

PONENCIA DE LA ASOCIACION ESCUELA DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA AL VII CONGRESO NACIONAL DE LA ASOCIACION NACIONAL DE ESTUDIANTES DE CIENCIAS ECONOMICAS (A.N.E.C.E.).

"LA INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINA"

INTRODUCCION.

"El tema de la integración económica es muy importante. Ningún país latinoamericano podrá prescindir en el futuro de un mecanismo integracionista para romper la estructura estéril del subdesarrollo"⁽¹⁾.

Pero, al mismo tiempo, el tema de la Integración Subregional Andina es demasiado amplio como para poder agotarlo de una sola vez. La naturaleza de este trabajo nos obliga a tocar únicamente aquellos puntos, que a nuestro juicio, parecen los más importantes. Aun así estamos seguros que solo los tocamos de paso.

I. ANTECEDENTES.

1. — La ALALC.

La creación y funcionamiento de la ALALC, constituyen el antecedente histórico más directo e inmediato de la Integración Subregional Andina.

La ALALC se crea en febrero de 1960, mediante el tratado de Montevideo, tratado que busca llegar en for-

ma gradual y progresiva a un Mercado Común Latinoamericano. El propósito declarado y de largo plazo de la ALALC consistía en ampliar las dimensiones del mercado para poder abastecer el consumo de una población continental que se estima llegará a 450 millones en el año 2.000. El mecanismo a través del cual se esperaba con este propósito era la gradual eliminación de las barreras del comercio internacional.

Las primeras ejecutorias de la ALALC hicieron ver que el nivel de desarrollo de sus miembros era desigual: Argentina, Brasil y México presentaban un mayor nivel relativo de desarrollo. En consecuencia, "el esquema de la ALALC significaba repetir a nivel latinoamericano el cuadro que se daba en el mundo: por una parte, países que se especializaban en la producción de materias primas y, por otra, países que se especializaban en la producción industrial y cosechan la mayor parte de los beneficios"⁽²⁾.

(1) MARCELO FERNANDEZ: Integración Económica Latinoamericana, mimeografiados, pág. 1.

(2) Ricardo French Davis M., citado por el Instituto de Investigaciones de la Universidad Central. Revista Economía Nº 61, agosto de 1974, pág. 57.

Otra de las causas del fracaso de la ALALC es que "en la práctica consistió en un simple esquema de liberación parcial entre los países miembros. No incluyó disposiciones que garantizaran una distribución equitativa de los beneficios de la integración entre ellos, así como tampoco contempló la armonización de las políticas económicas"⁽³⁾.

Las dificultades encontradas y las frustraciones causadas por el proceso lento y conflictivo de las negociaciones, hicieron que un grupo de países considerasen la posibilidad de establecer un convenio de integración subregional.

2. — Negociaciones Diplomáticas.

La Declaración de Bogotá (1º de agosto de 1966) recomendó celebrar acuerdos entre países de "menor desarrollo económico relativo" y de "mercado insuficiente" para impulsar la creación de un Mercado Común Latinoamericano.

La Declaración de los Presidentes de América (1967, Punta del Este, Uruguay) apoyó la iniciativa de los acuerdos subregionales.

La Comisión Mixta, creada como resultado de la Declaración de Bogotá, presentó (agosto de 1967) al Consejo

de Ministros de la ALALC las bases del acuerdo subregional.

En Cartagena, tras deliberar sobre varios textos preparados por la Comisión Mixta, el Consejo de Ministros aprobó el **Acuerdo de Integración Subregional del Grupo Andino**, el mismo que fue suscrito por los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú⁽⁴⁾. El Acuerdo fue suscrito el 26 de mayo de 1969, en Bogotá. Poco después la Comisión Mixta, órgano subregional máximo, lo denominó **Acuerdo de Cartagena** en honor de la ciudad donde se llevaron a cabo las negociaciones previas a la suscripción del documento oficial.

II. OBJETIVOS Y MEDIOS DEL ACUERDO DE CARTAGENA.

1. — Objetivos y Medios.

Los objetivos y medios declarados por el Pacto Andino son los siguientes:

a. — "Armonización de políticas económico-sociales y aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes".

Este objetivo aparece, ante todo, como una declaración protocolaria, pues exige estructuras socio-económi-

(3) Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central, Revista Economía, Nº 61, agosto de 1974, pág. 57.

(4) Venezuela, que participó en las discusiones, se retiró antes de la sesión final. No obstante volvió al seno del Grupo el 13 de febrero de 1973.

cas homogéneas y un proyecto común de organización política, requisitos que, como se sabe, no están presentes en la subregión.

- b. — "Programación conjunta, intensificación del proceso de industrialización subregional y ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial".

El Acuerdo aspira, por medio de este objetivo, a consagrar la programación industrial como su mecanismo fundamental.

- c. — "Un programa de liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en el marco de la ALALC".

Este mecanismo contempla la programación de la liberación del comercio y constituye uno de los mecanismos básicos del proyecto integracionista a través del cual se aspira a eliminar las cuotas, los depósitos previos y otros obstáculos al intercambio, así como a proteger la producción interna de la subregión.

La liberación del comercio espera configurar en la región un Mercado Común, así como lograr un volumen de producción que le permita competir en los mercados exteriores.

- d. — "El Arancel Externo Común, cuya etapa previa será la adopción de un Arancel Mínimo Común".

El Arancel Externo Común, no es sino la fijación de una tarifa aduanera igual, aplicada por los países del Grupo Andino para su comercio con países del resto del mundo. En cuanto al Arancel Mínimo Común, el Acuerdo de Cartagena lo aprueba en la Declaración 12 para 175 productos incorporados en el primer tramo de la Lista Común.

- e. — "Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario".

Los programas para el desarrollo agropecuario se refieren a la planificación, al establecimiento de convenios sobre el abastecimiento de productos agropecuarios entre entidades estatales y a una acción en materia de normas y programas comunes sobre sanidad animal y vegetal.

- f. — "La canalización de recurso de dentro y de fuera de la subregión para proveer la financiación de las inversiones que son necesarias en el proceso de integración".

(Este mecanismo se explica más adelante en el análisis de la Decisión 24).

- g. — "La integración física".

La integración física se presenta como una condición indispensable para el funcionamiento del mercado subregional y para el aprovechamiento de los estímulos generados por la desgravación arancelaria y la tarifa externa común.

- h. — "Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y Ecuador".

A través de los tratamientos preferenciales a los dos países, calificados, como de menor desarrollo relativo, el Acuerdo espera crear oportunidades para acelerar el ritmo de su crecimiento. El tratamiento preferencial se refiere, sobre todo, a los plazos en el Programa de Desgravación y algunas concesiones dentro del Programa Industrial.

2. — La Decisión 24.

Con el criterio de que el desarrollo subregional generaría la necesidad de la inversión en los sectores productivos, en diciembre de 1970 se aprobó

en Lima, la Decisión 24, que se refiere al **tratamiento a los capitales extranjeros**.

Entre los considerandos de la decisión se manifiesta que el capital extranjero puede realizar "un aporte considerable al desarrollo de América Latina, siempre que estimule la capitalización del país donde se radique, facilite la participación amplia del capital nacional en ese proceso y **no cree obstáculos a la integración regional...**".

Este espíritu general determinó el establecimiento de las siguientes medidas específicas:

1. — Toda nueva inversión requiere de una autorización previa por un organismo nacional;
2. — Se regula el uso del crédito interno y externo;
3. — Se restringe la reinversión automática de utilidades y la compra de acciones de empresas nacionales;
4. — Se prohíbe nuevas inversiones en sectores tales como el sector financiero, la publicidad y medios de comunicación; y,
5. — Se establecen normas para el traspaso gradual de las empresas extranjeras, existentes o nuevas, a capitales nacionales⁽⁵⁾.

Sobre la última de las medidas señaladas, cabe destacar los dos siguientes puntos:

- a. — Se obliga a la empresa extranjera a ofrecer al público inversionista nacional no menos del 51 % de sus acciones "dentro de un plazo no mayor de 10 años para los países más desarrollados de la región y no mayor de 15 años para los países de menor desarrollo".
- b. — Se obliga a los bancos y empresas extranjeras existentes a transformarse en **empresas mixtas** que serían aquellas cuyo capital social pertenece entre un 51 % y un 80 % a inversionistas nacionales⁽⁶⁾.

III. BREVE EVALUACION DE LA PARTICIPACION DEL ECUADOR EN EL GRUPO ANDINO.

1. Aspectos Comerciales.

José Moncada⁽⁷⁾ analiza los resultados obtenidos por el país en los cuatro primeros años de su participación en el Grupo Andino, mediante el siguiente cuadro:

(5) RICARDO FRENCH DAVIS M., citado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central. Ob. cit., págs. 65-66.

(6) Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central. N° 61, pág. 66.

(7) ECONOMIA, N° 64, agosto de 1975, pág. 26.

COMERCIO DEL ECUADOR CON LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO (1969 - 1972)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldos
1969	11.4	13.1	— 2.1
1970	14.6	21.3	— 6.7
1971	19.1	36.0	— 16.9
1972	30.2	25.9	+ 4.3

Como se puede observar, en el periodo estudiado, en materia de saldos del balance comercial, los tres primeros años dejaron saldos deficitarios, siendo el más alto el de 1971. Moncada atribuye este fenómeno al hecho de que el Ecuador exportó durante ese periodo productos primarios que poseían un mínimo de valor agregado y elasticidades, ingreso y precio que colocan al país en una situación de desventaja frente a los demás que conforman la Subregión Andina.

Con el ánimo de ofrecer un cuadro general respecto al significado de la participación del Ecuador en el Acuerdo de Cartagena (1969-1972) por la vía de las asignaciones hechas al país a través de las Decisiones 28 y 57 sobre artículos para ser producidos en el Ecuador y, sobre Programación Industrial del Sector Metalmeccánico, así como las asignaciones constantes en las propuestas relativas al Complejo Petroquímico y la Industria Automovilística, a continuación se registra el siguiente cuadro:

2. — Ocupación y nuevas inversiones.

Decisiones y Propuestas	Inversiones (millones de dólares)	Valor Bruto de la Producción en 1980 (millones de dólares)	Probable ocupación de la mano de obra
Decisión 28 (Artículos no producidos)	21.9	23.1	839
Decisión 57 (Metalmeccánica)			940
Petroquímica	327.0	428.8	300
Automotriz	102.0	155.0	8.690
TOTAL	459.9	644.1	10.769

Naturalmente que una representación tan simplificada como la que se acaba de formular, supone reconocer que habrá una capacidad adecuada de inversión en la economía nacional, así como disponibilidades de divisas para realizar las importaciones de

equipos y de materias primas involucradas, es decir, que habrá la indispensable agilidad de oferta de cada sector frente a los estímulos de la demanda; caso contrario, la materialización de los efectos ocupacionales indirectos sería solamente virtual.

Por otro lado, en la estimación general de los impactos que la Integración Andina provocará en favor de la ocupación de la mano de obra en el Ecuador, no se han tenido en cuenta las posibilidades de empleo que se habrían creado y que se crearán en el país como resultado de la ampliación en el uso de la capacidad de producción instalada a que den lugar las exportaciones generadas con motivo de la aplicación del programa de liberación comercial del Acuerdo de Cartagena. En tales casos tales posibilidades habrían sido y podrán ser de apreciable significado⁽⁸⁾.

3.— La Integración Física.

Dentro del margen del balance del resultado de la participación del Ecuador en el Pacto Andino es justo destacar algunos proyectos de infraestructura necesarios para la integración física del país con sus vecinos del norte y sur. Entre tales proyectos cabe mencionar el puente sobre el río Rumichaca, la carretera Panamericana, los trabajos referentes a las intercomunicaciones con Colombia con el sistema UHF, con 60 canales, además del sistema vía satélite; se ha terminado la red de intercomunicación eléctrica con Colombia; con el Perú, la red

de intercomunicación telefónica en el sistema UHF, con 60 canales, entró en funcionamiento en 1974.

En este mismo campo de acción cabe mencionar los trabajos que se adelantan en el Perú para el aprovechamiento integral de los recursos de las cuencas de los ríos Pindo-Puyango-Túmbez y Catamayo-Chira, así como algunas conexiones interviales para favorecer un amplio intercambio.

4.— Principales beneficiarios de la Integración.

La importancia que han adquirido las exportaciones de productos manufacturados al Grupo Andino y el análisis de los propietarios de las firmas que producen bienes industriales o semiindustrializados, permiten sostener que los principales beneficiarios del Pacto Andino son los miembros de un grupo que intuyó el crecimiento del sector industrial-financiero y que no solo indujo su expansión sino que se preparó para ejercer nuevas funciones.

Se trata de un grupo que, para alcanzar el predominio, se esmeró en conseguir que el Estado desarrollara una política de aliento y protección a la industrialización sustitutiva de importaciones y de estímulo a la penetra-

(8) JOSE MONCADA: Breve evaluación de la participación del Ecuador en el Grupo Andino. ECONOMIA, Revista del Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central N° 64, pág. 28.

ción del capital extranjero con el cual se asoció y se sigue asociando en la mayor parte de sus actividades.

Son los miembros de este grupo quienes, gradual pero firmemente, han ido influyendo en las decisiones sobre política económica. Son ellos los que, asociados con inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos y del "Grupo de la Comunidad Nortatlántica para el Desarrollo de América Latina" (ADELA), **más se han beneficiado** de la integración.

El Acuerdo de Cartagena, en este sentido, ha contribuido para **afirmar la presencia hegemónica** de un estrato social que, desde hace unos 20 años, ha estado pugando por tener un sitio destacado entre los sectores dominantes.

IV. LA CRISIS ACTUAL DEL PACTO ANDINO.

1. — La Decisión 24.

Chile ha frenado desde 1973 la marcha del proceso de Integración Subregional. El Estatuto 600 que dictó en ese año reformó unilateralmente la Decisión 24 y mereció el rechazo de los otros cinco países⁽⁹⁾.

Luego, en los años 74, 75 y 76 ha venido sosteniendo criterios que lesio-

nan la filosofía del Acuerdo de Cartagena. Ha insistido en la necesidad de que se suprima en la Decisión 24 la "limitación" del 14% en la reinversión de utilidades y la "obligación" de nacionalizar las empresas extranjeras en un plazo prudencial. También sostiene el establecimiento de un Arancel Mínimo Común del 30%. En los últimos meses ha conseguido la adhesión de Bolivia con el objeto de presionar ante los cuatro países la aprobación de sus peticiones. Pero esos países a pesar de estar conformes con algunos cambios que contribuirían a dar mayor claridad al Régimen Común, se oponen a cualquier cambio que pretenda eliminar o adulterar disposiciones fundamentales de la Decisión 24 que consideran, con razón, como de la esencia misma del Régimen Común, especialmente, las obligaciones establecidas para promover la incorporación de capitales nacionales en las empresas extranjeras hasta su transformación en empresas mixtas con capacidad decisoria nacional, porque, "esta regla es para varios gobiernos la garantía mínima posible de que alguna vez el capital extranjero se insertará en la economía nacional y no permanecerá en ella como un cuerpo extraño con sus propias estrategias y objetivos"⁽¹⁰⁾.

(9) GUILLERMO QUEZADA: Chile ha detenido el Progreso Integracionista. EL UNIVERSO. Suplem. Dominical, agosto 1/76, pág. 6.

(10) GERMANICO SALGADO: El Grupo Andino en la Encrucijada. EL COMERCIO, 4 de agosto/76.

2. — La Decisión 100.

"La Decisión 100 contiene el proyecto de Protocolo presentado por la Junta del Acuerdo de Cartagena, que no es otra cosa que el contenido de la serie de reformas que tienen que introducirse en el Pacto Andino para hacer posible su subsistencia.

"Fundamentalmente contiene la ampliación de plazos para el cumplimiento de programas sectoriales de la industria, para la aprobación del Arancel Mínimo Común y para cumplir con el Proceso de Desgravación, íntimamente vinculado con la producción manufacturera"⁽¹¹⁾.

La decisión 100, aprobada en principio, fue producto de un entendimiento, de los representantes del Grupo para salvar el Pacto Andino de una "muerte segura", pues, los plazos legales concluyeron el 31 de diciembre de 1975, sin que se hayan cumplido los programas expresamente establecidos.

Es lógico que "el retraso incurrido en la aprobación de programas industriales, esenciales para todos, pero especialmente para los países de menor desarrollo relativo, entre ellos el Ecuador, fuese compensado con una desaceleración de la liberalización arancelaria ya mencionada, que es

más útil para los países más desarrollados"⁽¹²⁾.

La última reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, celebrada en Lima en los primeros días de agosto, debía aprobar el Protocolo que oficializaría la Decisión 100. Dicha reunión fracasó porque Chile y Bolivia condicionaron la suscripción del Protocolo a la solución de las exigencias planteadas por ellos.

"La verdad que si se quiere salvar el Grupo Andino no queda tiempo por delante... Salvar el Grupo Andino no debe entenderse como encontrar una solución cualquiera a los problemas planteados. Una salida a esta crisis que vacíe al Grupo de su contenido y mediatice sus instrumentos puede ser muy bien una alternativa que valga aún menos que la propia disolución"⁽¹³⁾.

V CONCLUSIONES.

Sin pretender afirmar que hayamos agostado el fascinante tema de la Integración Subregional Andina, creemos que con lo expuesto ya estamos en condiciones de deducir algunas conclusiones, las mismas que esperamos faciliten la discusión y comprensión de la problemática subregional andina.

(11) GUILLERMO QUEZADA: Ob. cit.

(12) GERMANICO SALGADO: Ob. cit.

(13) Ib.

1ª) "La Integración Subregional Andina constituye el esfuerzo más serio de reivindicaciones económicas de los seis países andinos".

2ª) "Seis países unidos por una tradición histórica innegable han tenido la oportunidad de discutir y comprender las grandes diferencias sociales, políticas y económicas que los separan y, aunque solo sea formalmente, han declarado hallarse empeñados en superar esas diferencias"⁽¹⁴⁾.

3ª) "Las programaciones sectoriales de la industria constituyen el mejor baluarte para establecer un avance equilibrado y justo entre los miembros".

4ª) "El Arancel Externo Común es la garantía de protección a la producción subregional frente a la riqueza productora de países más desarrollados y la consecuente competencia en el mercado mundial".

5ª) "Si la integración abre posibilidades de intercambio comercial y si ellas son aprovechadas por los grupos hegemónicos tradicionales, cabe preguntarse, ¿qué clase de integración o integración para qué clase estamos alentando en la subregión?

Un proceso de integración que se sustenta en estructuras económicas y sociales caducas significa postergar la ejecución de aquellas reformas fundamentales reclamadas por el pueblo desde hace mucho tiempo. Entonces, es urgente buscar un **nuevo estilo** de integración que dé prioridad a la producción de bienes esenciales destinados a satisfacer las necesidades de la mayoría de la población de los países que se integren, y que se haga efectiva la reducción de la dependencia externa. Si los beneficios de la integración siguen siendo aprovechados por los sectores dominantes, nos veremos obligados a aceptar que la Integración Andina no es ni menos que una **nueva forma de penetración del imperialismo**".

6ª) "Un proceso de integración como el Andino es muy complejo y no es nada anormal que en él surjan muchos problemas. Las crisis que se presentan con relativa frecuencia revelan la existencia de elevados índices de inmadurez política en algunos países miembros o el dominio de actitudes ideológicas sobre el sentido común económico de otros".

(14) ALFREDO PACHEL SEVILLA: Circunstancia Ecuatoriano-Andina. EL UNIVERSO Supl. Dominical, agosto 1/76, pág. 2.