



Las Perspectivas del Proceso de Integración en su Segunda Etapa

Luis Carlos Sáchica

El proceso de integración de los países de la Subregión ha entrado en una prometedora fase de transición. Se habla de reactivación, relanzamiento, reflatación, para aludir tanto a la crisis que se vive —la jurídica de masivo incumplimiento y la económica, mundial e interna— como a la introducción de nuevos mecanismos, de coyuntura algunos y otros estructurales, de los cuales se espera el dinamismo que rompa el actual estancamiento.

La declaración presidencial conjunta formulada en el documento identificado con la hermosa enunciación

bolivariana de la integración “Para nosotros la Patria es América”, señaló los nuevos rumbos del proceso andino en estos términos:

“...4 Para lograr estos objetivos es necesario diseñar un nuevo estilo de integración dentro del marco de los postulados y objetivos fundamentales del Acuerdo de Cartagena, los cuales mantienen plenamente su vigencia. No se trata de hacer ruptura abrupta con los programas y acciones que se han venido desarrollando porque ellos han arrojado resultados positivos que deben preservarse, sino de hacer una transición

evolutiva hacia un nuevo ordenamiento de la integración andina, adaptando los medios e instrumentos a las nuevas realidades y a los requerimientos del desarrollo de los países en el proceso”.

“Al efecto, la integración debe concebirse no como una estrategia global y totalizante que aspire a determinar un patrón de desarrollo único y exclusivo para todos los Países Miembros, sino como un conjunto de acciones coherentes y sistemáticas para ampliar y complementar sus posibilidades de desarrollo. Es decir, la integración debe ofrecer a

los países nuevos cauces y alternativas para su avance económico y social que no sean viables en el ámbito exclusivo de lo nacional y exijan por lo tanto una acción conjunta y concertada”

Notemos en este claro pronunciamiento: a) la apelación a “un nuevo estilo” y a “un nuevo ordenamiento”, que no es otro que el de la flexibilidad y el pragmatismo, para sustituir el racionalismo y rigidez de que se tacha al esquema integracionista adoptado en 1969; b) la crítica del concepto globalista y unificador del proceso en lo tocante con la adopción de un modelo único de desarrollo para los cinco países de la comunidad, para reemplazarlo con un sistema de mecanismos subsidiarios, complementarios o de apoyo de los proyectos nacionales de desarrollo, tendencia pluralista que refuerza el viraje pragmático de la declaración y la idea de que lo supranacional comunitario es una proyección de lo nacional, sin que esto pierda autonomía, y c) pluralismo nacionalista de gran realismo que reduce el ambicioso panorama de la integración propuesto en 1969, a los proyectos que excedan los recursos, la capacidad y el ámbito nacionales y requieran, por tanto, acción comunitaria, supranacional y concertada.

En síntesis: realismo —flexibilidad pragmática—, pluralismo nacional, y complementariedad o subsidiariedad comunitaria, frente a racionalismo utopista, supranacionalismo teórico, globalismo quimérico. Al mismo tiempo, y es lo fundamental: mantenimiento de la unidad de objetivos, de la continuidad del proceso y de su carácter evolutivo, así como de la participación nacional en sus ventajas, que son la esencia del ideal integracionista.

Aceptación y asimilación de las duras consecuencias de la crisis mundial y de la regional, denunciada por el inmanejable problema de la deuda externa del área, que pone en jaque cualquier proyecto de desarrollo.

Las ocho estrategias sectoriales adoptadas para desenvolver estas nuevas directrices, buscan renovar no solo el ordenamiento jurídico del Acuerdo, sino, en especial, sus mecanismos económicos. Tales estrategias son: estrategia de relaciones externas, estrategia agropecuaria, estrategia comercial, estrategia industrial, estrategia financiera, de inversiones y pagos, estrategia de ciencia y tecnología, estrategia de integración física, fronteriza y turismo, régimen para Bolivia y el Ecuador.

Lo que debe destacarse aquí, por nuevo o prioritario, es lo referente a la proyección externa de la comunidad, el énfasis en el programa agropecuario, la preocupación por el aspecto financiero y los de la integración fronteriza y el turismo. Lo demás, viene del esquema original de 1969.

Se esboza así otro modelo de integración menos ambicioso, más pragmático y flexible, que se supone facilitará, con el tiempo, la consecución de las metas del proceso formuladas en su iniciación.

De otra parte, por encargo de la Comisión, la Junta preparó un Proyecto de Protocolo Modificadorio del Acuerdo, sobre el cual un grupo de expertos, miembros del Instituto Colombiano de la Integración, opinan así:

“... El Grupo Andino fue calificado como el más ambicioso de los procesos de integración emprendidos en el Tercer Mundo por la originalidad de su organización institu-

cional y de los mecanismos ideados para llegar a la integración económica”

“Fue el resultado de una larga y cuidadosa negociación en que participaron directamente los jefes de estado de los países miembros e intervinieron altos voceros del sector privado”.

“Se introdujeron novedades tan importantes como la programación conjunta de las inversiones, la armonización de las políticas y legislaciones en las áreas en que se consideró indispensable y la coordinación de los planes de desarrollo”

“Se fundaba, además, en principios de solidaridad que dieron lugar a medidas muy profundas en favor de los dos países menos desarrollados del Grupo”

“Para la formación del mercado, se adoptó un sistema que contempla el efecto saludable de una competencia sana mediante la liberación de los intercambios, al lado de elementos de planificación en los sectores industriales más modernos y donde principalmente convenía aprovechar las ventajas de un espacio económico ampliado”

“En lo institucional, se preveía un órgano en que estuvieran debidamente representados los intereses nacionales al lado de otro que fuera el vocero de la comunidad en formación, con la facultad de presentar propuestas acerca de las materias principales y la misión de velar por los intereses de los países menos adelantados. Este esquema se complementó con la creación de un Tribunal encargado de velar por el cumplimiento del derecho común y con algunos órganos auxiliares, entre los cuales se destaca un Comité Asesor en que están representados los trabajadores y los empresarios de la subregión, además de la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reservas y otros importantes organismos que coadyuvan el proceso en las áreas de la educación, la ciencia y la cul-



tura, los problemas laborales y la salud...".

"Hemos tenido a la vista el proyecto de protocolo y los acuerdos a que se llegó en la reunión de la Comisión celebrada en Cartagena en abril del presente año. Y hemos tenido conocimiento, porque son del dominio público, de algunas de las iniciativas que están sobre la mesa de discusiones".

"En nuestro carácter de miembros del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de la Integración, consideramos que es nuestro deber, conforme a los objetivos que inspiraron la creación del Instituto, llamar la atención de los gobiernos, los empresarios, los trabajadores y el sector académico, sobre el riesgo de desnaturalizar el Acuerdo hasta hacerlo prácticamente inoperante".

"En efecto, las propuestas de modificación del programa de liberación y de las reglas sobre el arancel externo común equivaldrían, de ser adoptadas, a una postergación, prácticamente indefinida, de la formación del mercado subregional, base insustituible de la integración. Los plazos para el cumplimiento de la liberación y para la adopción de la tarifa común se extienden hasta los umbrales del siglo XXI y, en algunos casos, se prevé una prolongación sine die de la vigencia de las excepciones a uno y otro mecanismo. De este modo, desaparecería por tiempo indefinido, el mercado subregional, incentivo fundamental para las nuevas inversiones, tanto subregional como extranjeras".

"Además, se amplía el ámbito de la aplicación de la cláusula de salvaguarda. Se introduce una nueva figura, los llamados Acuerdos de Ordenamiento del Mercado, en virtud de los cuales se podrán introducir "tratamientos de excepción" tales como "limitaciones cuantitativas al comercio" con respecto a los productos afectados por "situaciones especiales". La terminología es de tal antigüedad que puede comprender figuras semejantes a las llama-

das "restricciones voluntarias" a las exportaciones o el Acuerdo Multifibras, impuestas por los países industrializados a los países en desarrollo, con funestas consecuencias para las exportaciones de estos últimos".

"En el área de armonización de políticas y legislaciones, se viene proclamando la necesidad de reformar la Decisión 24, sobre régimen común para los capitales extranjeros, régimen que ha sido modificado de facto por algunos países, de manera unilateral, con violación de los compromisos adquiridos. Este régimen, que tuvo como antecedente inmediato el sistema colombiano contenido en el Decreto 444 de 1967, no tiene la finalidad de cerrar las puertas a la inversión extranjera sino procurar que ésta contribuya al desarrollo nacional y al de la subregión y que esté en consonancia con los planes nacionales y sea complementaria de la inversión local y no excluyente de ella".

Se advierte en este interesante documento el temor a que la tendencia a la flexibilización desnaturalice o debilite el proceso hasta el punto de que solo subsista nominalmente, en contradicción con su inicial propósito de acelerar el modelo ALAC.

Un vocero de las Cámaras de Comercio del Grupo Andino expresó recientemente la necesidad de que sean los propios empresarios los ejecutores de la integración, de manera que los gobiernos se limiten a servir de coordinadores de esa corriente, en la conveniencia de concentrar los esfuerzos a sustituir las

importaciones de terceros países a la Subregión y en la conquista, en forma multilateral, de mercados en terceros países, unificando el potencial exportador de los cinco Países Miembros. Responde así a la censura de que el proceso se ha manejado más a nivel gubernamental que empresarial, lo que tiene soluciones institucionales procuradas por las fórmulas que sugieren mayor participación del segundo sector en la iniciativa y poder decisorio de los órganos comunitarios.

El Consejo Andino, con asistencia de los Ministerios Coordinadores del Proceso, se reunió el 14 y 15 de septiembre de 1985 en Cartagena y planteó las siguientes fórmulas para intentar una reanudación de la empresa integradora, bases sobre las cuales se deberá aprobar antes de finalizar el año un nuevo protocolo:

1. Reafirmaron el apoyo político de los Países Miembros al proceso de integración subregional cuyos fundamentos y objetivos básicos, siguen válidos, y sus decisiones de fortalecerlo bajo lineamientos pragmáticos y acordes con la realidad actual de la subregión.
2. Constataron las dificultades que atraviesa el Grupo Andino originadas en la inadecuación de varias políticas e instrumentos del pacto subregional, ante la realidad económica y social de los países miembros, agravados por los efectos de la crisis económica internacional.
3. Reconocieron, además que la crisis del proceso de integración tiene connotaciones jurídicas, conceptuales y comerciales y que para afrontarlas se requiere de un programa de emergencia y un ajuste a fondo de las políticas, instrumentos y mecanismos institucionales del Acuerdo de Cartagena.
4. Coincidieron en que el programa de emergencia debe encarar el inmediato restablecimiento



de las corrientes de intercambio subregional, así como promover acciones de cooperación y coordinación entre los países miembros.

5. Reiteraron que, no obstante la necesidad de mantener la multilateralidad del proceso para alcanzar los objetivos del mercado común, es conveniente efectuar acuerdos comerciales entre los países, de carácter temporal, que impartan mayor dinamismo al comercio intra-subregional.
6. Acordaron invitar a los ministros de los países miembros a cargo de la integración a preparar el proyecto de protocolo modificatorio del Acuerdo de Cartagena, que será considerado conjuntamente en una reunión del Consejo Andino, a celebrarse en el curso de la primera quincena de diciembre del presente año. (1985)
7. Establecieron las siguientes orientaciones para las negociaciones relativas al protocolo modificatorio y a otros temas prioritarios de la integración andina
 - A Actualizar y flexibilizar plazos previstos en los distintos mecanismos del Acuerdo, confirmando a la Comisión facultades para ajustarlos cuando fuera necesario.
 - B Actualizar los mecanismos del programa de liberación, manteniendo los avances logrados y propendiendo a una participación equitativa de todos los países miembros en la formación del mercado ampliado
 - C Reiterar que el sistema de cláusulas de salvaguardia es el único mecanismo para la adopción de medidas que afecten al programa de liberación, debiéndose reali-

zar una evaluación del régimen vigente con la finalidad de hacerlo más ágil y operativo.

- D Definir normas que regulen las condiciones de competencia dentro de la subregión, armonizando la utilización de estímulos a la exportación, estableciendo normas de origen adecuadas y regulando el uso de regímenes arancelarios de excepción que afecten las corrientes comerciales.
- E Establecer nuevas modalidades para alcanzar el desarrollo industrial conjunto en la subregión y flexibilizar la programación industrial
- F Fortalecer e impulsar en forma decidida el desarrollo agropecuario subregional, creando instrumentos que permitan aunar esfuerzos en investigación, en proyectos agroindustriales y en la reorientación de las corrientes comerciales con miras a garantizar la seguridad alimentaria y mejorar los niveles de vida de la población de la subregión.
- G Acordar tratamientos más favorables a Bolivia por su actual grado de desarrollo y mediterraneidad sin perjuicio de lo previsto para los países de menor desarrollo económico relativo.



H Señalar la necesidad de modificar el régimen común para la inversión extranjera útil y complementaria al ahorro interno, en función de los planes de desarrollo de los países miembros y de los objetivos de la integración

I Revisar el sistema del Grupo Andino para hacerlo más eficiente

- 8 Destacaron la necesidad de mejorar la capacidad operativa de los organismos financieros andinos y definir políticas que promuevan una mayor capacitación de recursos destinados a impulsar la integración subregional.
9. Manifestaron su disposición de acoger los planteamientos formulados por Bolivia respecto a la modificación del artículo cuarto del Acuerdo de Cartagena, en el espíritu de las diversas declaraciones, resoluciones y pronunciamientos expresados en foros y reuniones de la integración subregional.
10. Acordaron dar un vigoroso impulso a la coordinación de acciones externas conjuntas a fin de responder a los desafíos que plantea a sus economías nacionales y al proceso de integración subregional la crisis económica internacional, el problema de la deuda externa, el proteccionismo comercial, el agravamiento del deterioro de los términos de intercambio y el estancamiento de la cooperación internacional para el desarrollo
11. Expresaron la importancia de la incorporación plena de los sectores sociales en las tareas y responsabilidades de la integración"

Es preciso llamar la atención sobre los siguientes puntos de la declaración que antecede: es un valeroso examen autocrítico del proceso ten-

diente a detectar y corregir las fallas del proceso tanto en el orden conceptual, como en el jurídico y en su praxis; golpea el multilateralismo, así se propongan tan solo como transitorios los acuerdos comerciales, la actualización de plazos equivale a posponer las metas, la regulación de la competencia, al admitir subsidios a las exportaciones, plantea una filosofía integracionista muy diferente a la inicial, la flexibilización del sistema de salvaguardias puede prestarse igualmente a un debilitamiento del programa de liberación.

Parece positivo en la propuesta nueva: el admitir nuevas modalidades de programación industrial que revivan la actualmente estancada; la prioridad del desarrollo agropecuario, en busca de la seguridad alimentaria; la precisión deseada en cuanto a la definición de la inversión extranjera útil y complementaria, si se ordena a la generación de empleo, transferencia tecnológica y creación de nuevas actividades; el fortalecimiento del sistema financiero andino, la necesaria revisión del sistema institucional, así como el propósito expresado en el punto 10 de coordinar acciones conjuntas para afrontar la crisis económica internacional, que hace patente la forzosidad de la integración, del multilateralismo, de la unidad de lo andino, lo comunitario.

No se puede pasar por alto la individualización del caso boliviano, tanto por su especial nivel de desarrollo como por su mediterraneidad, separándolo del Ecuador, cuya situación ha variado significativamente desde 1969.

De resaltar es así mismo la reacción unificada contra la ceguera de los países desarrollados frente a la situación del área andina y, en general, del tercer mundo, ya que no se han percatado de las catastróficas consecuencias que tendrá su rigidez en el manejo de la deuda externa, la que al frenar el desarrollo de los segundos podrá provocar una situación social subversiva generalizada

que dará al traste con los esfuerzos por llegar a la democracia plena.

Pareja significación tiene el pronunciamiento sobre la incorporación efectiva de los sectores sociales en las tareas y responsabilidades de la integración, pues el sistema vigente adolece de cierto alejamiento o marginación de quienes deben ser actores principales de la integración, al lado de los gobiernos. Así, la integración no será extraña a los pueblos.

Importa igualmente relievár cómo en esta reunión se produjo un saludable y oportuno ensamble institucional entre las instancias económicas y técnicas de los Países Miembros, representadas por los Ministerios de Desarrollo, Fomento, Industrias, Integración, etc., y las de alcance político, personificadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores, para hacer ver que la integración económica es una política vital para los países, y que esa integración, sin la voluntad política de sus gobiernos, pierde perfil y dinamismo.

Adicionalmente, se advierte de este encuentro la tendencia a desplazar la dirección del proceso de los organismos técnicos a los políticos, potenciando la autoridad e iniciativa del Consejo Andino por sobre la Comisión del Acuerdo y la de la Junta.

En la misma dirección camina la propuesta del Presidente colombiano Belisario Betancur en el discurso de clausura de esa reunión de que haya un encuentro anual de

presidentes andinos, a fin de evaluar el desarrollo del proceso, rectificar su dirección si es el caso y, de todas maneras, mantenerlo en el primer plano de las prioridades nacionales.

El impulso político es, pues, satisfactorio. Corresponde ahora a los técnicos idear los mecanismos que mantengan el rumbo marcado y realicen lo propuesto.

No puede escapar al buen observador la difícil, por indefinida, situación que se vivirá en esta etapa de transición, por cuanto se producirá una especie de interregno jurídico. En efecto contando con la suscripción del Protocolo que se anuncia en diciembre de 1985, correrá todo 1986 en el proceso de formalización, es decir en su aprobación legislativa por parte de los congresos de los Países Miembros y los respectivos canjes o depósitos de ratificaciones, para que pueda entrar en vigor el nuevo ordenamiento jurídico.

Quiere esto decir que entre la fecha de suscripción y la iniciación de la vigencia de tal instrumento, habrá un período de penumbra en el que, aunque formalmente siguen vigentes el Acuerdo de 1969, el Tratado de 1979, y sus adiciones y desarrollos en el derecho derivado, en la realidad estarán en suspenso para los órganos de aplicación y ejecución, a la espera de una normatividad distinta, aunque idéntica en sus fines. Es un bache ineludible.

Pues, no se ve que lógica habría en desenvolver un proyecto integrador que ya, según sus protagonistas, no responde bien a sus intereses, "por inadecuación de varias políticas e instrumentos del pacto subregional, ante la realidad económica y social de los países miembros, agravados por los efectos de la crisis económica internacional", que son los términos de la declaración, lo que equivale a declarar oficialmente que se han hecho inaplicables, y cuando se reconoce que la crisis andina tiene "connotaciones jurídicas", fuera de las conceptuales y comercia-



les, que implican programas de emergencia y ajuste a fondo de las políticas, instrumentos y mecanismos del sistema, así como una revisión de sus instituciones.

Ojalá se logre el tránsito de un régimen a otro sin ningún traumatismo jurídico y sin que los mecanismos coyunturales se vuelvan permanentes, tarando al sistema de incongruencias e inseguridad en la legalidad.

Todo dependerá de los desarrollos concretos de estos principios políticos.

Se ha reafirmado la voluntad política de continuar el proceso. Era ne-

cesario y se estaba retardando. Quizás se renueve la confianza y, con ello, la dinámica de un mecanismo de nuestro desarrollo que no podemos abandonar en ninguna circunstancia.

Dentro de la prevaleciente corriente pragmática de la integración, no obstante, no debe olvidarse que los pueblos y sus organizaciones no pueden vivir exclusivamente de satisfacciones materiales, de finalidades utilitarias, de reparto de beneficios, de distribución de bienestar. Toda gran política tiene mucho de ideal, de utópico. A las Comunidades Económicas Europeas las sostienen tanto su programa inmedia-

to de mercado común como su proyecto, a largo plazo, de la unidad política que restablezca el influjo de Europa en la historia.

El Pacto Andino no puede quedar reducido a su dimensión económica. Al reevaluarse en la última reunión de Cartagena su connotación frente a terceros países, se perfila la Subregión como un grupo de pueblos que intentan resolver unificadamente sus problemas y obrar en el orden internacional como un conjunto.

Esta es su más importante y promisoriosa perspectiva.

Luis Carlos SÁCHICA
Magistrado del Tribunal de Justicia
del Acuerdo de Cartagena

