

EL MERCADO COMÚN ANDINO: UN ENFOQUE SUBREGIONAL DE LA INTEGRACIÓN

WILLIAM P. AVERY

y

JAMES D. COCHRANE *

EL PERÍODO de la segunda posguerra es, en cierta medida, una “era de regionalismo”, en particular una era de integración económica regional. La Comunidad Europea del Hierro y el Acero, el Mercado Común Europeo y, en menor escala, la Asociación Europea de Libre Comercio, son sin lugar a dudas los esfuerzos más conocidos de integración económica regional de la posguerra. Sin embargo no son los únicos. Los movimientos hacia la integración económica, o las discusiones en torno a ella han tenido o están teniendo lugar en áreas fuera de Europa. América Latina es una de ellas. Aquí los esfuerzos por lograr la integración se iniciaron a fines de los cincuenta y principios de los sesenta, bajo la incitación y el tutelaje de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), que vio la integración como un medio para promover el desarrollo económico.

Los principales esquemas latinoamericanos de integración —el Mercado Común Centroamericano (MCC) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)— han realizado logros marcadamente diferentes durante su existencia de apenas un poco más de una década. El esquema de integración centroamericano es el principal y el más impresionante —aunque no ha transformado económicamente a la región ni tampoco se ha visto libre de crisis y problemas. Este movimiento integracionista ha producido, directa o indirectamente, una larga lista de realizaciones. Ha eliminado casi todas las barreras al comercio intra-centroamericano; ha llevado al desarrollo de una tarifa exterior común para toda la región; ha aumentado de manera dramática el comercio intrarregional; ha estimulado el establecimiento de algunas industrias nuevas y la expansión de muchas otras ya existentes.¹ En contraste, el

* Ambos autores son profesores de Ciencia Política en la Universidad de Tulane. El Sr. Cochrane ha colaborado anteriormente con esta revista, escribiendo sobre temas latinoamericanos. Traducción del inglés: Marysol Loaeza.

¹ La descripción y el análisis del Mercado Común Centroamericano se encuentran en: Roger D. Hansen, *Central America: Regional Integration and Development*, Studies in Development Progress, Núm. 1. Washington, National Planning Association, 1967; Joseph S. Nye, Jr., “Central American Regional Integration”, *International Conciliation*. Núm. 562. Marzo, 1967; First National City Bank, *Central American Common Market: Progress Report*. Nueva York, junio, 1967; Andrew B. Wardlaw, *The Operations of the Central American Common Market*. Guatemala, Regional Office for Central America and Panama, Agency for International Development, U. S.

progreso hacia el libre comercio regional en el marco de la ALALC ha sido extremadamente lento, y está todavía lejos de ser completo. Los aumentos en el comercio intra-ALALC han sido modestos. Se han creado muy pocas oportunidades económicas nuevas y todavía menos han sido totalmente explotadas. Las negociaciones en la ALALC se han visto marcadas por la morosidad mostrada por casi todos los participantes. En síntesis, este movimiento no ha materializado las grandes esperanzas y expectativas de aquellos que abogaban por la integración en América Latina y que proyectaron el Tratado de Montevideo, el acuerdo que originó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.² La respuesta de algunos participantes a los logros poco impresionantes y desilusionantes de ese movimiento hacia la integración ha sido la de aceptarlo, de vivir con la decepción o la insatisfacción, o de disminuir sus expectativas. Sin embargo, algunos otros participantes han dado una respuesta diferente iniciando una acción destinada a superar su insatisfacción induciendo un nivel mayor de integración del que prevé el Tratado de Montevideo.³

El recientemente formado Mercado Común Andino es un esfuerzo

Department of State, 1966; Andrew B. Wardlaw, *Achievements and Problems of the Central American Common Market*. Washington, Office of External Research, U. S. Department of State, 1969; James D. Cochrane, *The Politics of Regional Integration: The Central American Case*. Nueva Orleans, Tulane Studies in Political Science, 1969; Philippe C. Schmitter, "Central American Integration: Spill-over, Spill-around or Encapsulation?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. IX, Núm. 1, septiembre, 1970, pp. 1-48; Stuart I. Fagen, *Central American Economic Integration: The Politics of Unequal Benefit*, Research Series, Nº 15. Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1970; y Miguel S. Wionczek, "The Rise and Decline of Latin American Economic Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. IX, Núm. 1, septiembre, 1970, pp. 49-66.

² La descripción y análisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se encuentran en: Sidney Dell, *A Latin American Common Market?* Nueva York, Oxford University Press, 1966; Miguel S. Wionczek (ed.), *Latin American Economic Integration*. Nueva York, Praeger, 1966; Ernst B. Haas and Philippe C. Schmitter, *The Politics of Economics in Latin American Regionalism*, Monograph Series in World Affairs. Denver, 1965; Philippe C. Schmitter and Ernst B. Haas, *Mexico and Latin American Economic Integration*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1964; Edward G. Cale, *Latin American Free Trade Association: Progress, Problems, Prospects*. Washington Office of External Research, U. S. Department of State, 1969; y Miguel S. Wionczek, "The Rise and Decline of Latin American Economic Integration." *Journal of Common Markets Studies*, Vol. IX, Núm. 1, septiembre, 1970, pp. 49-66.

³ El movimiento hacia un nivel mayor de integración para superar la insatisfacción se denomina "vuelco" en la teoría neofuncionalista de la integración regional. Este concepto describe una situación en la cual la insatisfacción, el temor, la preocupación, o las aspiraciones frustradas en un cierto nivel de la integración o en la integración de un sector económico lleva a los participantes, o a parte de ellos, a extender el alcance o nivel de la integración, o a ambos, para realizar las aspiraciones o superar la insatisfacción, el temor y la preocupación. (Para una exposición del concepto del "vuelco" ver especialmente: Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*. Stanford, Stanford University Press, 1958; y Ernst B. Haas, "International Integration: The European and the Universal Process", *International Organization*, Vol. XV, Núm. 3, verano, 1961, pp. 366-392.

de cinco miembros de la ALALC —Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú—⁴ para: a) superar su insatisfacción con respecto a las limitadas realizaciones y a los magros beneficios de la ALALC, y b) estimular el movimiento integracionista de la ALALC. El propósito de este trabajo es presentar una visión descriptiva del Mercado Común Andino. Se plantean las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los objetivos del Mercado Común Andino? ¿Qué tipo de acuerdo integracionista es el andino? Esto es, ¿Cuál es el nivel y alcance de la integración que se busca? ¿Cómo se compara el Mercado Común Andino con la ALALC en términos de alcance y nivel de la integración y de su límite de tiempo? ¿Cuál es la relación entre el Mercado Común Andino y la ALALC? ¿Qué tipo de tratamiento concede el Mercado Común Andino a Bolivia y Ecuador, sus dos miembros menos desarrollados? ¿Cuál es la estructura institucional o marco de referencia del Mercado Común Andino y cómo se compara con la de la ALALC? ¿Cuál es la relación de Venezuela con el Mercado Común Andino? ¿Cuál es el propósito de la Corporación Andina de Fomento y cuál es su relación con el Mercado Común Andino? El trabajo no pretende ser más que una introducción o un punto de partida. Dada la novedad del esfuerzo no se hará ningún intento por evaluar el progreso o las realizaciones de la organización.

FORMACIÓN DEL MERCADO COMÚN ANDINO

La primera acción orientada hacia la creación del Mercado Común Andino se hizo en agosto de 1966 cuando los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, junto con los representantes de los Presidentes de Ecuador y Perú, se reunieron en Bogotá para discutir los problemas latinoamericanos en general, y los problemas de la ALALC y las maneras de superarlos en particular. La reunión produjo la Declaración de Bogotá que hizo bien evidente la insatisfacción con la ALALC al declarar: "Los procedimientos de reducción tarifaria previstos por el Tratado de Montevideo, no son suficientes para acelerar la genuina integración latinoamericana en un tiempo razonable, o para producir un impacto dinámico en el desarrollo económico del continente."⁵ La Declaración proponía la creación de una agrupación subregional —formada por los países participantes en la reunión de Bogotá— dentro del marco más amplio de la ALALC. Como lo presenta la Declaración:

Hemos decidido... lanzar una campaña conjunta con vistas hacia la aprobación, dentro de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, de medidas específicas para llevar a efecto las proposiciones presentadas en esta Declaración y, en particular, la adopción de fórmulas prácticas que garantizarán un tratamiento apropiado a la situación de nuestros

⁴ La relación de Venezuela con el Mercado Común Andino es ambivalente. Tal vez se describe mejor como una membresía parcial o una quasi membresía. La relación de ese país con la empresa andina se examina posteriormente en este trabajo.

⁵ Declaración de Bogotá, Sección III, Artículo 4.

países, que están entre aquellos que presentan un nivel relativamente menor de desarrollo o carecen de mercados adecuados. Todas estas medidas son esenciales para lograr el desarrollo armonioso y equilibrado de la región *de acuerdo con el espíritu de Montevideo*.⁶

La determinación de trabajar dentro del marco de la ALALC y de no escapar o separarse de él, queda demostrada no sólo por las palabras de la Declaración sino también por las acciones. Los países andinos buscaron y recibieron la aprobación de los otros países miembros de la ALALC de su plan de integración subregional.

La conferencia estableció la Comisión Mixta y le encargó la planeación de un acuerdo, o de varios, que incorporaran las diversas providencias y proposiciones contenidas en la Declaración de Bogotá. Durante las muchas reuniones que celebró la Comisión Mixta, preparó dos documentos —el Acuerdo Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento y el Acuerdo Andino de Integración Subregional. Ambos forman la base del movimiento andino de integración. El acuerdo que estableció la Corporación Andina de Fomento se concluyó primero y fue firmado a principios de 1968, en la quinta sesión de la Comisión Mixta por los cinco países participantes de la Conferencia de Bogotá, mas Bolivia que se unió al movimiento andino después de terminada la conferencia. Durante la sexta sesión de la Comisión, celebrada en Cartagena, Colombia en agosto de 1968, se llegó a un acuerdo en torno al proyecto final del Acuerdo Subregional. Ese acuerdo lo firmaron todos los países participantes, a excepción de Venezuela, durante el mes de mayo de 1969.

Las principales cláusulas del Acuerdo Andino de Integración Subregional serán examinadas primero; luego se prestará atención a la Corporación Andina de Fomento.

EL ACUERDO DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

El Acuerdo Andino de Integración Subregional, algunas veces llamado Acuerdo de Cartagena, es el acuerdo básico del Mercado Común Andino: Identifica sus objetivos, los medios a utilizar para alcanzar esos objetivos, el tratamiento otorgado a los participantes menos desarrollados y el marco institucional del Mercado Común Andino.

Objetivos. Los objetivos o propósitos del Mercado Común Andino son de dos tipos. Algunos de ellos —promoción de “un desarrollo armonioso y equilibrado de los Estados miembros” y aceleración de sus tasas de crecimiento— se relacionan directamente con el desarrollo económico de los países miembros. Los otros objetivos —facilitar la participación de los países andinos en la ALALC, “establecer condiciones favorables para hacer de la ALALC un mercado común”— se relacionan con el futuro de la integración económica en general, sugiriendo que el

⁶ *Ibid.*, Sección III, Artículo 2. Cursivas del autor.

Mercado Común Andino es, al menos en parte, tanto un medio para algo más como un fin en sí mismo.⁷ Lo que no queda claro, y no está señalado en el Acuerdo Subregional, es cómo el Mercado Común Andino puede apresurar una remodelación o una elevación en el nivel de la ALALC.

Métodos para alcanzar los objetivos. El acuerdo identifica, con algún detalle, los métodos a emplear para lograr la realización de los objetivos que se relacionan directamente con la integración económica de los países andinos. Estos métodos o medidas, que son presentados más adelante, proporcionan una clara indicación acerca del tipo de acuerdo integracionista que se busca para desarrollar y proveer una base de comparación entre el Mercado Común Andino y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Armonización y coordinación. El Acuerdo Andino compromete a los signatarios a elaborar una programación conjunta y a la coordinación de sus políticas en los diversos campos de acción. Habrá planeación industrial y agrícola conjunta, coordinación de las políticas de intercambio, financiera y fiscal; política común respecto al tratamiento del capital extranjero y coordinación en los planes económicos y sociales nacionales;⁸ un rígido pero justo horario para la armonización y coordinación de la política: por ejemplo, para fines de 1970 se habrán de establecer normas comunes con respecto al tratamiento del capital extranjero; antes de 1972 habrá de llegarse a un acuerdo en cuanto a lineamientos uniformes que regulen las empresas multinacionales y los proyectos de desarrollo industrial.⁹ Uno de los objetivos de las cláusulas de armonización y de tratamiento concedido al capital extranjero, y uno de los lineamientos que regulan las empresas multinacionales, es la prevención de la competencia entre los mismos miembros del Mercado Común Andino para la obtención de inversiones extranjeras.¹⁰ Todos los requisitos para la armonización han de llenarse en tres años, a partir de la ratificación del Acuerdo.

El Acuerdo pone mucho énfasis en la programación del desarrollo industrial, como reflejo del deseo de industrialización de los signatarios. Se busca el desarrollo industrial por sectores. Esta planeación o programación sectorial conlleva una determinación acerca de cuáles proyectos industriales deberán desarrollarse sobre una base regional más que nacional, cuántos proyectos habrán de financiarse y cómo serán distribuidos entre los miembros del Mercado Común Andino. No todas las

⁷ Acuerdo Andino de Integración Subregional, Artículo 1.

⁸ *Ibid.*, Artículos 25-31.

⁹ *Ibid.*, Artículos 27 y 28.

¹⁰ Thomas G. Sanders, "Andean Economic Integration", American University Field Staff Reports, Vol. XV, Núm. 2, 1968, p. 6. Se llegó conforme al horario establecido al acuerdo en cuanto al tratamiento del capital extranjero. (Ver: *Business Latin America*, enero 14, 1971, pp. 9-10; y *Alliance for Progress Weekly Newsletter*, Vol. IX, Núm. 5, febrero 1º, 1971, pp. 1-2.

industrias quedan cubiertas por los planes sectoriales. Las que quedan excluidas se ven impelidas por el Acuerdo a aumentar su producción, a la especialización, etc., para beneficiarse de la amplitud del mercado andino.¹¹

Las medidas de armonización y coordinación diferencian al Mercado Común Andino de la ALALC. Aunque el Tratado de Montevideo invoca la creación de acuerdos complementarios, éstos difieren de los acuerdos sectoriales en varios aspectos importantes. Los acuerdos complementarios no abarcan una gama tan amplia de temas o campos de acción, no son exigidos, sino meramente impulsados o recomendados; no incluyen necesariamente a todos los miembros de la ALALC; su conclusión no está sujeta a un límite de tiempo o a un horario. Más aún, las cláusulas de la ALALC que se refieren a la complementación no proporcionan —al menos de manera clara y precisa— elementos para la expansión, especialización y diversificación de las industrias, temas que están incluidos en los acuerdos. Las cláusulas andinas que se refieren a ellos presentan una medida específica para la expansión, la especialización y la diversificación.¹²

Libre Comercio. El Acuerdo Andino establece un programa *automático e irrevocable* para liberar el comercio entre los países andinos.¹³ Esta liberalización, que se aplica a todos o virtualmente a todos los productos, está programada —salvo la excepción anotada más adelante— para ser complementada a fines de 1980. Las medidas para lograr el libre comercio intra-andino caen dentro de cuatro categorías:¹⁴

a. Productos incluidos en los programas sectoriales. La desaparición de barreras comerciales en estos aspectos ha de ser detallada en los diversos acuerdos sectoriales, que se espera provean alguna protección a los productos a que se refieren. Pero aquellos bienes incluidos en los acuerdos sectoriales y que reciben protección, han de ser libremente comerciados para diciembre de 1980.

b. Productos incluidos en la Lista Común de la ALALC.¹⁵ Los bienes del primer programa de esta lista serán libremente comerciados entre los

¹¹ *Acuerdo Andino de Integración Subregional*, Artículos 32-40.

¹² Los acuerdos complementarios de ALALC se discuten de manera muy penetrante en: Dell, *op. cit.*, pp. 125-134.

¹³ *Acuerdo Andino de Integración Subregional*. Artículo 45. Cursivas del autor.

¹⁴ *Ibid.*, Artículos 47-60.

¹⁵ La Lista Común consiste en una lista de aquellos productos en los cuales los miembros de la ALALC han consentido colectivamente eliminar todas las barreras tarifarias. El desarrollo de la Lista Común, que eventualmente ha de incluir "sustancialmente todos" los productos, se hará en cuatro pasos o etapas, esto es, a través del desarrollo de cuatro horarios o listas que comprenderán cada una el 25 % de los productos intercambiados en el comercio intrarregional. El tratado de Montevideo estipula que una vez que se incluya un producto en la lista se les permitirá a los miembros de la ALALC diferir el libre comercio de ese producto hasta 1980. (En un principio la fecha para liberar el comercio de los productos de la Lista Común

países miembros de la ALALC para 1980. Para los miembros del Mercado Común Andino estos productos se comerciarán libremente 180 días después de la entrada en vigor del Acuerdo Andino. Más aún, estos países tienen que desarrollar programas para incluir productos adicionales en la Lista Común antes de que finalice 1971.

c. Productos que no provienen de los países andinos y cuya futura producción no se incluye en los acuerdos sectoriales. Las tarifas a este respecto serán eliminadas en marzo de 1971, a menos de que se determine que una postergación facilitará la producción de los bienes en cuestión. Sin embargo, si la producción no se inicia en cuatro años se eliminarán las tarifas que rijan estos productos.

d. Los demás productos. Sus tarifas serán reducidas automáticamente en un 10 % anual hasta que sean completamente eliminadas.

Dos países, Colombia y Chile, han buscado, sin ningún éxito, hacer que los países andinos adopten un período de seis años para la transición al libre comercio intrarregional. Este deseo suyo se explica mejor en términos de su entusiasmo por la integración económica regional. Los demás participantes insistieron en un período de transición de once años.

Las cláusulas del Mercado Común Andino en cuanto a la liberalización del comercio difieren de las de la ALALC. El Tratado de Montevideo estableció un período de doce años para la transición al libre comercio intrarregional, y desde entonces ese período se ha extendido. Más aún, el Tratado de Montevideo no previó la reducción automática de tarifas para todos los productos. La ALALC deja las reducciones a cargo de negociaciones periódicas que han tomado la forma de encuentros diplomáticos. Todavía más, en ese acuerdo la reducción de tarifas se hace sobre productos seleccionados, no sobre todos, aunque la meta eventual es la liberalización de "sustancialmente todo" el comercio entre los países miembros.

Tarifa externa común. El Acuerdo invoca la erección de una tarifa externa común para fines de 1980.¹⁶ En cuanto a la liberalización del comercio, la cláusula para una tarifa externa común será implementada gradual aunque automáticamente. El progreso hacia una tarifa común se iniciará a principios de 1977 y será completado en cuatro años. Sin embargo, "...una tarifa común mínima será instituida en un año para proporcionar protección adecuada a la producción subregional y crear, de manera progresiva, un margen de preferencia en contra de la competencia externa".¹⁷

La ALALC, como área de libre comercio, no contiene ninguna medida con respecto a una tarifa externa común.

era 1973. Sin embargo, la fecha fue postergada hasta 1980 por el Protocolo de Caracas, firmado en octubre de 1969).

¹⁶ *Acuerdo Andino de Integración Subregional*, Artículos 61, 68.

¹⁷ Sanders, *Loc. cit.*, p. 7.

Cláusulas de seguridad. La implementación de las diversas medidas propuestas por el Acuerdo Andino de Integración Subregional no es inmediata o abrupta. Más bien, la implementación es gradual y los pasos a seguir son conocidos con anterioridad a su realización. No obstante, la implementación de algunas de las cláusulas puede conllevar algunas consecuencias que, aunque temporalmente, son de naturaleza económicamente desfavorable o disruptiva. En tales situaciones el Acuerdo permite excepciones. Las medidas de protección podrán ser aplicadas o aplazadas las reducciones.¹⁸ Un país que desea imponer medidas proteccionistas o diferir las reducciones tarifarias necesita dar a conocer el producto que desea proteger o exentar, en el año posterior a la entrada en vigor del Acuerdo. Se le exige al país que durante 1974 establezca procedimientos para la terminación gradual o automática de la protección y de las exenciones. La terminación está fijada para fines de 1985. (No pueden solicitarse exenciones para productos que se encuentren en la primera etapa de la Lista Común de la ALALC.)

En algunos respectos las cláusulas de seguridad del Acuerdo Subregional son similares a las cláusulas de escape contenidas en el Tratado de Montevideo. Sin embargo, las cláusulas del Acuerdo Subregional difieren de las de la ALALC, al menos en una cuestión de importancia —la estipulación de una fecha para poner fin a las medidas proteccionistas y a las exenciones. Esta estipulación asegura —en la medida en que la cláusula de un tratado puede asegurar algo— que las cláusulas de seguridad o de escape no serán utilizadas para evitar los ajustes, como ha sido el caso en la ALALC.

Tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador. En términos de desarrollo económico los miembros del Mercado Común Andino caen dentro de dos categorías —subdesarrollados y medianamente desarrollados. Bolivia y Ecuador entran en la categoría de los subdesarrollados.

El Acuerdo Subregional otorga tratamiento especial y concesiones a los dos miembros subdesarrollados.¹⁹ El propósito es reducir la existente disparidad económica entre las dos categorías de miembros. Se anticipa que el tratamiento especial posibilitará una tasa de rápido crecimiento en Bolivia y Ecuador, y hará de los dos países participantes más efectivos del Mercado Común Andino. El siguiente es el tratamiento especial concedido a los dos países:

a. En los planes de desarrollo industrial regional, en particular en los programas sectoriales, se da prioridad a Bolivia y Ecuador en asignaciones e industrias.

b. Se otorga una amplia gama de preferencias o concesiones con

¹⁸ *Acuerdo Andino de Integración Subregional*, Artículos 78-81.

¹⁹ *Ibid.*, Artículos 91-108. El problema de los miembros menos desarrollados del esfuerzo integracionista es tratado en: Roger D. Hansen, "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts", *World Politics*, Vol. XXI, Núm. 2, enero 1969, pp. 242-271.

respecto a la liberalización del comercio. Primero, Bolivia y Ecuador tienen cinco años más que los otros países participantes para eliminar las tarifas. Esto es, tienen hasta fines de 1985, en lugar del límite de 1980. Segundo, los dos países pueden elegir esperar hasta 1973 para liberar el comercio en la Lista Común de la ALALC, en lugar de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del Acuerdo, como se les exige a los otros participantes. Tercero, Bolivia y Ecuador podrán tomarse todo el tiempo que se les permite para eliminar sus restricciones tarifarias para eliminar aquellas restricciones comerciales no-tarifarias; los demás países tienen que hacerlo para fines de 1970. Cuarto, los dos países favorecidos podrán retener las medidas proteccionistas y las exenciones hasta 1990, cinco años más que los otros miembros. Quinto, los productos bolivianos y ecuatorianos serán tratados preferencialmente en los otros países del Mercado Común Andino.

c. Bolivia y Ecuador tienen hasta 1985 para adoptar la tarifa externa común, cinco años más que los otros países miembros.

d. Los participantes del Mercado Común Andino se han comprometido a asegurar que la Corporación Andina de Fomento dé tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador en la asignación de recursos.²⁰

El Tratado de Montevideo también concede tratamiento preferencial a los miembros menos desarrollados de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. La principal diferencia entre los dos tratados a este respecto es que el Acuerdo Andino estipula una fecha bien determinada para el tratamiento especial, mientras que el Tratado de Montevideo no lo hace así. Otra diferencia se refiere al tratamiento preferencial concedido a los países menos desarrollados por la Corporación Andina de Fomento; la ALALC no tiene tal institución de préstamo.

Marco institucional. El Mercado Común Andino tiene una modesta aunque adecuada red de instituciones que se encargan de la administración y dirección del movimiento integracionista. Las principales agencias o instituciones son la Comisión y la Junta.

La Comisión, un cuerpo intergubernamental parecido a una conferencia diplomática permanente, se halla en la cima de la estructura institucional. Está formada por un representante de cada uno de los gobiernos miembros. Este órgano tiene la responsabilidad de supervisar el proceso integracionista andino. Tiene autoridad para adoptar cualquier política que considere necesaria y apropiada. Las acciones de la Comisión exigen un voto de dos tercios sin ningún voto negativo. Este requisito de votación, aunque más rígido que un voto de mayoría simple, es considerablemente menos exigente que una aprobación unánime anterior a la iniciación de cualquier acción. Al mismo tiempo este requisito da a cada miembro el poder de veto sobre las acciones de la Comisión.

²⁰ El acuerdo que establece el Banco Centroamericano para la Integración Económica también contiene una cláusula para el trato preferencial de los miembros menos desarrollados del Mercado Común Centroamericano.

La Junta es la otra institución principal de la organización. Está formada por tres miembros que pueden ser ciudadanos de *cualquier* país latinoamericano, que son elegidos por la Comisión y responsables ante ella. La principal función de la Junta es tomar decisiones técnicas relacionadas con el proceso integracionista y con la preparación de planes; sus decisiones requieren unanimidad. Este cuerpo alcanza el nivel de un secretariado supranacional o casi supranacional, aunque sus deberes y autoridad son de alguna manera más amplios que los normalmente atribuidos a un secretariado. El Acuerdo especifica que cada uno de sus miembros "no pueden comprometerse en ninguna otra actividad profesional... ni tampoco pedirán o aceptarán instrucciones de cualquier gobierno, o agencia nacional o internacional".²¹ A los miembros se les exige "actuar en el interés común..." de todos los miembros del Mercado Andino.²² En algunos aspectos la Junta se parece a la Comisión de la Comunidad Económica Europea. La primera es una institución potencialmente significativa. Si de hecho el cuerpo funciona como lo esquematiza el Acuerdo, probablemente el Acuerdo Común Andino logrará extraer las cuestiones más o menos técnicas del dominio de la política internacional y de la negociación diplomática —una acción que facilitó el movimiento hacia la integración entre los miembros de la Europa de los Seis.

La estructura del Mercado Común Andino está más desarrollada que la de la ALALC. A esto se suma el que las instituciones andinas son, al menos en papel, de alguna manera más fuertes que las de la ALALC que también están en papel y que han de ser también entidades de empuje. La Junta del Mercado Común Andino no tiene su contraparte en la ALALC.²³

El Mercado Común Andino y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio difieren en varias cuestiones, como ya ha quedado indicado. Una diferencia muy grande es el nivel de integración que se busca. La ALALC, como lo indica su nombre, se orienta hacia el nivel más bajo de integración posible: un área de libre comercio. El Mercado Común Andino es considerablemente más ambicioso al buscar un *status* de unión aduanera. Otra diferencia importante entre los dos acuerdos de integración se refiere a la naturaleza más o menos automática de la integración en el Mercado Común Andino. Los varios pasos hacia una unión aduanera completa están identificados en el Acuerdo que también especifica el tiempo en el que serán iniciados. Los gobiernos participantes no necesitan entrar en negociaciones o formular pactos antes de dar un paso; esto se hace automáticamente, como lo especifica el Acuerdo —asumiendo que los participantes no decidan la dilación de una acción. La ALALC carece de esta automaticidad. En este movimiento hacia la integración cada paso tiene que ser negociado entre los parti-

²¹ *Acuerdo Andino de Integración Subregional*, Artículo 14.

²² *Ibid.*

²³ Dell examina las instituciones de la ALALC considerándolas débiles. Ver. Dell, *op. cit.*, pp. 197-205, especialmente pp. 197-198.

cipantes. Una diferencia más entre las dos organizaciones se refiere a la distribución de los ajustes en el tiempo. Los participantes andinos saben qué ajustes, qué acciones deben iniciar y cuándo hacerlo. Tal información específica está sin embargo fuera del alcance de los miembros de la ALALC.

En un análisis de la Comunidad Económica Europea, Etzioni atribuye parte del éxito del movimiento de integración europea al hecho de que había una bien definida distribución de los ajustes en el tiempo. Escribe:

Prácticamente todos los cambios, ajustes y sacrificios que se esperaba que hicieran los países miembros de acuerdo con el Tratado [de Roma] fueron superados en pasos muy pequeños. Aunque después de quince años nadie puede establecer las diferencias, una cosa es informar a un gobierno que en el siguiente año tendrá que abandonar su control sobre el comercio internacional, el flujo de mano de obra y el nivel de empleo y que tendrá que hacer una planeación monetaria, tarifaria e inversionista y una política social —y en breve una política económica— que armonice con otros seis gobiernos, con decisiones tomadas por una abrumadora mayoría en un cuerpo supranacional; y otra cosa muy diferente decirle al mismo gobierno que tendrá que reducir sus tarifas para ciertos países, en un 10 %, a partir del siguiente año, y que reducciones similares tendrán que introducirse en los siguientes doce a quince años, y que esto exigirá el desarrollo de políticas económicas comunes en algún momento en la siguiente generación.²⁴

Así como es importante la manera como se distribuyen los ajustes, también lo es que estos ajustes se conozcan con anticipación, de manera que los participantes sepan lo que se espera de ellos y se preparen para los cambios. El Mercado Común Andino lo hace a diferencia de la ALALC.

LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

La Declaración de Bogotá proponía que una institución regional o multinacional se estableciera para suscribir los proyectos de desarrollo de naturaleza regional, a fin de facilitar el movimiento hacia la integración entre los países andinos. Tal institución, la *Corporación Andina de Fomento*, se estableció en 1968 con sede en Caracas. Tiene cien millones de dólares como capital activo autorizado, veinticinco de los cuales provendrán de los países miembros. (Los menos desarrollados, Bolivia y Ecuador, contribuyen cada uno con 1.5 millones, mientras que los demás —Colombia, Chile, Perú y Venezuela— contribuyen con 5.5 millones cada uno.) Los setenta y cinco millones restantes se obtendrán a través de la emisión de reservas para posibles nuevos miembros y para instituciones financieras en los países miembros y en otros. La Corporación

²⁴ Amitai Etzioni, "European Unification: A Strategy of Change", en *International Political Communities: An Anthology*. Garden City, Doubleday, 1966, p. 104.

de Fomento ha de ser más una institución de crédito que espera la solicitud de los préstamos y luego procede a ellos. Como lo señala Sanders, "...se compromete en estudios y recomienda mecanismos para la coordinación de aquellas agencias en cada país que trate créditos e inversiones... [e] investigará por sí misma nuevas oportunidades para la inversión y para la preparación de proyectos para empresas multinacionales y su implementación..."²⁵

En su breve análisis de la Corporación Andina de Fomento, Sanders señala que representa un nuevo enfoque del financiamiento para el desarrollo en el área andina. Las instituciones de esta naturaleza existentes en esta región tienen, como lo indica, un centro de atención nacional—esto es, suscriben proyectos dentro de las fronteras nacionales—, mientras que la Corporación de Fomento da "preferencia a los proyectos que atraviesan las fronteras nacionales y al *desarrollo conjunto* de las áreas fronterizas que no han recibido el impulso que han recibido los centros nacionales."²⁶ Todavía más, la Corporación ha de actuar para promover el desarrollo equilibrado de todas las partes de la región andina, incluida una distribución equitativa de la nueva industria.²⁷

VENEZUELA Y EL MERCADO COMÚN ANDINO

Después de firmar la Declaración de Bogotá y de participar en las subsecuentes conferencias y negociaciones, Venezuela decidió negarse a firmar el Acuerdo, aunque ya había firmado el Acuerdo Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento. La explicación que dio para justificar su decisión de no firmar el Acuerdo de Integración Subregional fue que "algunos sectores industriales venezolanos de importancia se verían en una desventaja competitiva sustancial..." en vista de algunas de las cláusulas del Acuerdo.²⁸ Las objeciones venezolanas se centraron en torno a los mecanismos propuestos para la eliminación de las barreras proteccionistas que resguardan a las industrias existentes. Los funcionarios venezolanos argumentaron que las importaciones libres de impuestos de otros países andinos, con sus costos de mano de obra inferiores, tendrían un efecto que iría en detrimento de la industria venezolana, y de toda la economía nacional. Hubo también una razón política que explica la decisión. El entonces recién electo presidente de Venezuela, Rafael Caldera, se enfrentaba a algunas dificultades en cuanto a la adopción de su programa legislativo; mostraba alguna relucancia a arriesgarla al comprometer a su gobierno en el Mercado Común Andino, al que se oponían algunos grupos políticos de importancia en el país. Las fuerzas de la iniciativa privada, encabezadas por una

²⁵ Sanders, *loc. cit.*, p. 8.

²⁶ *Ibid.*, p. 9. Cursivas del autor.

²⁷ Las instituciones regionales de crédito son examinadas en: Manmohan Singh, "Regional Development Banks", *International Conciliation*, Núm. 576, enero, 1970.

²⁸ *Andean Air Mail y Peruvian Times*, Vol. XXIX, octubre 24, 1969, p. 16.

poderosa e influyente Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción, que fue parcialmente responsable de la elección de Caldera, era el principal oponente al Mercado Común Andino.²⁹ La oposición de la comunidad empresarial estaba dirigida hacia las cláusulas específicas del mercado común y no en contra de todo el concepto de la integración andina.

Las actitudes venezolanas con respecto a la integración andina se detallaron en la reunión de la Comisión Mixta en Cartagena. Los argumentos ahí presentados se formularon como un "último" esfuerzo por influir en el contenido del Acuerdo Subregional. Después de expresar sus objeciones a los procedimientos propuestos para la reducción de tarifas del Mercado Común Andino, la delegación venezolana presentó un plan que "permitiría a cada país exentar un número ilimitado de productos de los cortes tarifarios por un periodo indefinido, y pospondría la adopción de una TEC (Tarifa Externa Común) hasta que la ALALC como un todo hiciera lo mismo".³⁰ Venezuela también pidió que el centro del Acuerdo fuera virado hacia "los programas de integración planeados para nuevas industrias o productos seleccionados..." y se apartara de las industrias existentes;³¹ e hizo una exhortación para que se otorgara mayor autoridad decisoria a la Comisión intergubernamental y se disminuyera la de la Junta no gubernamental.³² Si las propuestas venezolanas hubieran sido adoptadas el resultado hubiera limitado mucho más el acuerdo integracionista, que lo que de hecho es previsto por el Acuerdo Subregional de Integración.

Probablemente sea justo concluir que Venezuela deseaba y de veras estaba dispuesta a beneficiarse de cualquier nuevo desarrollo industrial que se obtenga de la integración andina, pero se resistía a pagar el precio que conllevaría esa nueva industria; esto es, la reducción y eventual eliminación de las tarifas. Con el tiempo, Venezuela —tanto el gobierno como los diversos sectores económicos— puede llegar a la conclusión de que las ganancias de la participación en el Mercado Común Andino superan los costos. El mercado más amplio que ofrece la integración andina puede probar ser demasiado lucrativo como para ser ignorado por la industria pesada venezolana, especialmente industrias tales como la petroquímica o la metalurgia. De hecho Venezuela espera "mantener el pie en la puerta" del Mercado Común Andino, uniéndose a los acuerdos de implementación que se diseñan bajo la égida de la Corporación Andina de Fomento.³³ Sin embargo, es dudoso que los miembros del mercado común permitirán que Venezuela tenga este "libre paseo" sin algún *quid pro quo* en la forma de acceso al apetitoso mercado de consumo venezolano.

²⁹ *Business Latin America*, marzo 13, 1969, p. 82.

³⁰ *Ibid.*, mayo 15, 1969, p. 154. Venezuela quería que se exentaran 2 000 productos o más del libre comercio (*Business Latin America*, mayo 22, 1969, p. 162.)

³¹ *Ibid.*, mayo 15, 1969, p. 154.

³² *Ibid.*, mayo 22, 1969, p. 162.

³³ *Ibid.*, agosto 28, 1969, p. 274.

Las consecuencias del rechazo de Venezuela al Acuerdo de Integración Subregional no se limitan a ese solo país. Los miembros del Mercado Común Andino también se ven afectados porque "Venezuela es con mucho el mayor importador de los países andinos y el único exportador potencial de capital" en el área.³⁴ Su participación en el mercado común adquiere el carácter de urgente cuando se recuerda que las concesiones especiales concedidas a Bolivia y Ecuador eliminan efectivamente sus mercados del libre comercio hasta 1985. El resultado es que el Mercado Común Andino será, de hecho, un acuerdo tripartita formado por Colombia, Chile y Perú, sin la participación venezolana. Mientras que tal acuerdo económico estaría lejos de ser inútil o estéril, carecería de la sustancia y vitalidad que le infundiría la participación de Venezuela. Sin embargo, este factor en el movimiento no sería de beneficios ilimitados para los miembros actuales. Como miembro, el país mencionado podría muy bien dominar el mercado común, cosechando la mejor parte de los beneficios.

CONCLUSIÓN

Las predicciones acerca del futuro del Mercado Común Andino no tienen sentido en esta etapa del desarrollo de este esfuerzo integracionista; pero pueden hacerse algunas observaciones muy generales.

Es evidente que el éxito del movimiento integracionista andino está lejos de ser una realidad. Existen problemas muy grandes. Algunos de ellos fueron señalados en la discusión en torno a la relación entre Venezuela y el Mercado Común Andino. Otro problema es el de asegurar que los beneficios que derivan del esfuerzo por lograr la integración vayan a los países andinos. Sanders se refiere a este problema así:

A pesar del intento por proporcionar salvaguardas, la cooperación entre los países andinos podría convertirse también en un mecanismo para un dominio norteamericano más extenso sobre la economía de la región, que podría expresarse en alta eficiencia y productividad, pero que en cambio debilitaría la industria latinoamericana, aumentaría la dependencia y sería imprudente a largo plazo.³⁵

El peligro que señala Sanders es real, no imaginario. Wionczek reporta que hay alguna evidencia de que los beneficios derivados del Mercado Común Centroamericano pueden ir más hacia fuentes no centroamericanas. Y describe la situación de la siguiente manera:

Centromérica parece ser, junto con México, la única parte de América Latina donde tal flujo sostenido de inversión extranjera directa ha continuado durante los tres últimos años, dando base para que haya una cre-

³⁴ *Ibid.*, mayo 15, 1969, p. 154.

³⁵ Sanders, *loc. cit.*, p. 13.

ciente preocupación no sólo entre los técnicos, sino también en la comunidad empresarial local, de que los beneficios del mercado común derivarán a favor de intereses extrarregionales.³⁶

Y hay otros problemas o problemas potenciales. Uno de éstos tiene que ver con el apoyo político. La transferencia del poder presidencial en Chile de Frei a Allende, ha privado al mercado común de parte de su importante apoyo político de alto nivel. Allende ha afirmado que su país seguirá participando tanto en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio como en el Mercado Común Andino.³⁷ Pero sus declaraciones públicas no indican que tenga el mismo entusiasmo que su antecesor en promover la integración.

Aunque se llegó a un acuerdo con respecto al tratamiento de los inversionistas extranjeros, falta el consenso en cuanto al papel que debe permitírseles desempeñar en los países andinos. Colombia y Ecuador han tomado una posición moderada en cuanto a esto, mirándolo al menos como una medida favorecedora. Los otros tres miembros han adoptado, en los últimos tiempos, una posición más extrema nacionalizando o anunciando planes de nacionalización de diversos intereses empresariales extranjeros. Es imposible saber hasta este momento si esta cuestión resultará disruptiva para el movimiento integracionista; pero es el tipo de problema que *podría* hacerlo.

Sin embargo, el panorama no sólo es de problemas o de problemas potenciales. También existen rasgos positivos. El Mercado Común Andino es de alguna manera una agrupación más homogénea que la ALALC. Económicamente esta última está formada por tres tipos de países:

1. Los países relativamente desarrollados —Argentina, Brasil y México— que poseen una base industrial suficientemente firme y amplia de mercados nacionales.

2. Los países medianamente desarrollados o países con un “mercado insuficiente” —Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela— que tienen mercados demasiado pequeños como para apoyar un aumento sustancial de sus niveles de industrialización.

3. Los países relativamente subdesarrollados —Bolivia, Ecuador y Paraguay— que están todavía en el proceso de sustitución de bienes simples de consumo.

El Mercado Común Andino abarca únicamente dos tipos de economías —las medianamente desarrolladas y las subdesarrolladas— que tie-

³⁶ Miguel S. Wionczek, “Latin American Integration and United States Economic Policies”, en Robert W. Gregg (ed.), *International Organization in the Western Hemisphere*. Syracuse University Press, 1968, p. 129.

³⁷ Ver: “Basic Government Program of the Popular Front”, en *Salvador Allende of Chile*, Washington, Squirrel Publications, n. d., p. 49. Ver también: Thomas G. Sanders, “Chile — The Election and After”, *American University Field Staff Reports*, Vol. XVII, Núm. 10, septiembre, 1970, p. 10.

nen mucho en común en términos de problemas, necesidades y limitaciones, más que con las economías relativamente desarrolladas.

El Mercado Común Andino forma una unidad geográfica relativamente compacta, ciertamente más que la ALALC.

Más aún y de mayor importancia es que parece razonable asumir que aquellos que son responsables del avance de la integración andina han aprendido de la experiencia de la ALALC —es evidente que el acuerdo constitutivo del Mercado Común Andino indica que se ha aprendido— y buscarán esquivar las acechanzas a que se ha enfrentado la ALALC.

Debe enfatizarse que la integración económica no es la panacea. El Mercado Común Andino no puede resolver por sí mismo los diversos problemas económicos de los países miembros. La integración de la región andina, y en general de América Latina, "... será un mero conato de remedio si no se coordina con una reforma política, económica y social".³⁸ Hasta ahora pocos de los participantes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio o del Mercado Común Andino han mostrado el deseo de emprender reformas fundamentales.

³⁸ Sanders, "Andean Economic Integration", p. 12.