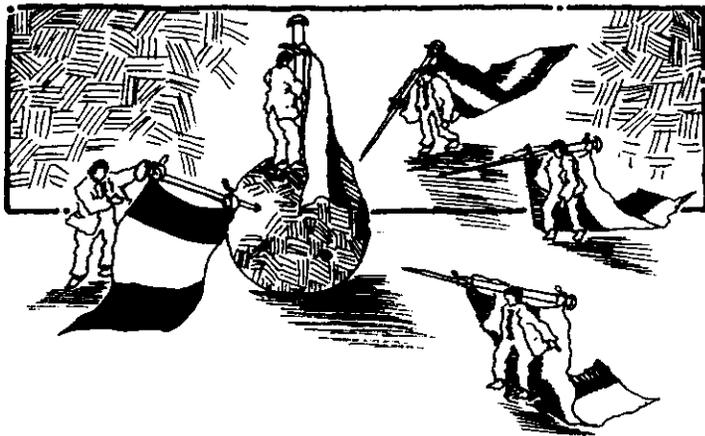


LA INTEGRACIÓN ANDINA

Mario Guerrero Murgüeytio



La dependencia comercial, financiera, tecnológica y hasta política y cultural de América Latina es secular, producto de la inserción progresiva, particular y separada de cada país en la economía y mercado mundiales impuesta por las metrópolis en el período colonial y profundizada en el republicano por acción de los gobiernos, presionados por los grupos agroexportadores nacionales.

De esta realidad, resultó un profundo y persistente aislamiento recíproco, que por períodos ha mostrado cierta tendencia de corrección, pero que readquiere dimensiones preocupantes en la década de los "80", entre otras, por las siguientes razones: la grave crisis económica del subcontinente, su paralizante nivel de endeudamiento externo y una corriente neoliberal de espectro creciente que impulsó medidas de ajuste según las directrices de los orga-

nismos multilaterales de financiamiento y crédito, de una parte, y de otra, la integración de las economías latinoamericanas al comercio mundial en los términos de la Primera División Internacional del Trabajo.

La búsqueda de una alternativa a la tradicional dependencia y, por tanto, de una salida para superar el subdesarrollo, condujo a América Latina por la vía de la integración, proceso político-económico basado en la interdependencia como forma más justa de relacionamiento entre estados, que rechaza la deformación negativa del esquema tradicional en el que los países periféricos deben someter sus intereses a los de los centrales.

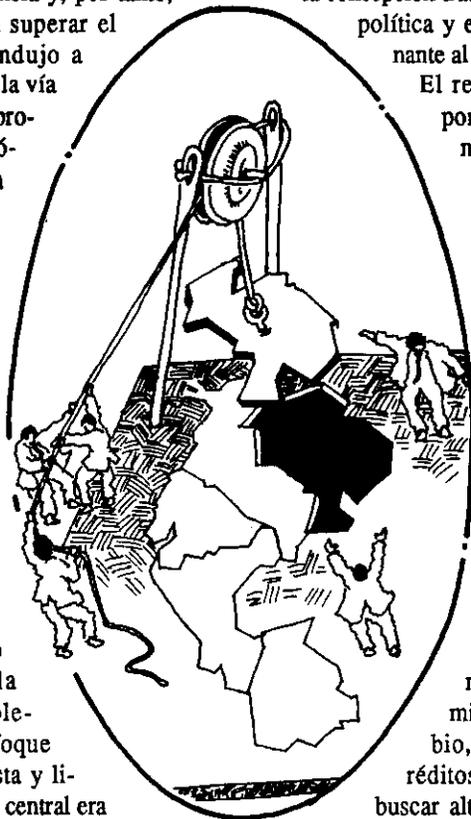
De este modo surgió en 1960 la ALALC, lamentablemente, con un enfoque parcial, comercialista y liberal, cuyo objetivo central era la expansión del intercambio comercial entre los países miembros, ignorando otras motivaciones básicas de la integración como las relacionadas con el cambio de las estructuras económicas o el establecimiento de una política común

respecto a terceros países. La explicación está en que el modelo brindó a los gobiernos de la Región la posibilidad de obtener cierto asentimiento y respaldo de los centros de poder (USA, GATT, FMI, etc.), hacer frente a las necesidades y problemas económicos inmediatos y no menoscabar la concepción tradicional de soberanía política y económica predominante al momento.

El resultado, previsible por cierto, fue un cúmulo de frustraciones porque se emprendió en el proyecto con visión puramente empresarial, divorciada de los conceptos comunitarios que exigen un reparto equitativo de beneficios y obligaciones. Los países de economía más fuerte salieron largamente aventajados y los de menor desarrollo económico relativo, en cambio, recibieron magros réditos que los llevaron a

buscar alternativas en la conformación de un grupo cuyos miembros presentarían heterogeneidades estructurales menos pronunciadas.

Los países cordilleranos reunían estos requisitos y entre ellos se dio paso a la conformación del Grupo Andino (GRAN),



institucionalizado con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, el 25 de mayo de 1969. El GRAN se miraba como una opción más realista de integración exitosa pues, además de su homogeneidad estructural relativa, estaba también la relativa homogeneidad y estabilidad de sus políticas de desarrollo, todo, dentro de un marco de expansión de la economía mundial. Frente a la experiencia de la ALALC, la subregión optó por un modelo de integración global que en atención a la realidad andina contempló una propuesta relativamente independiente de carácter sectorial, aplicable a las industrias metalmeccánica, petroquímica, automotriz y siderúrgica.

El objetivo primordial fue avanzar en la formación de un Mercado Ampliado Andino mediante la aplicación de tres mecanismos básicos: el Programa de Liberación, establecimiento de un Arancel Externo Común y, la armonización de políticas económicas y planes de desarrollo nacionales. Para adelantar en la integración de los sectores manufactureros estratégicos antes anotados, se diseñaron programas industriales que se ejecutarían en los distintos países miembros según las asignaciones que les correspondieran.

Una vez en marcha el proceso, en el camino fueron surgiendo tropiezos. La conformación del Mercado Ampliado, en la práctica, chocó con un desleal proteccionismo de los gobiernos, por imposición de barreras administrativas o, directamente, utilización de las Listas de Excepción y las Cláusulas de Salvaguardia, para evitar la quiebra de industrias ineficientes o sustituir a otras de la competencia subregional que las afectaría grandemente.

Tal actitud y otras similares, que demuestran falta de apego real al proyecto comunitario, ha conducido a que queden por fuera del Programa de Liberación y del Arancel Externo Común la parte medular de los productos de la industria de cada país miembro: textiles, maquinarias, aparatos eléctricos, etc., es decir, los que precisamente tienen mayor impacto en la formación inmediata del mercado ampliado. Este, solamente incluye entonces, aquellos bienes producto de nuevas inversiones, de donde se puede afirmar que el GRAN creó un espacio de mercado sin contenido, dado el limitado número y valor de los bienes que circulan en él.

Al proteccionismo se sumó el incumplimiento de compromisos y un olvido voluntario de la perspectiva inicial del Acuerdo que condujo a que se trabaje en el Proceso con una visión economicista, dejando de lado la perspectiva globalizante con la que fue lanzado. Un esfuerzo de corrección en este sentido se hizo al suscribir el Mandato de Cartagena (1979), en el que los Presidentes Andinos reiteraron que la integración no podía circunscribirse a la formación de una unión económica, sino que debía trascender a lo social, lo político y lo cultural.

Pero la crisis de los 80 sobrevino y esa voluntad política de llevar el Proceso hasta las últimas consecuencias y por el camino correcto, no fue suficiente para reorientar el rumbo ni para superar las dificultades, ya que cuando la recesión de la economía mundial (81-82) impactó en las andinas, evidenciando su vulnerabilidad externa y llevándolas a sus niveles históricos más críticos, los gobiernos se

ven presionados a redefinir modelos y políticas económicas en un esfuerzo por atender las dificultades del corto plazo, abandonando los enfoques de largo aliento y, por ende, debilitando el papel que le correspondía a la integración como instrumento del desarrollo económico.

Una nueva declaración política, ésta de principios: "Nuestra Patria es América" (1983), evidencia que una dualidad forzada por las circunstancias interviene en el manejo de la integración, puesto que se reconoce tácitamente su valor al declarar reiteradamente la vigencia del espíritu y proyecto comunitarios pero, al mismo tiempo, se reconoce también la necesidad de introducir cambios de tinte pragmático frente a la realidad de la economía y el mercado. Surge entonces el Protocolo Modificador de Quito, suscrito en 1987, como un intento para superar la crisis y actualizar el instrumental de la integración.

La flexibilización y el pragmatismo se proclaman en el Protocolo como un imperativo para restablecer la confianza y seguridad, y la credibilidad de los agentes económicos, perspectiva en cuya virtud se eliminan los plazos para la armonización de políticas económicas e instrumentos de comercio exterior, se reemplazan los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial por los programas de Integración Industrial (que se diferencian del anterior por su carácter intersectorial y por la libertad que se ofrece respecto a la ubicación física de las plantas), y se amplían o quedan indefinidos los plazos para el Programa de Liberación y aplicación del Arancel Externo Común.

La fuerza de los compromisos integracionistas se debilita y los aspectos políticos y sociales quedan únicamente mencionados. El Protocolo sienta las bases jurídicas de una nueva etapa de la integración subregional, ensayando otras formas de incentivar la industrialización de la Región al instrumentar medidas de racionalización y modernización del sector, en especial en favor de la pequeña y mediana industria y en favor de la formación de las Empresas Multinacionales Andinas (EMAS). Cabe anotar también la expedición de la Decisión 220, necesaria para crear una nueva imagen andina respecto a su disposición de captar inversión extranjera.

Por ventura, a la sazón estaba ya en vigencia la dimensión política del Pacto Andino inaugurada con el mandato de Cartagena (1979). Esta cuyas máximas expresiones son el Manifiesto de Cartagena de Indias (1989) y la Cumbre Andina de Galápagos (1989), logró temperar el radicalismo neoliberal a la época de la suscripción del Protocolo de Quito y ha permitido, luego, dar los golpes de timón indispensables para la reorientación oportuna del GRAN.

Con el Manifiesto se insta a la consecución de un compromiso que fortalezca las relaciones de paz, amistad y solidaridad entre los países miembros, a elaborar un Diseño Estratégico Andino que oriente el avance y consolidación del proceso de integración en los años venideros, y a emitir propuestas para el fortalecimiento de los mecanismos institucionales nacionales y subregionales de la integración. La Cumbre de Galápagos es la realización del

Manifiesto.

En el archipiélago se aprueba la "Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación" que aborda el tema de la seguridad, solidaridad, convivencia pacífica e igualdad jurídica de los estados en el ámbito subregional; el "Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino" que abarca el universo de los sectores económicos, políticos y sociales; y, valiosas "Directrices", entre ellas la que busca la creación del "Fondo Andino de Desarrollo Rural", que encamina el manejo de otros temas vitales dentro de una perspectiva concertada: llevar adelante el proyecto comunitario con una perspectiva globalizante. Galápagos significa un hito en la integración regional al proyectarla nuevamente, y en profundidad, hacia su dimensión global primigenia.

Cuando el proceso de integración andino ha arribado a este momento histórico, el *OBJETIVO* fundamental que debe perseguirse, a mi entender, es el siguiente:

1. *Cuidar la vigencia perenne del modelo de integración global en el GRAN, en razón de que:*

- a) La historia de la integración andina nos demuestra que los períodos de avance coinciden con los de su proyección globalizante y los de retroceso con las etapas en que el GRAN ha sectorializado su acción;
- b) Una orientación parcial, economicista, al priorizar exclusivamente el objetivo de incrementar el intercambio comercial interno y externo, busca la inserción de la Subregión en el

mercado mundial según los términos de la I División Internacional del Trabajo y deja de lado la planificación zonal, la armonización de políticas económicas y sociales, y la diversificación de la producción, resultando de ello la perennización del esquema centro periferia y, por ende, también la perennización de un sector externo caracterizado por la inelasticidad de su oferta surgida de una estructura productiva que tiende, por lo mismo, a la monoproducción y al monopsonio;

- c) Sólo una perspectiva globalizante de la integración irá involucrando paulatinamente a los diferentes sectores económicos, políticos, sociales y culturales de los países miembros, sectores que al verse incluidos en los planes y acciones del Proceso, se irán incorporando a él como elementos activos y, por lo mismo, concediéndole una base de sustentación política más amplia y sólida.

Para alcanzar el objetivo señalado, considero indispensable aplicar la siguiente *ESTRATEGIA*:

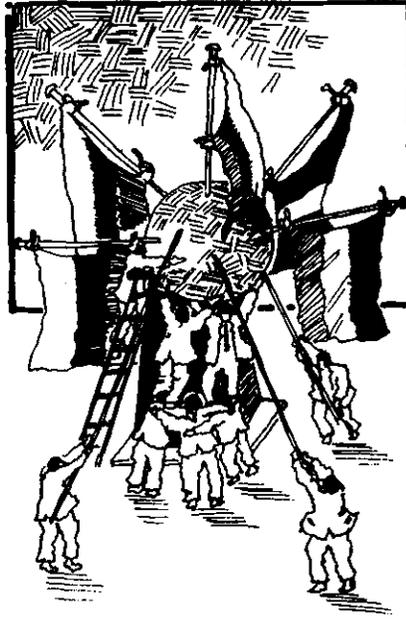
1. *No optar, sino es como alternativa temporal para sectores muy sensibles, el industrial por ejemplo, el modelo de integración parcial (sectorial), en razón de que:*

- a) El modelo de integración parcial, no tiene capacidad para incrementar tres homogeneidades específicas que, partiendo de niveles inicialmente bajos, deben elevarse a niveles relativamente operativos para viabilizar la super-

vivencia de todo proceso de integración: homogeneidad en el nivel absoluto de desarrollo, homogeneidad en el nivel relativo de desarrollo y homogeneidad en los factores sustantivos de la política económica.

2. Frente a la falta de estabilidad de las estrategias de crecimiento de los países andinos que, en períodos cortos de 4 a 5 años han cambiado (no simultáneamente) del esquema de integración al mercado internacional al de desarrollo del mercado interno, y viceversa, *es indispensable identificar las opciones de convergencia* que permitan crear percepciones homogéneas que faciliten el camino comunitario por la vía del trabajo conjunto. Esas opciones de convergencia están en el enfrentamiento y superación de las limitantes del entorno externo y el aprovechamiento de las oportunidades que este ofrece, de una parte, y de otra, en la concertación de definiciones básicas para la identificación de las estrategias de desarrollo sobre temas como:

- a) El necesario equilibrio entre el crecimiento agrícola e industrial;
- b) Equilibrio entre la producción interna y el abastecimiento de divisas;
- c) Fomento del ahorro;
- d) El pleno empleo;
- e) El aprovechamiento de la revolución tecnológica para poder, en unos casos, servirse eficientemente de ciclos tecnológicos a los que el acceso está cortado (microelectrónica por ejemplo), y en otros, para los que el camino aún se encuentra relativamente (el caso de la biotecnología) abierto,



- f) acceder a ellos en calidad de actores;
- f) Acceso a los capitales internacionales;
- g) Reconversión industrial;
- h) Reorientación del Comercio externo, entre otros. En este trabajo el SELA juega un papel fundamental, sin que sea un óbice su alcance regional, en la medida en que las falencias en dichos temas son universales a todos los países del subcontinente.

3. *No desgastar la instancia (dimensión) política del Proceso*, evitando que dicha instancia, por falta de asidero en las posi-

bilidades reales, genere una suerte de cooperación política externa que afecte la aplicación del principio del "paralelismo" en la construcción comunitaria y lleve a descuidar la solución de vitales problemas de orden económico, como la armonización de políticas prioritarias en materia de incentivos nacionales a las exportaciones, normas de origen y competencia comercial, instrumentos para-arancelarios, etc., que deben extenderse gradualmente a las políticas cambiaria, fiscal, monetaria y financiera.

4. *Cambiar la percepción de los beneficios del Proceso*, de modo que el aumento del comercio se valore significativamente pero no con exclusividad, en base a promocionar la capacidad de la integración para optimizar otros sectores como la educación, el avance tecnológico, la inversión, o, la eficiencia del aparato productivo existente.

5. *No perder de vista y apoyar el proyecto de integración regional* en cuya expectativa el subregional debe avanzar para entrar a negociar los niveles más

avanzados de la integración del subcontinente como *Grupo Andino comunitario consolidado*.

6. *Impulsar la integración fronteriza* como elemento al que en estas primeras etapas del proyecto comunitario subregional debe proveérsele de un marco legal convenido, para evitar una relación dislocada y hasta generadora de conflictos por falta de orientación a un proceso que se da de hecho por la proximidad física. Si se planifica y orienta debidamente, desde el principio, la integración fronteriza reivindicará y dimensionará debidamente las categorías cooperación y solidaridad, para convertirse en el futuro en uno de los elementos que posibilite asumir, menos traumáticamente, el concepto de supranacionalidad implícito en todo proyecto comunitario a nivel de estados. En esta misma línea de razonamiento y agregando planteamientos de carácter estratégico, el Tratado de Cooperación Amazónica y sus proyectos sobre transporte, conservación ambiental y de recursos, etc., debe ser decididamente impulsado.

