



Análisis del Pacto Andino

Ricardo Muñoz M.

Trabajo de grado para optar al título profesional:

Curso de Estado Mayor (CEM)

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

ANALISIS DEL PACTO ANDINO

MAYOR FAC

RICARDO MUÑOZ MURILLO

Trabajo presentado como examen final
en la cátedra de Metodología. E.S.G.
Doctor LUIS E. RUIZ

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
CURSO DE ESTADO MAYOR
1983

T A B L A D E C O N T E N I D O

	PAG.
Introducción.....	1
Cronología Acuerdo de Cartagena.....	3
Objetivos.....	5
Mecanismos que se han empleado.....	5
Evaluación de Proceso - Algunos aspectos.....	6
Avances y Problemas.....	10
Conclusiones.....	13
Bibliografía.....	16
Notas.....	17

I N T R O D U C C I O N

Dos siglos atrás ya se hablaba de integración económica. Adam Smith planteaba como el tamaño del mercado determina la eficiencia productiva que puede obtenerse en una unidad económica por las consecuencias favorables que pueden venir de la profundización de la división del trabajo y del aprovechamiento de economías de escala. La historia ha presentado modos de integración diversos pero solo alrededor de los años 50 comienza a manifestarse la intención deliberada de una integración económica y así aparecen La Comunidad Europea del Acero y del Carbón (1953), El Tratado de Roma (1958), La Asociación Europea de Libre Comercio (1960), El Tratado de Montevideo (1960) y en 1969 el Acuerdo de Cartagena.

El mercado común europeo se creó progresivamente en el marco del libre juego de la oferta y la demanda. El Acuerdo de Cartagena surge ante el estancamiento en el proceso de integración económica de ALALC por la disparidad de economías y el conflicto de intereses entre los países del área frente a la distribución intraregional de los beneficios de la integración que los países de menor desarrollo consideran, se estaba concentrando en los de mayor desarrollo. Esto lleva a que en 1966, después de varias reuniones, los Presidentes de Perú, Ecuador, Colombia, Chile y Bolivia, formulen la Declaración de Bogotá acordando la realización de una labor conjunta dentro del marco del Tratado de Montevideo a objeto de acelerar el proceso de desarrollo de estos países de menor desarrollo relativo. Posteriormente, los Presidentes de América, reunidos en Punta del Este (1967) recogen estas mismas

inquietudes planteando entre otras cosas la conversión de--
ALALC en un mercado común. Así se llega a la firma del Acuer
do de Cartagena en 1969 por los representantes de los Gobier
nos de Colombia, Bolivia, Perú, Chile y Ecuador al que en -
1973 adhiere Venezuela y del que en 1976 se retira Chile.

Todo este caminar hacia la integración económica, pone de ma
nifiesto que, pese a la dificultad que el poner en marcha un
proceso de esta naturaleza implica, los países lo buscan; es
tudian, experimentan, transforman esquemas, con la meta de -
la integración económica, de la cual se han analizado benefi
cios tales como el avance en el progreso tecnológico, atrac
ción a la inversión extranjera, aumento del poder de negocia
ción de los países miembros, mejor asignación de recursos -
productivos, auge de la producción, entre otros.

Esbozada así la importancia de la integración, hemos querido
estudiar algunos aspectos del Pacto Andino como expresión -
reciente y novedosa de integración de países. Se trata de -
países subdesarrollados que pretenden acelerar su proceso de
desarrollo mediante la planeación conjunta. Se cree que el -
Acuerdo de Cartagena es un eslabón entre la unión económica-
y la integración económica total. 1/

Según el Doctor Lleras, el Pacto Andino surge de una deci--
sión política para la que no se agotaron estudios técnicos y
por consiguiente en la práctica se vé abocado a afrontar mu
chos problemas; a medida que se adelantan más estudios, las -
dificultades parecen mayores haciéndose necesario atenderlas
con un alto grado de racionalidad y equidad.

I - CRONOLOGIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA

El 18 de febrero de 1960 se suscribe el Tratado de Montevideo, creando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, y a la vez estableciendo una zona de libre comercio. Este Tratado fué suscrito por : Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Méjico, Chile y Perú; posteriormente entran a formar parte de este grupo, Bolivia, Venezuela y Colombia (la cual se adhiere a través de la Ley 88 de 1961). Con esta asociación se pretendía integrar los países en un mercado común. 2/

El 16 de agosto de 1966, se formula la "Declaración de Bogotá", que expresa la decisión de Colombia, Venezuela, Chile, Perú y Ecuador, de adelantar una acción conjunta a fin de lograr dentro de la ALALC, tácticas para acelerar el progreso de los países menos desarrollados, en la búsqueda del desarrollo equilibrado de la región; para ello se recomendó la realización de Acuerdos Subregionales. 3/

El 14 de abril de 1967, se suscribe la "Declaración de los Presidentes de América" en Punta del Este, en la cual se recomienda la creación de Acuerdos Subregionales compatibles con el objetivo de la integración regional; para tal efecto se integró una comisión mixta.

El 7 de enero de 1968, se constituye el Comité de Expertos Gubernamentales para proponer el texto -

del Acuerdo de Integración Subregional.

El 26 de mayo de 1969, se suscribe el Acuerdo de - Integración Subregional" llamado "Acuerdo de Cartagena", por los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, una vez finalizada la segunda etapa de la Sexta Reunión de la Comisión - Mixta.

El 9 de julio de 1969, la ALALC afirma que este - Acuerdo Subregional es compatible con el Tratado - de Montevideo.

El 25 de agosto de 1969, se realiza la primera reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

El 14 de diciembre de 1970, la Comisión aprueba - los puntos de desgravación, régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, nómina de productos reservados para programas sectoriales de desarrollo industrial y el arancel externo mínimo - común.

El 8 de noviembre de 1971, la Comisión aprueba el convenio para evitar la doble tributación.

El 13 de febrero de 1973, se firma el "Consenso de Lima", por medio del cual Venezuela adhiere al - Acuerdo.

II - OBJETIVOS

El Acuerdo de Cartagena dispone que los países miembros adoptarán las siguientes metas :

1. Acelerar el desarrollo económico de los países miembros en iguales condiciones de equidad.
2. Incrementar la generación de ocupación.
3. Mejorar la posición de los países miembros con respecto del comercio exterior y del balance de pagos.
4. Superar los problemas de infraestructura que limitan el desarrollo económico.
5. Reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros.
6. Lograr un mejor aprovechamiento de los progresos científicos y tecnológicos fomentando la investigación en estos campos. 4/

III - MECANISMOS QUE SE HAN EMPLEADO

1. Armonización de políticas económicas y sociales y aproximación de las legislaciones en las materias pertinentes.
2. Programas sectoriales de desarrollo industrial para nacionalizar la producción. Se ten

drá en cuenta la eliminación de los gravámenes y la aplicación del arancel externo común; la primera etapa consiste en la adopción de un arancel mínimo común para proteger la producción de los países de la subregión. El segundo paso es la implantación del arancel externo común, lo cual proporciona protección a la industria.

3. Armonización de políticas para la distribución equitativa de los beneficios de la subregión. Así por ejemplo, se tienen "El Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros", y sobre "Marcas", "Patentes", "Licencias" y "Regalías". El Régimen permite brindar estabilidad a las inversiones y ordenar adecuadamente el ingreso de capitales al área. 5/

IV - EVOLUCION DE PROCESO - ALGUNOS ASPECTOS

En sus comienzos el Acuerdo de Cartagena concentra su atención en el sector industrial en forma tal, que llegó a presentarse como el factor primordial del desarrollo. En este terreno se plantea :

1. La sustitución de importaciones con carácter selectivo evitando caer en el excesivo proteccionismo.

El Doctor Garay presenta a la sustitución de importaciones reparos como la indiscriminada de inversiones similares en plantas de tamaño-

insuficiente, ganancias mono u oligapólicas; - ganancias monopólicas de las casas matrices, - mayor dependencia de la importación de bienes de capital, etc. El Doctor Lleras Restrepo manifiesta que esto es cierto, pero que era im- posible escapar a este proceso de protección- de la industria, cuidándose sí, de caer en el proteccionismo excesivo con su consecuencia - de ineficiencia.

2. La búsqueda de exportación de manufacturas lo cual coadyuva al desarrollo de la producción- de artículos manufacturados en cada país.

3. La diversificación de la estructura industrial.

4. La selección de niveles de eficiencia.

5. La ocupación de la mano de obra pensando en - el problema del empleo pero buscando prioritariamente la eficiencia y el progreso tecnoló- gico. 6/

El texto del acuerdo también contempla la acelera- ción de desarrollo agropecuario. Bajo la meta de - reforzar el poder de negociación del Grupo Andino, es determinante la atención que se dé al sector - agropecuario; tal la interpretación que guía la acción de la Junta del Acuerdo en los primeros años.

El Doctor Lleras Restrepo explica como en el Acuer

do se vió la necesidad de aumentar la producción -- agrícola; la industrialización debía de dar mucha importancia a la utilización de recursos naturales; ha**u**bía de proveerse al desarrollo de una agro-industria que aumentara el valor agregado de la producción -- agrícola y minera, sin restarle importancia a la consideración de las relaciones entre industrialización y costo de producción agrícola, ya que había de evitarse el encarecimiento de los insumos agrícolas, lo cual afectaría el costo de la vida y la posición competitiva con terceros mercados.

Se operaría entonces con la sustitución de importa-- ciones agropecuarias provenientes de terceros países, reorganización de la producción y especiales medidas en su comercialización para evitar el encarecimiento del producto; búsqueda de mayor eficiencia para rebajar costos; aumento de la exportación de productos - agrícolas a terceros.

Hace parte también de la estrategia de desarrollo en el Acuerdo, una política sobre incorporación de tecnología; una política común frente a terceros países que considera la promoción de exportaciones en el - resto del mundo, adopción de acciones conjuntas respecto a productos de exportación; aprovechamiento de la mejor posición para negociar con terceros tanto - de la actuación del Grupo como unidad, y otros aspectos; políticas en materia de transporte, comunicaciones, energía, que permitan la integración física de

la subregión para "crear el espacio económico ampliado...y para que pueda operar el mercado subregional...".

Para desarrollar estos objetivos se fijaron plazos perentorios, previendo establecer a mediano plazo una unión aduanera y a largo plazo la unión económica de los países miembros.

Como mecanismo novedoso se presenta la programación industrial lo cual Garay considera es de orientación cepalina en donde se contempla que el crecimiento autónomo de las economías de la subregión depende de la medida en que se fomente la sustitución ampliada de importaciones dándole a la industria lugar prioritario en la economía subregional.

Otro mecanismo importante es la armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo nacional entre los países miembros de la subregión, caminando hacia la "Planificación Conjunta" para el desarrollo integrado del área (Art. 25 de A. de Cart.) alejándose en esto de la teoría tradicional de la integración que deja el proceso a la acción del libre juego de las fuerzas del mercado en donde la integración debe eliminar los obstáculos al comercio intraregional, para que se produzca una división del trabajo entre los países integrados, según la especialización de producción de ellos, lo cual, se supone conduce a cambios en las estructuras productivas para una mayor eficacia, más producto e ingresos reales.

Sin embargo, ha sido demostrado (Samuelson) que el libre comercio internacional no siempre aumenta el ingreso o consumo real y las utilidades de cada país; algunos países pueden estar mejor con restricciones a su comercio internacional, que en el libre juego. 7/

V - AVANCES - PROBLEMAS

En términos generales puede decirse que se ha avanzado en la aplicación de medidas necesarias para la conformación del mercado ampliado, sin embargo no se han obtenido los efectos esperados en relación con el establecimiento de un efectivo mercado subregional en el plazo previsto por no haber cumplido los márgenes de preferencia acordados para el comercio intrazonal y en relación con la programación conjunta la cual no ha cumplido su papel dentro de la estrategia. La coordinación de planes nacionales de desarrollo y de armonización de políticas económicas, no ha sido satisfactoria debido quizás, como algunos expertos lo plantean, a la falta de plazos perentorios en el Acuerdo de Cartagena y de pautas definidas, y a que los órganos del acuerdo concentraron su labor en otros aspectos del proceso como la programación sectorial, por ejemplo.

Ante esta situación al Acuerdo con el "Protocolo de Lima" tratando de armonizar las políticas económicas e intereses diferentes en los países del grupo (principalmente Colombia y Chile) aunque abriéndose

un poco del eje de integración de la subregión, pero aún así no se logró evitar el retiro de Chile, poniéndose en tela de juicio la efectividad tanto del protocolo de Lima, como del de Arequipa que en el mismo sentido se aprobó en 1978. En términos generales se planteaba la ampliación de ciertos plazos; la creación de una franja arancelaria que contemple niveles de producción máxima y mínima en favor de la producción subregional; la posibilidad de aprobación y participación en programas sectoriales en procedimiento que permitiera la incorporación de países miembros que no participaron primero en el programa sectorial; la exclusión de algunos productos de la nómina de reserva para programación.

Los retrasos e incumplimiento de los compromisos presentados, no son precisamente el reflejo de una situación prometedora, sino que más bien hacen pensar en que éstos sigan presentándose, generándose situaciones que discrepen de la manifestación de los gobiernos de los países miembros de su deseo de integración, esquema en el cual no se podrán obtener los objetivos del Acuerdo.

En 1983, el Grupo Andino sigue presentando dilación en la adopción de algunos instrumentos básicos previstos y dificultades en la definición de los programas sectoriales. Son ahora las negociaciones económicas orientadas a la configuración del mercado ampliado las únicas que pueden consolidar el proce-

so de integración y sobre la existencia de una crisis en el Grupo Andino; si por crisis entendemos una situación particularmente difícil cuyo desenlace es definitivo para el futuro de un proceso, no cabe duda que la integración andina está atravesando por una situación crítica. Ahora lo grave de una crisis no es tenerla sino reconocer que se tiene, ya que los remedios que se apliquen pueden ser o no los apropiados. En esta oportunidad la reactivación del Grupo Andino, no depende solamente de un arancel o de uno o varios programas industriales o de la aplicación de ciertas decisiones o principios, -- es algo más complejo, que abarca aspectos como el análisis y posible ajuste de lo que se viene aplicando, una amplia labor de diseño y aprobación de nuevos compromisos y áreas. 8/

C O N C L U S I O N E S

El estudio realizado y las reflexiones aquí presentadas - plantean grandes interrogantes y permiten llegar a ciertas conclusiones.

En forma simplista puedo decir que he entendido el proceso de integración que propone el Acuerdo de Cartagena, como la labor deliberada de un grupo de países que aunando esfuerzos, limando diferencias, armonizando políticas, coordinando planes, cumpliendo compromisos, pretende acelerar su proceso de desarrollo.

Este proceso se ha visto abocado a una serie de dificultades que a ~~g~~ grosso modo he expuesto en este trabajo. Así consideré por ejemplo, el aspecto de la programación conjunta y analicé como sobrevienen conflictos entre los países que pretenden integrarse, fruto del deseo de cada uno de ellos de velar por sus propios intereses, de obtener del Acuerdo el mayor beneficio; cada uno de ellos tiene sus propias concepciones políticas y económicas distintas ; se planteará - el interrogante de quién o quienes tomarán las decisiones, - y no faltará la influencia hasta de cuestiones personales, - criterios diferentes entre los miembros de la Comisión y de la Junta.

La experiencia pone de presente que los países cuando de formular sus planes de desarrollo se trata, en casi nada consideran el desarrollo de la subregión, lo cual plantea - la situación crítica que se dá en la tarea de armonización-

de los planes nacionales de desarrollo y la programación -
conjunta.

En relación con el problema de la dependencia, es de anotar que el hecho de estar trabajando en una labor de integración no aísla a estos países de las fuerzas que se mueven en el ámbito internacional, constituyéndose en condicionantes reales poderosos, que deben ser considerados a fin de que los cometidos no resulten utópicos.

El esquema de desarrollo que plantea el Acuerdo de Cartagena no puede darse aisladamente sin dependencia del exterior. Y este es el punto que plantea el gran interrogante.

Ubicando el esfuerzo de este grupo de países atrasados, en el contexto mundial, con todos los condicionamientos de la economía mundial: la División Internacional del Trabajo, las metrópolis capitalistas con su esquema de desarrollo que condiciona las economías de los países atrasados; el pulpo del capital dominante que extiende sus tentáculos por todos estos países, permitirá su desarrollo en la forma que plantea el proceso de integración.

Con los objetivos propuestos con la minimización de los problemas que el poner en marcha la estrategia del Acuerdo de Cartagena presenta con el cumplimiento cabal de los compromisos, alcanzarán nuestros países el desarrollo que se busca?

O simplemente obtendremos una unión económica en el mejor -

de los casos con beneficios a nivel de negociaciones de empresarios que obtendrán mayores entradas? Se elevará con la integración propuesta, en forma global, el nivel de vida de nuestras gentes,; integración que se plantea entre países pobres solamente? Podrán sus esfuerzos de planeación económica conjunta ejercer una verdadera presión a nivel internacional? Pueden nuestras economías monoexportadoras en un momento dado ejercer un bloqueo económico que garantice que no se las atropelle?

No creo que la labor del Pacto Andino sea infructuosa de plano, algunos sectores avanzarán en su desarrollo, pero sí lo considero insuficiente para el desarrollo de nuestro pueblo. Creo que es necesaria la integración no solo económica sino política, e involucrar a países como Brasil por ejemplo o Méjico, casi que el pensamiento del General Bolívar, una unión de Repúblicas Latinoamericanas que represente un frente verdaderamente en el marco internacional.

B I B L I O G R A F I A

- Garay, Luis J, Grupo Andino y Proteccionismo
Bogotá, 1979.
- Garay, Luis J. y Diego Pizano. Grupo Andino - Objetivos -
Estrategia - Mecanismos y Avances.
Bogotá, 1979.
- Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá. Grupo Andino
Bogotá, 1973 No.11.
- Texto Oficial Codificado. Acuerdo de Cartagena.
Separata No.42 - 1977.
- Revista de la Contraloría General de la República. Econo-
mía Colombiana
No.127, Junio 20 1980 - Cuarta Epoca.
- Lleras Restrepo, Carlos. El Pacto Andino. Ediciones Nueva-
Frontera. 1979 - 232
- Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Grupo Andino. -
Antecedentes. Objetivos. Organos. Editada Junta -
Acuerdo de Cartagena.
Lima 27.
- Instituto Colombiano de Comercio Exterior. La Integración-
Andina. Junta del Acuerdo de Cartagena.
Lima 27.
- Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Necesidades Fi-
nancieras. Junta del Acuerdo de Cartagena.
Lima - Unidad de Comunicaciones.

*Orden
Alfabetico*

N O T A S

1. Garay Luis, Grupo Andino, Pluma Universitaria .
Bogotá 1979 - Vol. I p. 7-14.
2. Salgado, Germánico, El Desarrollo y la Integración
de América Latina Integración Política y Económica
Ed. Universitaria Santiago 1970, p. 42-121.
3. Declaración de Bogotá Agosto 16 de 1966.
4. Artículo 25 del Acuerdo de Cartagena.
5. Junta del Acuerdo de Cartagena, Evaluación de la -
marcha del proceso de Integración, Lima, marzo 25 de
1976 p. 15-17.
6. CEPAL, el pensamiento de la CEPAL, editorial univer-
sitaria, Santiago 1969 p. 176.
7. Samuelson, Paul, The gains from International Trade
Once Again en Bhagwati, Editorial Internacional Tra-
de, Penguin Bodes, 1969. p. 171-82.
8. Revista de la Contraloría General de la República, -
Economía Colombiana, Talleres gráficos de la Contra-
toría General de la República. Bogotá, junio, 1980.
p. 30-38.

37085