que derive del convencimiento de que la integración subregional es válida, necesaria y viable *per se*, en función de sus propios méritos y no en función de fenómenos externos a la subregión como en cierto modo se había venido planteando su justificación. Sólo cuando se llegue al convencimiento íntimo y definitivo de que la ampliación de los mercados, la liberación comercial y la coordinación de políticas económicas al nivel subregional es la llave indispensable para asegurar una expansión industrial, una racionalización económica y un crecimiento sostenido podrá el Grupo Andino readquirir una cohesión interna que le permita actuar solidariamente frente a estrategias contradictorias en definitiva. Se trata entonces de que la integración subregional opere sobre la base de estímulos internos y no constituya solamente una reacción frente a problemas externos; estos últimos sin duda mantendrán una importancia relativa hasta el momento en que las perspectivas de un mercado común latinoamericano recobren su vigencia, razón por la cual tampoco debieran perderse de vista, pero no constituyen hoy día un estímulo lo suficientemente constante como para permitir que la idea subregional se fundamente solamente en ellos. El retiro de Venezuela nuevamente habla por sí solo.

Dificultades adicionales

Desafortunadamente, esta solidaridad del convencimiento también se ha encontrado y puede seguir encontrándose con serios obstáculos, a pesar de los sobrehumanos esfuerzos que han venido desplegando los representantes personales del Presidente Lleras Restrepo, señores Jorge Valencia Jaramillo y Felipe Salazar Santos, quienes recorrieron una y otra vez los países de la subregión en busca de un entendimiento. Aparte de los hipoté-

ticos problemas que ya se analizaron respecto de Bolivia y Ecuador, surgen en este punto los planteados por Perú y Venezuela y que, en definitiva, condujeron a la marginación de este último país y a la dubitativa posición que mantuvo el primero durante el curso de las negociaciones de Cartagena. La argumentación central que plantearon ambos gobiernos fue que la integración subregional no debía afectar las industrias existentes, esto es, debía referirse solamente a las producciones futuras, salvo excepciones que podrían canalizarse a través de acuerdos de complementación o programas sectoriales de desarrollo industrial. Dicha posición en realidad no innovaba en nada respecto de lo que ha sido la práctica de las negociaciones de la ALALC pues los gobiernos, salvo rara excepción, jamás han otorgado concesiones respecto de productos competitivos con sus respectivas producciones nacionales, e incluso en casos en que por error dichas concesiones se han otorgado luego han sido retiradas sin protesta por parte de los demás gobiernos, que crean así un precedente para acogerse eventualmente a él en caso necesario aun cuando muchas veces esta fórmula signifique violaciones del Tratado, desamparo a los exportadores u otras irregularidades. Ha habido, pues, una plena protección a las industrias existentes, que es lo que Perú y Venezuela procuraban obtener en el acuerdo subregional.

Repetir esta fórmula al nivel andino había sido completamente estéril pues bien podría lograrse lo mismo en la ALALC sin necesidad de crear un mecanismo subregional; por otra parte los acuerdos de complementación de todas maneras deberán tramitarse vía ALALC pues así lo dispone expresamente el régimen que regula los acuerdos subregionales, con lo cual nada justificaría tampoco un mecanismo subregional; y por último si el acuerdo subregional se fuera a limitar solamente a producciones futuras también ello podría lograrse a través de los acuerdos de complementación, cuya reglamentación autoriza mecanismos como la tarifa exterior común, la coordinación de políticas, localización de plantas y otros, sin que tampoco les sea aplicable el juego irrestricto de la cláusula de la nación más favorecida¹⁶. La integración subregional sólo puede concebirse como un proceso general y completo, que sólo contemple excepciones muy determinadas y con plazos muy precisos; de lo contrario nada se ha adelantado. Afortunadamente así lo entendió el Acuerdo de Cartagena.

¹⁶ Véase la reglamentación establecida por la Resolución 99 de la Conferencia de ALALC.

La posición que se ha descrito de Perú y Venezuela demuestra que hasta ahora la solidaridad del convencimiento tampoco es una posibilidad muy cierta. Venezuela definitivamente no adhirió a esta solidaridad retirándose de las negociaciones de Cartagena y abandonando un esquema subregional dentro del cual temía verse afectada por una competencia efectiva. Este desenlace ya podía preverse con anticipación a la última rueda de negociaciones, pues no obstante que el nuevo Presidente de Venezuela anunció un "vigoroso impulso" a la integración latinoamericana por parte de su gobierno, agregó que tales fórmulas no debían poner "en peligro lo ya logrado hasta ahora, sino que a base de la protección de lo existente, es decir, de los impulsos dados a nuestro desarrollo industrial, abran nuevos caminos. . ."¹⁷. De esta manera el gobierno de Venezuela adhería a la posición de FEDECAMARAS, la asociación industrial que tanto combatió los proyectos de integración subregional. En la búsqueda de una protección a su industria Venezuela probablemente adherirá en definitiva a la tesis preferencial en el marco de la ALALC —o en el mejor de los casos a la mantención de la ALALC en sus condiciones actuales— pero no podrá procurar seriamente la "revitalización" de la ALALC pues la única manera de lograrlo sería acelerando el proceso de integración, y por tanto la competencia regional, que es justamente de lo que trata de precaverse. La victoria de FEDECAMARAS se transformará entonces, en corto plazo, en una victoria pírrica pues se traducirá finalmente en que Venezuela tenga cada día menos acceso a otros mercados en expansión.

Distinto fue, en cambio, el desenlace en lo que respecta a la posición del Perú, país que finalmente suscribió el acuerdo subregional a pesar de la actitud dubitativa que mantuvo en el curso de las negociaciones de Cartagena. Sin embargo ¿significará este hecho que Perú ha abandonado definitivamente la tesis proteccionista que compartió con Venezuela y que también recibió el apoyo de sus sectores empresariales? A esta altura del proceso no puede responderse seriamente ni en un sentido ni en otro, debiéndose a lo más indicar algunos antecedentes dignos de tener en consideración. El primer hecho que cabe notar es que la adhesión del Perú fue fruto de una transacción en lo que respecta a la extensión y amplitud de la protección arancelaria que cada país será autorizado a mantener, utilizan-

¹⁷Véanse las Declaraciones del Presidente Rafael Caldera, publicadas en el diario "El Correo" de Medellín, el 10 de marzo de 1969.

do a este efecto el mecanismo de listas de excepción en las cuales se incluirán productos que no serán afectados por el programa de liberación; así, Perú podrá exceptuar hasta 450 ítem de NABALALC en contraposición a Colombia, y Chile que sólo podrán exceptuar 250 ítem. Si bien es cierto que el número de excepciones se nivelará respecto de los tres países en conformidad al calendario que especifica el Acuerdo, no es menos cierto que este mecanismo diferenciado significa un nivel de protección más amplio en beneficio del Perú. De aquí resulta, entonces, que la tesis proteccionista del Perú ha subsistido, por lo menos parcialmente, en el Acuerdo de Cartagena y en un grado aceptable para el sector privado de este país, el cual estuvo fuertemente representado en la delegación que asistió a las negociaciones de Cartagena. Puede apreciarse a la vez que la posición "preferencialista" del Perú en la ALALC¹⁵ guardará armonía con su política en lo subregional pues ambas procuran una adecuada protección a la industria existente; en tal sentido poco se diferencia de la posición venezolana.

En el caso del Perú hay también un factor político adicional que debe tomarse en consideración, por lo menos desde un punto de vista especulativo. Para fortalecer su posición en el conflicto de la IPC —agravado aún más por el conflicto pesquero y los que eventualmente deriven de la reforma agraria— Perú necesitaba vivamente de una expresión de solidaridad latinoamericana que, como se indicó, no es fácil de conseguir. Dicha expresión de solidaridad fue otorgada en términos amplios por las reuniones de CECLA, celebradas en Viña del Mar entre el 7 y el 17 de mayo pasado, expresión que se reflejó tanto en el discurso inaugural del Presidente Frei como en el *Consenso de Viña del Mar* al reafirmarse la soberanía sobre las riquezas básicas. Perú recibió así la necesaria solidaridad; pero para recibir solidaridad también hay que darla y, siempre dentro de lo especulativo, ¿no pudo acaso haberle llegado el turno al Perú con ocasión de la firma del Acuerdo Subregional? Por otra parte la situación política interna del Perú y el mayor grado de solidaridad que el gobierno ha logrado con motivo de los referidos conflictos, bien pudo haber influido en que el sector privado moderara sus críticas respecto de la integración subregional y se allanara a una transacción en Cartagena, a diferencia de lo ocurrido con el sector privado venezolano. Pero ¿subsistirán estas consideraciones de solidaridad una vez superadas las dificultades actuales del Perú?

¹⁵ Véase exposición del Embajador Max de la Fuente, citada en la nota 5 supra.

Lo expuesto permite llegar a una conclusión provisional y es ella que la tesis proteccionista aún subsiste en el seno de la subregión, autorizada parcialmente por el propio Acuerdo, con todas las vinculaciones obvias que ella tiene en la tesis "preferencial" en el marco de la ALALC. El momento de prueba vendrá, al igual que en el caso de los países de menor desarrollo, cuando Perú deba dar cumplimiento a los compromisos de desgravación impuestos por el acuerdo subregional; si la transacción de Cartagena no resulta suficiente dentro de las perspectivas proteccionistas prevalecientes es posible que Perú se incline definitivamente por la estrategia preferencial en el marco de la ALALC, que le daría plena seguridad de protección a sus industrias existentes, abandonando el esquema subregional basado en la competencia efectiva y reencontrándose así con la estrategia venezolana. Es menester no olvidar que en ausencia de una solidaridad real los países tienden a guiarse por sus intereses inmediatos.

Hacia una estrategia realista

Este conjunto de problemas llevó a que dentro del propio Grupo Andino se enfocaran las estrategias con mayor realismo. Así se hicieron todos los esfuerzos posibles para que el proceso pudiera iniciarse con la participación de los seis países signatarios de la Declaración de Bogotá; pero ante la evidencia de que estos esfuerzos fracasarían se acogió la estrategia de iniciarlo sólo entre aquellos países que estaban dispuestos a firmar el proyecto de Cartagena de 1968, aceptando algunas modificaciones transaccionales —como las que efectivamente se concedieron al Perú y en un momento se ofrecieron a Venezuela— pero sin esperar a que todos otorgaran su conformidad. En esta última alternativa incluso se procuró dejar la puerta abierta para permitir el acceso de los países reticentes en la medida en que se fueran convenciendo de la necesidad de la integración subregional¹⁹. Cuando se inició la última reunión de Cartagena sólo Bolivia, Colombia y Chile se habían declarado dispuestos a firmar el proyecto de

¹⁹Véanse las declaraciones que en este sentido realizó, antes de la reunión de Cartagena, el ex ministro y negociador por Colombia, Dr. Joaquín Vallejo. Diario "La República" de Bogotá, 15 de febrero de 1969. Véanse asimismo las declaraciones del Dr. Felipe Salazar Santos en el diario "El Siglo" de Bogotá, del 19 de marzo de 1969. Igualmente se redactaron dos Protocolos para permitir la adhesión posterior de Venezuela, pero ellos no fueron aprobados pues Venezuela se retiró de las negociaciones de Cartagena.

1968, pero, a pesar de las dudas planteadas sobre la viabilidad de una integración subregional entre estos tres países únicamente, se estaba de acuerdo en iniciar el proceso de todos modos. En esta estrategia influyó decisivamente la urgencia impuesta por los plazos, pues así como los cambios de gobierno de Ecuador y Venezuela demoraron las negociaciones en varios meses, los cambios de gobierno que deberán ocurrir en Colombia y Chile en 1970 bien podrían haber significado demoras adicionales si acaso el acuerdo no se hubiera firmado en el curso de este año. También se corría el riesgo de transformar este esfuerzo en un esfuerzo tardío si acaso no se procedía con prontitud²⁰.

Hoy comienza a discutirse si acaso una integración subregional sin Venezuela es viable o al menos si ella producirá frutos dignos del esfuerzo. Pero suponiendo que lo fuera todavía subsisten algunos problemas serios. El acuerdo subregional ha sido concebido dentro del marco del Tratado de Montevideo como un desarrollo especial del mismo, estando así amparado por ese techo jurídico; pero si el Tratado de Montevideo resultara sustancialmente reformado en caso de acogerse la tesis preferencial para la ALALC bien pudiera correrse el riesgo de privar al acuerdo subregional del marco básico bajo el cual se cobija, lo que produciría, entre muchas otras consecuencias, una larga demora adicional, pues el acuerdo debería ser sometido a ratificación y aprobación parlamentaria en cada país miembro sin poder entrar en vigor a través del amparo del Tratado de Montevideo como hoy se prevé. Al mismo tiempo se abriría en los parlamentos un debate interminable. Pero aun cuando el techo jurídico del Tratado de Montevideo subsista, a pesar de algunas eventuales modificaciones, el acoger la tesis preferencial plantearía un serio problema a los países miembros del GATT; el *wavier* otorgado a la ALALC por el GATT se fundamenta en el artículo XXIV del Convenio de este último, que prevé la zona de libre comercio como una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, autorización que se extendería al Grupo Andino por estar amparado por el Tratado de Montevideo; pero si se abandona la zona de libre comercio y se implanta un régimen preferencial caduca la autorización basada en el artículo XXIV, quedando por tanto el Grupo Andino desprovisto de la venia del GATT para continuar adelante. Naturalmente

²⁰ Esta opinión también fue señalada por el Dr. Joaquín Vallejo en las referidas declaraciones.

que siempre será posible una negociación con el GATT, que de todas maneras debería realizarse para regresar al régimen preferencial; pero sería la demostración ante el mundo de cuán poco se respetan los calendarios y compromisos de integración en América Latina.

Un nuevo común denominador

En todo caso, mientras más se acerquen las soluciones buscadas a la realidad de los hechos, mayores serán sus probabilidades de éxito. Así como en el marco de la integración general de América Latina se ha ido abandonando poco a poco la concepción bolivariana de esperar la presencia de todos, y así como dentro de la propia ALALC se reconoció que no todos debían proceder con la misma velocidad —autorizándose en consecuencia los acuerdos subregionales más acelerados— quizás cabría hacer lo propio dentro del Grupo Andino concibiendo diferentes velocidades para diferentes intereses. Dentro del marco de la Comunidad Económica Europea se ha ensayado con éxito esta compatibilización de intereses: la Comunidad representa el ritmo más lento pero dentro de ella se autoriza un mecanismo más acelerado que es el del BENELUX, e inclusive dentro de este último se autoriza un mecanismo todavía más acelerado que es el de la Unión Económica Belga-Luxemburguesa (UEBL)²¹

Guardando las proporciones y diferencias de objetivos bien pudo haberse pensado en la ALALC como el ritmo más lento, en el Grupo Andino como mecanismo más acelerado con la participación de los seis países signatarios de la Declaración de Bogotá y, dentro de este último, en una fórmula más acelerada todavía que permitiera satisfacer las aspiraciones de quienes así lo desearan, que a la fecha de iniciarse las últimas negociaciones de Cartagena eran Bolivia, Colombia y Chile. Así como el régimen especial que se concibió para los países de menor desarrollo económico relativo constituye una aplicación concreta del principio del diferente ritmo para diferentes intereses, ¿no pudo acaso haberse previsto otro ritmo para aquellos intereses que estaban dispuestos a ir más allá que la ALALC pero no tan lejos como lo deseaban Colombia y Chile? Quizás esta aproximación realista hubiera permitido encontrar el común denominador de intereses

²¹ Véase el artículo 233 del Tratado de la CEE en relación al BENELUX y UEBL y véase el artículo 94 del Tratado del BENELUX en relación a la UEBL.

cuya búsqueda resultó infructuosa durante el largo proceso de negociaciones subregionales; quizás hubiera permitido la adhesión de Venezuela, cuya importancia política y económica no debiera subestimarse, y al mismo tiempo hubiera evitado las complicaciones que vendrán respecto de la Corporación Andina de Fomento, de la cual será con certeza excluida Venezuela; y quizás también hubiera permitido la adhesión sin reservas mentales de Ecuador y Perú que, como se indicó, puede ser fuente eventual de futuras dificultades. Este conjunto de factores habría a su vez evitado que el ritmo de la integración continúe midiéndose de acuerdo al compás más lento, fenómeno al cual no escapa el acuerdo de Cartagena —particularmente en materia de plazos— aunque obviamente con menor intensidad que el caso de la ALALC.

El momento ideal para proceder a la institucionalización de ese esquema de las diferentes velocidades, que a la larga a todos hubiera convenido, fue obviamente el de las últimas negociaciones de Cartagena. Lamentablemente no ocurrió así, de donde pueden incluso derivar complicaciones en lo que respecta a la declaración de compatibilidad —particularmente con la Resolución 203— que deben efectuar los órganos de la ALALC. Sin embargo, tal es una solución que no debe perderse de vista por parte de los responsables de la conducción del proceso subregional y que, de ser seriamente considerada, podría llevar a pensar en alguna fórmula de asociación especial para Venezuela con el Grupo Andino —que le ofreciera la posibilidad de avanzar más que lo que permite ALALC pero no tanto como aspira el acuerdo subregional— e inclusive, llegado el caso, a pensar en las modificaciones pertinentes al acuerdo para cuyo efecto los órganos subregionales han sido dotados de las competencias adecuadas.

A modo de conclusión cabe simplemente indicar que muchas de las interrogantes y de los problemas planteados se irán contestando en la medida en que el acuerdo subregional se vaya acercando a los plazos que prevé su calendario. Demás está decir que el grupo andino deberá redoblar sus esfuerzos en la búsqueda de un común denominador y de una solidaridad interna que no se base en hechos circunstanciales y pasajeros, pues de ello dependerá no sólo la suerte del propio acuerdo subregional sino que además el futuro de la ALALC, desde el momento en que una posición homogénea de estos países será determinante para resolver si acaso la asociación persevera en la consecución de sus actuales objetivos o, como algunos piensan, retroceda hacia meras fórmulas preferenciales que

ubicarían a América Latina en una fase preintegrativa de escasas proyecciones. Ello a su vez exigirá de una auténtica y eficiente definición política, llena de contenido y realismo, que supere definitivamente los estériles formalismos que en gran medida son los responsables de este dramático conjunto de dilemas.

Julio de 1969