

Catorce años después

Una evaluación del Pacto Andino

ISIDRO PARRA-PEÑA*

El comercio internacional se desenvuelve en un medio de recesión, inflación, desajustes monetarios y demás problemas; por esa razón los países en desarrollo están abocados a progresar dentro de una estrategia integral que tienda a diversificar los mercados, al tiempo que se reduce la concentración de sus ventas en algunos países desarrollados. No les queda otro camino que adoptar y seguir medidas de cooperación e integración en sus distintas variedades: uniones aduaneras, acuerdos de libre comercio, sistemas de tratamientos preferenciales, etc. Dentro de tales marcos y necesidades, con el Acuerdo de Cartagena Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela pretenden cimentar, con independencia y autonomía relativas, un área de economías integradas por medio de una racional, dinámica y eficiente sustitución de importaciones, en coincidencia con el fomento y la promoción de las exportaciones no tradicionales intrasubregionales y a terceros países.

La integración económica de mercados posee una racionalidad justificadora que la convierte en ineludible. Al juzgar objetivamente sus alcances y realizaciones se debe considerar qué es posible conseguir, en vez de guiarse con idealizaciones abstractas que expresan antes que nada qué se quiere y no cuánto se puede.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

En los años sesenta, los países latinoamericanos emprendieron algunos esquemas de integración de sus economías (como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano), con los que intentaron superar las limitaciones para profundizar en la sustitución de importaciones y la

industrialización, provenientes de la estrechez de sus mercados nacionales. Sin embargo, pronto se vio que los frutos rendidos se agotaban. Así, en 1966 Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela formaron un patrón de integración especial dentro de la ALALC. Como se partió de las ideas convencionales y predominantes sobre las ventajas del libre cambio, en términos ocupacionales, de precios, del ensachamiento tecnológico, etc., se trazó una estrategia de apertura de los mercados basada en el principio de la competencia sin interferencias, el respeto a la llamada soberanía del consumidor y permitiendo que los recursos productivos se asignen según el mecanismo de los precios. En otras palabras, la sustancia ideológica del Acuerdo de Cartagena es el liberalismo económico: se postula una economía de mercados ampliados y se afirma que éstos son el instrumento esencial para alcanzar el crecimiento económico, el máximo aprovechamiento de los recursos productivos y la mayor eficiencia posible de la producción. De acuerdo con este trasfondo conceptual, se aceptó intentar una integración que combinara la protección externa —para alcanzar mayores grados de industrialización por medio de una sustitución de importaciones agrandada en sus posibilidades— y la liberación interna de una porción apreciable del universo arancelario y que al mismo tiempo respetara a la empresa privada, encargada de dar savia vital al funcionamiento del Pacto Andino.

Para integrar sus mercados, los países participantes se comprometieron a realizar un programa de liberación del comercio intrarregional en forma gradual e irrevocable, de suerte que fueran aproximándose a un arancel externo común de manera anual, lineal y automática, postulando en cada país desgravaciones con reciprocidad.

En el Pacto Andino la integración no se apoyó solamente en la liberación del comercio, pues ésta se coordinó con el propósito de conseguir el desarrollo programado de algunas industrias. Con

*Funcionario del Ministerio de Desarrollo de Colombia. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la responsabilidad exclusiva del autor.

tal objetivo se combinaron varios criterios, como la conveniencia de impulsar nuevas sustituciones de importaciones —sin un excesivo proteccionismo arancelario—, incrementar y diversificar las exportaciones de manufacturas, racionalizar la industria existente y mejorar sus condiciones competitivas y de eficiencia, aprovechar las economías de escala, generar un mayor número de empleos sin afectar la adecuada selección de las técnicas productivas, etc. Por ello los programas sectoriales de desarrollo industrial desempeñaron un papel fundamental en la estrategia de industrialización planteada, como decisiones administrativas que los agentes económicos deben ejecutar libremente, si les convienen y reditúan.

Por la estrechez de recursos de inversión y la dependencia tecnológica, en el Acuerdo de Cartagena se reconoció el papel crucial que obligatoriamente tendría la inversión extranjera directa. Ante ello, se definió una política común para su tratamiento; se buscó que no monopolizara exclusiva y excluyentemente una parte significativa de los beneficios, para llevarlos al exterior. Se procedió igual con la transferencia de tecnología y se establecieron regulaciones conjuntas respecto a marcas, patentes, licencias, regalías, etcétera.

Se cree y se afirma que la industrialización es el propósito fundamental para integrar económicamente grupos de países en desarrollo, como los andinos. Este propósito es la causa de que, al ubicar las nuevas industrias, se generen pujas y conflictos derivados de las heterogéneas condiciones de desarrollo industrial de los países miembros y de la distinta capacidad para aprovechar las oportunidades de dinamización para avanzar a grados más elevados de industrialización. Afloran, entonces, los celos de los más débiles y de los descontentos con las distribuciones y participaciones de los costos y beneficios de la integración. Para atender las aspiraciones de industrializarse se estableció la programación en varios sectores "de punta". Con esta iniciativa comunitaria se determinan las localizaciones que sirven de elemento real para promover las inversiones. La motivación y expectativa que cada país le concede a este instrumento es diversa, en virtud de los distintos grados de su desarrollo industrial. Por ello, cuanto más atrasado industrialmente sea un país y más débil su estado general de desarrollo, mayor es su preferencia y anhelo por el desarrollo industrial. Ante la precariedad de los logros que pueden fundamentarse en economías y mercados reducidos, se pasa a esperar demasiado del mercado ampliado protegido, de la asignación programada y de los apoyos conjuntos, financieros y tecnológicos. Por otra parte, si ya se cuenta con un desarrollo industrial se está en mejor situación para sacar partido de la integración, dado el incremento del comercio y el estímulo especial a la industria.

En todo caso se buscó racionalizar la industria existente mejorando sus condiciones de competencia y apoyando los esfuerzos de capitalización y se pretendió seleccionar cuidadosamente los niveles de eficiencia que al mismo tiempo generan empleo productivo y mejor remunerado; todo ello respetando la necesaria distribución equitativa de los beneficios de la integración, en términos del apogeo del intercambio y la industrialización.

Hasta hoy, los programas de desarrollo industrial no se han podido llevar a cabo. Independientemente de lo difícil y engorroso que ha sido negociarlos y adoptarlos, sólo hay afirmaciones formales y se han registrado pocos logros. Los gobiernos elaboran y sancionan los programas, pero la obligación de ejecutar-

los no es suya. Son los agentes económicos privados quienes deben concederles vida concreta. Los intereses y apoyos comunitarios tienen menos importancia que las consideraciones particulares de lucro, rentabilidad, relaciones y conveniencias de poder, reparto de mercados, distribución de inversiones, control tecnológico, etc. Y es que en la economía de mercado capitalista no se puede obligar a las empresas a que declinen sus intereses y propósitos en favor de los provechos e intenciones colectivos, en este caso los subregionales, a los cuales sólo ayudarán si coinciden con los suyos.

La integración no ha traído consigo una vigorosa industrialización de la subregión andina y no se avizora que ello suceda en lo venidero. Se han frustrado las expectativas y las esperanzas del "desarrollismo", que creyó que la industrialización y las economías de escala dependen, esencial y definitivamente, de las dimensiones físicas y económicas de los mercados y que otorgó una importancia secundaria a la consideración de los obstáculos estructurales y cualitativos que impiden que las causalidades operen de acuerdo con el análisis convencional tradicional. Los niveles más altos de industrialización no se alcanzan con adelantos en la integración de mercados, de suyo débiles, puesto que están determinados por las relaciones con el mercado mundial y por las transformaciones internas, económicas y sociales.

EL TRECHO DEL DICHO AL HECHO

La integración de mercados en economías subdesarrolladas en camino de industrializarse se concibe como un poderoso instrumento impulsor del desarrollo y el crecimiento; empero, a juzgar por los resultados, éstos parecen desconsoladoramente modestos. Se pasa entonces a descalificar, por ineficaces, los mecanismos utilizados y surgen pesarasas quejas porque la evolución va a saltos, con recaídas, crisis, desalientos y amenazas de ruptura de los esquemas.

En América Latina, las concepciones prevalecientes suponen "que las bases mismas de la integración han estado estrechamente ligadas al proceso de industrialización, en particular como respuesta al interés por aprovechar las economías de escala, las economías externas y la especialización de la producción. El mayor espacio económico, derivado de la liberación del comercio recíproco de los países miembros, proporciona a la industria la oportunidad de alcanzar un desarrollo más amplio, dinámico, persistente y eficiente que el basado únicamente en el mercado interno de cada país. A su vez, uno de los mecanismos para crear los fundamentos del mercado conjunto es la formación de una preferencia arancelaria regional o subregional, que dé lugar a una significativa diferencia en los aranceles aduaneros en favor del comercio entre los países miembros del acuerdo de integración".¹

Aunque la Junta del Acuerdo de Cartagena reconoce que del Pacto Andino no puede esperarse todo, destaca que "los países miembros concibieron su unidad como un poderoso instrumento que coadyuve al desarrollo económico y social. Si bien tiene un carácter complementario respecto de las medidas nacionales que cada uno de ellos aplica, el instrumento comunitario fue diseñado para modificar sensiblemente las estructuras nacionales. De allí las enormes expectativas que se derivaron de la firma del

1. Véase CEPAL, *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982.

Acuerdo".² Afincadas en la gente tan promisorias esperanzas, y sin saber bien de qué se trata, comienza a convencerse de que está en camino la solución de algunas de las dificultades más serias que aquejan a los sistemas económicos y sociales, cuyo alivio y superación son casi enteramente de solución interna. No se integran las economías con el fin de combatir la pobreza crítica, el analfabetismo, la urbanización aluvional, la contaminación ambiental, el desempleo, la escasez de viviendas, las carencias sanitarias, etc. Desde luego que en dichos campos se admite y se requiere la cooperación internacional, pero sólo como ayuda y apoyo a los esfuerzos propios.

Analistas y actores comprometidos en el Acuerdo de Cartagena reconocen que es una aspiración exagerada concebir la integración como una viga maestra de una nueva estrategia del desarrollo. La ponderan en su calidad de instrumento complementario, pero de todas maneras con profundo calado en sus efectos. A nuestro juicio, el proceso de integración andino es importante y, además imprescindible, pero se le debe entender y juzgar en sus apropiados alcances y dimensiones, resaltando que es mucho lo que resta por hacer y obtener con él. Lo que aquí se dice de ninguna manera pretende descalificar la integración entre las metas de la política económica.

La integración económica, tal como se acepta y practica en los países andinos, no es un instrumento eficaz de desarrollo económico que propicie el cambio social positivo, aunque sí ayuda al crecimiento cuantitativo de las economías; tampoco es la causa eficiente y mucho menos suficiente de tal desarrollo. Es innegable que ahora los países comercian regular y reguladamente una gran variedad de mercancías, por montos crecientes; esto se explica en buena parte por el proceso integracionista, amén de los frutos conseguidos en varios campos distintos al comercio internacional. Sin embargo, las transacciones comerciales hechas en y por el Pacto Andino son modestamente complementarias en la balanza comercial de cada uno de los países; en ningún caso alcanzan preponderancia o un peso significativo. Si se analiza con realismo, resulta que la ampliación deliberada de los mercados de unos países subdesarrollados, como los andinos, no gesta "el desarrollo equilibrado y armónico" —noción muy imprecisa, por lo demás—; no acelera el mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones; no trae consigo un crecimiento que ayude a cambiar las estructuras dentro de un nuevo modelo de industrialización, y no lleva a la especialización eficiente y ventajosa de las economías ni a su complementación eficaz. Aun así sirve bastante en varios aspectos, como veremos.

No puede afirmarse que los países andinos hayan logrado desarrollarse gracias a la integración, puesto que fueron y son sociedades atrasadas que, por el solo hecho de acrecer sus corrientes de intercambio, no han hallado una causa o una razón para transformar sus condiciones históricas de vida. Como siempre, permanecen arraigadas sus conformaciones estructurales de deficiencia, desajuste, incapacidad, inequidad e injusticia sociales; en otras palabras, sus organismos económicos y sociales siguen siendo incapaces de adoptar, transformar y crear autónomamente cultura, tecnología y conductas que estén en concordancia con los requisitos y las posibilidades de un uso eficiente de los recursos productivos disponibles. De aquí que el balance social sea el acentuamiento abismal de las carencias sanitarias, educativas

2. Véase Junta del Acuerdo de Cartagena, *Evaluación del proceso de integración, 1969-1971*.

y habitacionales (salvo el caso de Venezuela). En los empeños por corregir tan inconvenientes condiciones, la integración de los mercados ayuda muy poco a aumentar y regularizar el comercio. Por supuesto que el efecto de funcionar dentro de un sistema de integración irradia en múltiples direcciones, aunque sus dimensiones no deben magnificarse, equivocando el juicio.

Veamos pues qué se ha hecho con el Pacto Andino y cuánto más puede lograrse.

LO YA CONSEGUIDO Y LO PROCURABLE EN ADELANTE

Para empezar, digamos que la integración andina va más allá de los aspectos anejos a la normatividad y a las acciones de la Comisión y de la Junta del Acuerdo de Cartagena, aunque es entendible que las miradas apunten en esa dirección, porque han sido el corazón y el nervio del proceso. Sin embargo, hay otras dimensiones, distintas de las estrictamente comerciales y arancelarias, que se mencionan reiteradamente sin que tengan correspondencia con actividades que les reconozcan, con eficacia, su importancia preminente. De aquí la tendencia a circunscribir el proceso de integración a las tareas de la Comisión y la Junta, con preocupantes desconocimiento y descoordinación de los agentes, cuando de los demás campos e instituciones se trata.

El peso de la atención y el grueso de los esfuerzos integracionistas andinos se han centrado en algunos de los mecanismos convenidos en el Acuerdo de Cartagena,³ especialmente el Programa de Liberación Comercial, el arancel externo común (AEC), la programación industrial y la armonización de políticas, en particular frente al capital extranjero. Los demás se nombran y preocupan a las autoridades andinas, aunque varios escapan a sus posibilidades efectivas de gestión e influencia.

La liberación comercial

Se ha recorrido un buen trecho en el ensanchamiento del comercio intrasubregional en productos no tradicionales, al punto que de 86 millones de dólares en 1969 se llegó a 1 118 millones en 1980 (en estas cifras se excluyen el petróleo y los otros productos de extracción minera, así como los agrícolas, calificadas como básicos de exportación tradicional). La apertura del comercio en el Pacto Andino es estimulante, pese a que la afectan los incumplimientos de algunos países miembros. Al iniciarse en 1969 el proceso de integración, los gravámenes arancelarios en la subregión promediaban 92% *ad valorem* (en especial los de Colombia, Venezuela y Perú); además, había restricciones a la importación (prohibiciones, cuotas, licencias previas, controles de divisas, etc.). En 1980 el mayor arancel aplicable para los productos sujetos a liberación en el comercio entre Colombia, Perú y Venezuela estuvo en alrededor de 26% y se registró un promedio arancelario de 8 a 10 por ciento *ad valorem*; adicionalmente, más de una cuarta parte del universo arancelario se comercializa libremente. De continuar esta tendencia, se espera que

3. Los mecanismos establecidos en el Acuerdo son: armonización de políticas económicas y sociales; programación conjunta para intensificar el proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo; programa de liberación del intercambio; arancel externo común, previa adopción de un arancel externo mínimo común; programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario; cooperación financiera para el comercio y el desarrollo; canalización de recursos, dentro y fuera de la subregión, para otorgar financiamiento; integración física, y tratamientos preferenciales a Bolivia y Ecuador.

para fines de 1983 se habrá concluido con la desgravación acordada (desde el comienzo de 1974 Bolivia y Ecuador gozan de liberación plena).

El programa de desgravación automática y lineal es el mecanismo más importante del Acuerdo, ya que constituye la base de cualquier esquema de integración tendiente a desarrollar un mercado común ampliado. Aunque las acciones liberacionistas muestran fecundidad, es pertinente indicar que el crecimiento del intercambio intrasubregional no se debe exclusivamente a las oportunidades creadas por la reducción y eliminación de las barreras del comercio. En todo caso, es en este frente donde menos obstáculos se han alzado, pese a que se registran retrasos en el ritmo de su cumplimiento.

Hay que seguir impulsando el programa de liberación y ojalá se logre retirar anticipadamente un apreciable número de productos de las nóminas de excepciones y de reserva para la programación conjunta, generando así más oportunidades de acrecer y diversificar el comercio intrasubregional.

El arancel externo común (AEC)

En relación con el acuerdo sobre el AEC se han presentado diversos obstáculos de carácter técnico, y sobre todo político, de suerte que el proceso ha resultado muy difícil. Esta situación no debe extrañar, puesto que los países andinos son agudamente heterogéneos entre sí y tienen enfoques divergentes con respecto a los grados de apertura de sus economías que aceptan como permisibles y también con respecto al margen con que cada uno pretende discriminar, por medio del arancel, a los diferentes sectores de la producción.

De todos modos, para cumplir la etapa inicial del establecimiento de un mercado subregional integrado y protegido comunitariamente, debe llegarse a un arancel externo común, ya que este mecanismo, al combinarse con el programa de liberación, constituye un elemento clave para preservar el tratamiento preferencial del comercio intrasubregional.

Habrán que continuar avanzando dentro de modalidades de transición, hasta llegar a la adopción de un AEC con una franja arancelaria revisable el 31 de diciembre de 1986, con un nivel mínimo de protección efectiva y con correctivos convenidos (se habla de 70%), que incluya tratamientos especiales para los productos de Bolivia y Ecuador y un nivel máximo de la franja (se dice que el mínimo multiplicado por 2.5).

Hay un conjunto de instrumentos de política económica vinculados al AEC que es muy importante armonizar. En otras palabras, los estímulos a las exportaciones, cuya libertad y discrepancia son causa permanente de problemas y desajustes; la aplicación de medidas paraarancelarias; las normas unificadoras de origen, indispensables para garantizar el éxito del programa de liberación, y los regímenes arancelarios de excepción (franquicias a entidades de los gobiernos), que se propone eliminar o reducir al mínimo.

La programación industrial

Los programas sectoriales de desarrollo industrial (PSDI) singularizan al Acuerdo de Cartagena y desempeñan un papel fundamental en la estrategia de industrialización planteada; sin em-

bargo, se trata de decisiones que los agentes económicos sólo llevarán a cabo si les convienen y reeditúan. La industrialización de América Latina se caracteriza por su dependencia, puesto que su crecimiento no se impulsa autónomamente sino que se moldea a partir de las relaciones con los centros hegemónicos y según las necesidades de éstos; tal dependencia se ha hecho mayor por la acción de las empresas transnacionales (ET). Ahora bien, en países como Colombia o Perú, esta industrialización no ha elevado sostenida y apropiadamente los niveles de crecimiento y acumulación; no ha transformado la capacidad de creación científica; no ha impulsado suficientemente la generación de empleo productivo; no ha integrado la industria en un desarrollo interdependiente con la agricultura. Además, le ha concedido validez a una apropiación constante y creciente del valor local en beneficio de los centros.

No puede concluirse que a causa de la integración se progrese rápida y eficazmente en los países del Acuerdo de Cartagena, aunque algo se puede obtener en sectores específicos si se materializa significativamente siquiera un programa sectorial, como se espera que acontecerá con el automovilístico.

Se dice que la programación industrial andina es producto de una transacción por la cual los países más partidarios del mercado libre (Colombia y Chile, entonces todavía miembro del Pacto) aceptaron la filosofía y los alcances de los programas para que los de menor desarrollo relativo y los mayormente proteccionistas aprobaran el programa de liberación. En virtud de los escasos éxitos de la programación y asignación de industrias, es preciso afrontar una realidad que desvanece las optimistas esperanzas que se atribuyeron al mecanismo. Si se insistiera en aplicarlo, podría hacerse en beneficio de Bolivia y Ecuador, en algunas plantas específicas, con certidumbre de que se instalarán. Las demás inversiones que pudieran ejecutarse deberían dejarse libres de una localización predeterminada. Ciertamente los esfuerzos de la Comisión del Acuerdo apuntan en tal sentido, puesto que buscan "alcanzar una liberación comercial entre los tres países mayores y reservar las asignaciones exclusivamente para los dos menores".

La inversión extranjera

Los países andinos siempre supieron que su estrategia dependía de modo crucial de los aportes en dinero y tecnología del capital extranjero. Sin embargo, con el fin de continuar siendo en algo dueños de su destino, adoptaron normas comunes para regular esa participación. No obstante, ni el control efectivo de la inversión extranjera, ni la eficacia de las restricciones que se le imponen dependen sólo de la voluntad política de los gobiernos anfitriones, como tampoco la mera existencia de las disposiciones las hace de por sí reales. Hoy se cuenta apenas con un tratamiento contable, fácilmente evadible, en el que se fijan proporciones de participación en la propiedad de las empresas, de utilidades remitibles, de rendimientos reinvertibles, de regalías aceptadas, etc., y se señalan las ramas en que se puede operar dentro de las conveniencias y ventajas de la integración. Por lo demás, el rigor y el alcance de estas normas se han debilitado, a causa de que la Decisión 24 fue modificada por la Decisión 103.

En el capitalismo están ocurriendo transformaciones estructurales que redefinen aspectos fundamentales del sistema y se transita a nuevos patrones de acumulación del capital y de reparto

de la propiedad y del ingreso. Una característica del naciente esquema de acumulación es el acelerado proceso de internacionalización del capital, principalmente por medio de las empresas transnacionales y en general por la inversión extranjera, que conduce a un redespigüe industrial dentro de una división internacional del trabajo que permite aprovechar intensamente, en interés y beneficio de esas empresas, la mano de obra barata de algunas naciones subdesarrolladas. Se han redefinido las relaciones de dependencia y se imponen, por vías directas e indirectas, normas de política económica que favorecen la articulación de la periferia al centro, subordinándola a los requerimientos de éste.

Luis J. Garay⁴ afirma que las transnacionales son la expresión esencial de la exportación de capital en la economía capitalista de nuestros días, etapa de aguda competencia oligopolística. Las actividades y expansión de estas empresas se rigen y orientan con el fin de atenuar la tendencia estructural a la disminución de la tasa de ganancia, al ampliarse las necesidades de acumulación y de reproducción del capital, a la vez que les es menester alcanzar tasas deseables de aumento de la capacidad productiva. Estas grandes empresas cuentan con poderes económicos, políticos y tecnológicos que sobrepasan los límites de los estados, y los emplean para asegurar sus fines. Sus decisiones y acciones responden básicamente a sus necesidades y no están sujetas al control del mercado, cuyas fuerzas moldean y manejan. Con la competencia oligopólica internacional las transnacionales persiguen igualar las tasas de ganancia de los sectores y sostener un ritmo mínimo de acumulación, todo dentro del funcionamiento de las leyes del desarrollo desigual de las economías.

En síntesis, se puede decir que los cambios en la división internacional del trabajo y en los patrones de la internacionalización del capital responden a las necesidades de la ampliación, reproducción y circulación de los capitales oligopólicos de los centros dominantes. Dichos cambios expresan las pugnas por alcanzar el dominio de los mercados mundiales y condicionan los patrones de desarrollo que se deben seguir en los países periféricos.

Por su parte, Antonio García⁵ dice que cuando las transnacionales se acogen a las condiciones y ventajas del mercado subregional andino, en verdad están tomando la fortaleza desde adentro, beneficiándose con la sustitución de importaciones y con los recursos internos naturales, humanos y de ahorro. Así, tenemos una integración que nos viene y se determina "de arriba y desde afuera", en vez de la procurable, que debiera ser "de abajo y desde adentro".

Con la programación sectorial se buscó asegurar la industrialización de los países andinos. Sin embargo, como un alto porcentaje de las asignaciones de los programas pertenece al dominio oligopólico de las transnacionales, su implantación plena sería a costa de desnacionalizar la producción industrial, riesgo que se torna en realidad según éstas determinen qué inversiones hacer, dónde y cuándo. Además, como las posiciones de los países y la de las autoridades comunitarias —Comisión y Junta del Acuerdo de Cartagena— difieren respecto de las transnacionales, hay brechas que éstas aprovechan para debilitar la integración subregional.

Al adoptarse la Decisión 24, sobre capitales extranjeros, hubo quejas, protestas y pronósticos desconsoladores sobre el futuro desarrollo andino. Conseguido su ablandamiento en todo sentido, el actual régimen en esta materia no se critica seriamente, salvo algunas acotaciones eventuales con respecto a la transferencia de tecnología. Se dice que hoy "tenemos una Decisión 24 con la cual pueden convivir todas las transnacionales"⁶ y se destaca la disposición de éstas para participar en empresas mixtas con capitales nacionales. Parece que al decantarse el instrumento se amolaron los dientes de la regulación soberana sobre la inversión extranjera.

El Tribunal Andino de Justicia

Grandes esfuerzos en estudio y negociaciones se han dedicado a crear el Tribunal Andino de Justicia, instrumento que pondrá bases más firmes al desarrollo y consolidación del proceso integracionista. Cuando el Tribunal se establezca, se habrá conseguido un importante avance institucional, pues ejercerá funciones jurisdiccionales comunitarias que asegurarán la interpretación armónica de las normas vigentes, dirimirá las controversias entre los países miembros, preservará el ejercicio estricto de las competencias de los distintos órganos del Acuerdo y fiscalizará y resolverá los conflictos por incumplimiento de compromisos. Todos los países admiten la urgencia de instalar el Tribunal, pero en Venezuela no se aprueba por razones de orden constitucional, que impiden cesiones de soberanía de este tipo en órganos supranacionales. Mientras se solventa el callejón sin salida, los demás países deberían ponerlo en marcha para demostrar en la práctica sus bondades.

Otros mecanismos de integración

La Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena también actúan en otros frentes de la integración, pero en varios de ellos sus posibilidades efectivas de influencia y acción son mínimas. Por razones prácticas, institucionales y jurídicas, se han privilegiado los mecanismos mencionados, con la consecuencia de que las opiniones pública, técnica e incluso política tienden a centrar su atención e interés en las materias que manejan y deciden la Comisión y la Junta y los organismos nacionales vinculados a ellas. Empero, la integración, en sus temas claves y cruciales, trasciende los aspectos arancelarios y demás que hasta hoy han gozado de atención prioritaria y cuidado atento; hay otros que precisan de semejante ponderación y de acciones concretas urgentes. Se tiene que romper la barrera mental que constriñe las consideraciones integracionistas a las desgravaciones arancelarias y sus rubros anejos inmediatos.

Los programas agropecuarios

Las acciones referentes a este sector buscan elevar los rendimientos y la producción, en particular de los productos deficitarios en la subregión. Se habla de elaborar una política agropecuaria subregional, aunque en verdad es ilusorio pensar en llegar hasta allá. Se trabaja por conseguir la concertación de proyectos (desarrollo tecnológico en alimentos, oleaginosas —palma africana—, etc.), pero cualquier avance depende ante todo de los ministerios de agricultura y las autoridades nacionales de ese sector de los países andinos y, subsidiariamente, de la Comisión y la Junta del

4. *La estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena*, Editorial Pluma, 1979.

5. *Problemas y posibilidades de la integración andina*, Fundación F. Neumann, 1974.

6. Félix Moreno, *Modelos de desarrollo económico, Colombia, 1960-1982*, La Oveja Negra, 1982.

Acuerdo. En este campo hay tareas que demandan cuidado y atención permanentes.

Transporte por carretera e integración física

Los países andinos, conscientes de la importancia del transporte, se comprometieron a adoptar una estrategia de desarrollo que les permitiera superar, entre otros, los problemas derivados de la infraestructura y tomar las medidas necesarias en materia de transporte, especialmente las que facilitasen el tráfico fronterizo (artículo 86 del Acuerdo de Cartagena). Los esfuerzos se han concentrado en el transporte internacional por carretera. La Comisión del Acuerdo ha aprobado cinco decisiones sobre esta materia, destacando las 56, 56A y 94.

La gama completa de la actividad del transporte está comprendida en la Decisión 56, que constituye una disposición de especial trascendencia: fija las condiciones, los campos de aplicación y los aspectos operativos que deben observar las empresas de transporte destinadas al servicio internacional; además, define y reglamenta nociones como las de servicios y operaciones, transporte de carga por carretera, transportador, reciprocidad, certificado de idoneidad, flota de propiedad o administrada, conocimiento de embarque, recintos binacionales en las fronteras, etcétera.

La Decisión 56 fue aprobada en el Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, en agosto de 1972. En la Decisión 56A, de julio de 1973, se fijan las normas y procedimientos para llevar a efecto la anterior.

Colombia adoptó la Decisión 56 mediante el Decreto 1910 de septiembre de 1973 y Venezuela por Ley del 26 de septiembre del mismo año. El Gobierno de Perú la ratificó como ley en 1977; en cuanto a Bolivia, sus circunstancias políticas han hecho que la posición frente a la Decisión 56 sea variable y no existe mucho interés por reglamentarla, pese a que está incorporada en su legislación interna.

Ecuador se ha visto marginado de la Decisión 56 debido a que su Gobierno aún no la ha ratificado ni adoptado, circunstancia infortunada que entorpece los propósitos integracionistas de los otros países, en particular el transporte.

Por la situación geográfica de Ecuador y no obstante los propósitos y avances obtenidos por Perú, con la reglamentación del Certificado de Idoneidad y el funcionamiento del Consejo para la Coordinación del Transporte Internacional, la operación del servicio internacional desde Perú hasta Venezuela se ha interrumpido.

El objeto de la Decisión 56 es lograr la máxima simplificación de trámites y controles, para evitar pérdidas de tiempo en la ruta y lograr reducir los costos del transporte que impiden una mayor movilidad de productos dentro de la subregión. En un primer nivel se establecen normas comunes en los aspectos aduanero, migratorio, policial y de tránsito, para facilitar el cruce de frontera de los vehículos, sus tripulantes, pasajeros, carga y encomiendas. En un segundo nivel se fijan los elementos uniformes para elaborar un contrato tipo de transporte que complementa la agilización de las operaciones mercantiles y financieras. En un tercer nivel se aprueba la creación de una comisión administrativa que controle las normas, vigile la aplicación de los reglamentos y pro-

ponga modificaciones para perfeccionar la Decisión 56, promoviendo para tal fin los estudios correspondientes.

Muchos problemas del transporte internacional por carretera desaparecerían si estuviera plenamente vigente la Decisión 56; empero, la experiencia de los años transcurridos desde que fue aprobada demuestra que quizá aún no existen las condiciones para su completa aplicación en el corto plazo.

La Decisión 56, como norma subregional de carácter general, además de su ratificación, requiere ser reglamentada para su efectiva aplicación. Sólo Colombia y Perú han avanzado en este campo, en particular en cuanto al otorgamiento del Certificado de Idoneidad, para conceder a las empresas el permiso de realizar transporte internacional. Perú también avanzó respecto de la nacionalidad de las mercancías en contenedores.

La Decisión 94, aprobada en diciembre de 1975, estableció el sistema troncal andino de carreteras, conformado por tres tipos de ejes, de los cuales el más importante es el Central, que permitirá la interconexión continua y directa de los países miembros, facilitando el intercambio comercial andino. Después de siete años, su ejecución no ha cobrado mayor importancia. Pese a que las carreteras venezolanas se encuentran en buenas condiciones, al igual que la mayor parte del Eje Central de Colombia, el problema grave reside en la legislación relativa a los pesos máximos por eje permitidos en el tránsito vehicular; Colombia tiene los pesos más bajos de la subregión (8.2 ton por eje sencillo y 14.5 ton para eje en tándem), con lo cual se limita el tránsito de los camiones venezolanos, con capacidad superior a 35 toneladas.

Hay otros aspectos normativos operacionales y de organización del transporte en que es preciso avanzar; de ellos, a título de ejemplo mencionaremos a las empresas binacionales y multinacionales y a los sistemas de seguros.

De todas maneras, se debe destacar que la responsabilidad de solucionar los problemas del transporte subregional es, ante todo, de los ministerios de Transporte y Obras Públicas; a las autoridades del Acuerdo les corresponde insistir ante ellos para que admitan la importancia de la integración.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) propuso al BID y al Banco Mundial la realización de un programa de integración física para coordinar la acción de las tres instituciones financieras y, en consecuencia, atender mejor los proyectos subregionales en la materia. El 31 de mayo de 1982, la Junta del Acuerdo, la CAF, el BID y el BIRF convinieron en establecer un sistema de coordinación interinstitucional para impulsar la programación de la integración física andina en sus distintas etapas: preinversión, financiamiento y ejecución de proyectos. Es de esperarse que este intento de cooperación tenga éxito y que los gobiernos nacionales lo auspicien y apoyen.

El financiamiento de la integración y los pagos

La CAF es el organismo financiero encargado de impulsar el proceso de integración subregional andina; promueve y financia proyectos y el comercio entre los países miembros del Acuerdo, y de éstos hacia mercados externos.

La CAF ha evolucionado al ritmo y dentro de los alcances que le ha fijado el desarrollo del Pacto Andino. La opinión de los paí-

ses miembros, los gobiernos y aun las autoridades de la integración parecen no conocer plenamente la naturaleza, las tareas y los alcances de esta entidad, por lo cual es muy difícil que pueda obtener los aportes accionarios y casi imposible que aumente su capitalización.

La CAF cuenta con un mecanismo para promover y financiar el comercio intrasubregional de productos no tradicionales, el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio Exterior (Safico). Éste opera principalmente mediante préstamos a los importadores con base en recursos aportados por la CAF, los distintos organismos nacionales de crédito a las exportaciones y los bancos centrales.

Pese a los retrasos y las dificultades del proceso de integración andina, las corrientes de intercambio crecen con particular dinamismo, de suerte que el desafío para ampliar el radio de presencia del Safico es particularmente prometedor. Se tiene que dar curso a las acciones de apoyo al Safico para que cuente con los recursos imprescindibles que le garanticen avanzar, ganando representatividad y peso en la composición de las fuentes de crédito para el comercio de la subregión.

El Fondo Andino de Reservas (FAR) tiene por objeto servir de apoyo en el corto plazo para solucionar los desequilibrios en la balanza de pagos de los países del Acuerdo de Cartagena, concediéndoles créditos o garantizándoles préstamos de terceros; además, debe contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los mismos. El convenio que estableció el FAR dice que puede orientar fondos hacia colocaciones que contribuyan al desarrollo del comercio de la subregión y también le permite invertir sus recursos propios, o los que capte, en depósitos o fideicomisos en valores de la CAF. Desde el 12 de marzo de 1982, el FAR adquiere de la CAF aceptaciones bancarias originadas en transacciones del Safico, pero parece que este apoyo podría ampliarse con un ambicioso programa de colocaciones de bonos de la CAF en el FAR, ojalá en condiciones relativamente concesionales que cimenten créditos verdaderamente de estímulo y promoción.

En lo que atañe al sistema de pagos, también pueden recomendarse algunas acciones a corto y largo plazos, tales como:

a) Mayor coordinación de los organismos financieros de la subregión, con una vinculación decidida de la banca comercial, para facilitar el aprovechamiento de las ventajas crediticias existentes y su orientación al comercio intrazonal.

b) Una cooperación más estrecha de los bancos centrales, en particular de aquellos países que tienen controles de cambio, para identificar las dificultades que surgen con la utilización del mecanismo del crédito recíproco. Esta coordinación deberá procurar la participación activa de la banca comercial, que tradicionalmente ha estado vinculada al comercio subregional o que recientemente se ha creado, para lograr estos objetivos.

c) Para tratar de desarrollar el mercado de aceptaciones bancarias, de alguna manera la banca central podría orientar parte de sus inversiones de reserva a los bancos comerciales, de manera que éstos puedan, a través de las entidades financieras de la subregión que se han creado para tal efecto, negociar estos documentos.

d) El conocimiento de las ventajas crediticias que existen en los países, en particular de aquellas que se otorgan a los exportadores en las formas de crédito de comprador, de proveedor o preembarque, permitiría propiciar el comercio de la subregión. En esta labor pueden colaborar aquellas entidades financieras que ya tienen estrechas relaciones con la banca central, por medio de la colocación de recursos orientados en este sentido, o que han recibido disponibilidades para ser encauzadas en los demás países.

CONSIDERACIONES FINALES

De conformidad a lo que se esperaba de la integración andina los resultados pueden parecer modestos. Empero, la verdad es que hay avances notorios en muchos frentes. Aunque la tarea es difícil e ingrata, no se han perdido los empeños y recursos comprometidos y hay que perseverar para alcanzar mejores logros. Por lo dicho es claro que resta mucho por hacer y que se llega más lejos en conjunto que individualmente. Por otra parte, el proteccionismo egoísta prevaleciente en los centros obliga y favorece relativamente las acciones conjuntas de los países débiles.

La evolución ordinaria del Pacto Andino en los catorce años transcurridos ha acumulado frustraciones, descontentos e insatisfacciones, que lo han sumido en una aguda crisis que amenaza la vigencia futura del Acuerdo.

Las visiones ilusorias e ilusas, mediando la ayuda eficaz de la ignorancia corriente que se nutre del sentido común y la desinformación normal y generalizada sobre la integración andina, han equivocado el juicio valorativo sobre el proceso, otorgándole peso e irradiaciones que no tiene ni tendrá. Los arreglos de intercambio mutuo entre los países andinos no son instrumentos eficaces de desarrollo y, por ello, la lógica económica descalifica los intentos proteccionistas cerriles con que se pretende resolver desbarajustes estructurales de lejanos origen y arraigo. Es, pues, infundado pretender afinar una recuperación industrial cerrando las fronteras al modesto comercio con las naciones vecinas. En cambio, sí se causan daños y perjuicios irreparables a la necesidad cooperación, para cosechar a cambio pasajeros frutos políticos locales.

Uno de los gobiernos andinos, con arraigo, respaldo y credibilidad ante sus nacionales, debería convocar a sus socios a la sinceridad sin esguinces ni timideces para la búsqueda de un mercado común. Si hay claridad en la meta, quienes la tengan deberán tomar decisiones heroicas y definitivas para abandonar aquello que no sea realizable, y cumplir las obligaciones mutuas que se convengan. El país que no esté interesado, que lo manifieste paladinamente y se ponga a un lado, para permitir que los otros sigan adelante. Tampoco debe olvidarse el quehacer de los instrumentos complementarios, valgan los casos de la CAF y el FAR. A lo mejor habrá que quitarles a tales entidades las restricciones operativas que les circunscriben las acciones a campos y actividades de un proceso que no camina y por ello las entraña en su desenvolvimiento. Pero es preciso no quedarse en soluciones de contentamiento que no resuelven nada.

Salidas tiene que haber, puesto que la integración de mercados de economías vecinas, afines y complementarias sigue siendo un elemento complementario del desarrollo inescapable e imprescindible. □