

# LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

**FLACSO - Biblioteca**

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0    **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,  
Quito — Ecuador.

## AUTORES

Alberto Acosta Espinosa  
Mario Alemán Salvador  
Ileana Almeida Vélez  
Betty Amores Flores  
Enrique Ayala Mora  
Gil Barragán Romero  
Efraín Baus Herrera  
Rodrigo Borja Cevallos  
María Cristina Cárdenas Reyes  
Fernando Carrión Mena  
Gonzalo Córdova Galarza  
José Chávez Chávez  
Galo Chiriboga Zambrano  
Carlos de la Torre Espinosa  
Jorge Egas Peña  
Miriam Ernst Tejada  
Juan Falconí Morales  
Jorge Gallardo Zavala  
Luis Gallegos Chiriboga  
Oswaldo Hurtado Larrea  
Marcelo Jaramillo Villa  
Juan Larrea Holguín  
Ramiro Larrea Santos  
Gino Lofredo Ungaro  
Wilfrido Lucero Bolaños  
Alfredo Mancero Samán  
Ángel Matovelle Zamora  
Amparo Menéndez-Carrión  
José Moncada Sánchez

**FLACSO - Biblioteca**

Paco Moncayo Gallegos  
Elsie Monge Yoder  
Medardo Mora Solórzano  
Mariana Naranjo Bonilla  
Lautaro Ojeda Segovia  
Simón Pachano  
Lucas Pacheco Prado  
Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Hernán Rivadeneira Játiva  
Carlos Rodríguez Peñaherrera  
León Roldós Aguilera  
Alejandro Román Armendáriz  
Lucy Ruiz Mantilla  
Alvaro Sáenz Andrade  
Juan Salazar Sancisi  
Hernán Salgado Pesantes  
Germánico Salgado Peñaherrera  
José Sánchez-Parga  
Eduardo Santos Alvite  
Erika Silva Charvet  
Luis Trujillo Bustamante  
Julio César Trujillo Vásquez  
Rafael Urriola Urbina  
Jacinto Velázquez Herrera  
Luis Verdesoto Custode  
César Verduga Vélez  
Leonardo Vicuña Izquierdo  
Galtán Villavicencio Loor

# CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

## CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

## CONCEPTOS

# PACTO ANDINO

*Germánico Salgado Peñaherrera*

Desde los orígenes de la rebelión que condujo a la independencia de la América Hispánica el ideal de la unidad política de las naciones que la constituían estuvo siempre presente en la mente de sus conductores más esclarecidos. Conocida es la obsesión de Simón Bolívar por la tesis de la unidad. En su Carta de Jamaica la expresó así: "Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo". De igual manera pensaban también Francisco de Miranda y José de San Martín. En nuestro propio país, entonces una Real Audiencia, Eugenio Espejo llegó a imaginar inclusive una división económica del trabajo entre las diversas partes de la América Hispánica. Tal es, por lo que sabemos, la primera alusión a una justificación económica de la unión, pero ese aspecto debe seguramente haber sido considerado por el propio Bolívar. Este, sin embargo, insistió fundamentalmente en la unión política como condición previa —y la historia le dio la razón— para hacer frente a las múltiples amenazas que aguardaban a las jóvenes repúblicas: la amenaza externa de las potencias de la época y de la misma España y el peligro de la descomposición por obra de las ambiciones de los caudillos militares, que quedaron como una secuela de las guerras de la independencia. Bolívar fracasó en su intento de crear una "liga y confederación perpetua" en el Congreso de Panamá (1826), vio derrumbarse la Confederación Peruano-Boliviana y asistió impotente a la disolución de la Gran Colombia en 1830. "Los hombres y las cosas gritan por la separación" llegó a decir con amargura al ver desvanecerse ese último resto de su sueño de unión.

El comienzo de la vida republicana de nuestros países, con sus luchas por el poder y el esfuerzo por montar lentamente sus instituciones, dejó poco lugar a iniciativas que trascendieran las propias fronteras. Las tesis de la unidad pasaron al olvido de los sectores dirigentes para reaparecer esporádicamente cuando la amenaza externa volvía a ocupar el primer plano. Finalmente no fueron más que una utopía de intelectuales como Rodó, Alberdi y Martí, sin que pudieran manifestarse como una de las

preocupaciones de los gobiernos de la época. Fue necesario esperar hasta el final de la Segunda Guerra Mundial para verla resurgir con una nueva faz: la integración económica.

**Primeros intentos.**— La aceleración de la industrialización de los países mayores y más adelantados de América, como consecuencia del aislamiento a que los sometió la guerra, fue la motivación central de esa fresca versión de la unidad latinoamericana. Era evidente que, sin mercados mayores, el desarrollo industrial se detendría pronto. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) se había establecido ya en 1947 y sus técnicos, dirigidos por Raúl Prebisch, comenzaron un trabajo de estudio y promoción de la integración económica. Fue en ese foro donde empezó la negociación y donde finalmente se concretaron, en 1960, los dos primeros empeños de integración latinoamericana: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano. El ex presidente ecuatoriano Galo Plaza Lasso presidió el Grupo de Trabajo del Mercado Regional convocado por la CEPAL para hacer un primer planteamiento sobre los lineamientos del mercado regional, propuesta que desembocó finalmente en la creación de la ALALC mediante el Tratado de Montevideo de febrero de 1960.

Ya antes (1947-1948) Ecuador había sido el gestor de una iniciativa de integración económica, ambiciosa en sus objetivos e increíblemente "moderna" en su concepción técnica, que se recogió en la llamada Carta de Quito, aprobada en 1948 por Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, es decir los territorios que tras la guerra de la Independencia constituyeron la Gran Colombia. Existía ya un antecedente de cooperación entre esos países: la Flota Mercante Grancolombiana, creada en 1946 con participación de Ecuador, Colombia y Venezuela. Se trata, probablemente, de la primera empresa multinacional de la integración latinoamericana, pero el mérito de haber propuesto, en el ámbito grancolombiano, la constitución de una auténtica agrupación de integración económica corresponde, sin duda, a Ecuador.

En 1947 el gobierno ecuatoriano convocó



con esa intención a una Conferencia Económica Grancolombiana, que no pudo celebrarse entonces sino en julio del año siguiente. Ecuador había presentado a la instancia preparatoria de la Conferencia un anteproyecto de unión aduanera y otras proposiciones de integración o cooperación en diversos ámbitos, que servirían de base para sus deliberaciones. Las iniciativas ecuatorianas eran audaces y se ceñían a los conocimientos técnicos más avanzados de la época, que estaban muy lejos de ser los que se consideraban como políticamente viables en América Latina. Se proponía, en definitiva, la creación de una unión económica y aduanera "suprimiendo todo pago de derechos de aduana en el intercambio de productos originarios de nuestros países, adoptando un arancel externo común que rijan las relaciones comerciales con los terceros estados, coordinando los sistemas nacionales de producción, de consumo, financiero y de transporte, y poniendo en práctica una política comercial común" ("Exposición de motivos acerca del anteproyecto de Unión Económica y Aduanera entre Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela", presentada por la delegación de Ecuador a la Comisión Preparatoria de la Conferencia Económica Grancolombiana, mayo de 1948).

La iniciativa ecuatoriana fue, evidentemente, prematura. La Conferencia acordó establecer un sistema institucional para elaborar y negociar el proyecto de tratado que permitiese llegar gradualmente a una integración. Ese era el contenido de la Carta de Quito acogida, de todos modos, con entusiasmo por el país, pero no encontró aplicación y al cabo de algunos años cayó en el olvido ante las nuevas tesis que planteaban un esquema mucho más vasto pero menos profundo de integración regional. Tal fue la primera manifestación del interés del Ecuador en la integración económica, pues tenía razones muy poderosas para aspirar a ella.

**La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).** - Tuvo su origen en los trabajos realizados por la CEPAL para promover lo que se llamó el "mercado regional latinoamericano". Los grandes países de América Latina tenían que rebasar los límites nacionales de sus mercados para poder continuar la industrialización que había tomado cuerpo durante la Segunda Guerra Mundial ante el desabastecimiento provocado por la desviación de las industrias de los países beligerantes hacia las necesidades bélicas. La sustitución de importaciones se inició así como una necesidad para continuar el desarrollo. En la inmediata postguerra la industrialización pudo todavía avan-

zar gracias a las condiciones favorables de las exportaciones de productos primarios, que alentaron el crecimiento de las economías latinoamericanas, situación que fue particularmente favorable durante las hostilidades entre Corea el Norte y Corea del Sur. Al terminar éstas, a comienzos de la década de los años 50, los mercados internacionales se deterioraron y el crecimiento de las economías latinoamericanas comenzó a tropezar. Era el momento lógico para plantear la integración económica como uno de los medios para superar tales problemas y eso fue lo que hizo la CEPAL. La argumentación se resume en estas palabras de Raúl Prebisch: "América Latina no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar el ritmo de desarrollo que tuvo en los diez años anteriores a la guerra, si no se hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala el desarrollo en el próximo cuarto de siglo". "Para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere [...] América Latina necesita el mercado común" (Carta del Dr. Prebisch, "El Mercado Común Latinoamericano", Naciones Unidas, México D.F., julio de 1959, p. xi).

La importancia que se atribuía a la producción de bienes de capital, es decir maquinaria y equipo, denota que la prédica estaba dirigida, principalmente, a las naciones mayores de la región. Pero, en una escala más modesta —la producción de bienes de consumo y alguno intermedio— era también válida para países como el Ecuador, que entonces estaba en trance de iniciar una política industrial: en 1957 la vieja Ley de Protección Industrial fue sustituida por la Ley de Fomento Industrial y comenzó un esfuerzo de promoción que se intensificó en la segunda mitad de los años 60 y, sobre todo, en los 70 con el auge de la exportación petrolera. El Ecuador necesitaba, pues, evadirse de su limitado mercado nacional, salir de su "compartimiento estanco" si quería dar entidad a su desarrollo industrial. De ahí que participara en las negociaciones que llevaron a la creación de la ALALC, aun cuando lo haya hecho con las reticencias propias de un país débil que se daba cuenta de que quienes llevaban la batuta de las deliberaciones eran los países más grandes y adelantados de América Latina.

Luego de un proceso relativamente prolongado, que comenzó en 1956, el Tratado de Montevideo se firmó a principios de 1960. La intención de la CEPAL era que la agrupación com-

prendiera a toda América Latina, con excepción de Centroamérica. Adhirieron al Tratado, desde el comienzo, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente lo hicieron Bolivia, Colombia, Ecuador (noviembre de 1961) y Venezuela (1966). En conjunto, los países miembros conformaban la agrupación de integración más importante del mundo en desarrollo: se calculaba entonces que en 1975 llegarían a 300 millones de habitantes y en el año 2000 a 450, pero, en la realidad, hacia 1990 sólo alcanzaron la cifra de 374 millones, lo que era, de todos modos, un mercado potencial inmenso. Sin embargo, se trataba de una zona muy heterogénea en cuanto a la dimensión económica y a la potencia nacional de sus miembros, lo que constituía, como pudo comprobarse después, una limitación para una integración profunda.

El Tratado estableció una zona de libre comercio que debía conseguirse plenamente en doce años. Se negociaban rebajas arancelarias en la Conferencia anual de la ALALC: los países miembros se obligaron a culminar cada tres años la liberación de un 25% del intercambio zonal, mediante negociaciones producto por producto que se incorporaban a las llamadas listas nacionales de productos con concesiones arancelarias. Los países de menor desarrollo relativo —y Ecuador fue considerado como tal— recibían, además, concesiones de reciprocidad no extensivas a los demás y que se incorporaban a las "listas especiales". Para todos los efectos ése era el tratamiento preferencial que el Tratado contemplaba para sus miembros más débiles (Bolivia, Ecuador, Paraguay y, posteriormente, Uruguay). El Tratado abría también la posibilidad de convenir entre dos o más países condiciones de especialización en sectores industriales determinados, mediante Acuerdos de Complementación.

Ecuador hizo su primera negociación en la Conferencia de 1963: ofreció concesiones en una larga lista de productos, particularmente industriales, que no le interesaban o no creía poder producir. En cambio, las demandó para sus productos tradicionales de exportación. Tal fue, con ligeras variaciones, el patrón característico de las negociaciones ecuatorianas durante todo el periodo de vida de la ALALC. Otorgó, en total, 1.967 concesiones de alcance multilateral, el 73% de las cuales correspondían a productos industriales. Recibió, según las listas especiales, 654 concesiones (no extensivas a otros países), el 70% de las cuales eran productos agropecuarios en bruto o apenas elaborados. Respecto de las concesiones multi-

laterales recibidas en reciprocidad de las otorgadas, las posibilidades de aprovechamiento fueron mínimas debido a la competencia de otros países.

La ALALC tuvo la virtud de romper la tradicional incomunicación mutua de los países latinoamericanos. El comercio intrarregional creció con regularidad y alcanzó cifras de alguna significación, particularmente en manufacturas. De 352,5 millones de dólares en 1962, las exportaciones totales intrazona pasaron a 1.277,5 millones en 1970. En el caso de Ecuador las ventas zonales crecieron de 6,1 millones de dólares a 20,1 millones en el mismo periodo. El aumento fue considerable pero el intercambio no mostró, en su composición, cambios significativos en relación con nuestro patrón de comercio con el mundo: se registraban ventas de algunos productos industriales (medicinas, extracto de piretro, madera contrachapada), pero el grueso estaba constituido por productos agropecuarios de exportación tradicional. Tampoco pudimos tomar ventaja de los Acuerdos de Complementación. En resumen, si bien obtuvo un discreto beneficio en su relación comercial, estaba muy lejos de las expectativas, sobre todo en materia de productos industriales que, a medida que avanzaba el tiempo, interesaban más al gobierno y a los empresarios ecuatorianos.

Parecida insatisfacción experimentaban los países medianos y pequeños de la ALALC. Era evidente que el crecimiento del comercio intrazonal se había concentrado en los tres países mayores de la Asociación: Argentina, Brasil y México, particularmente en los dos primeros. En 1960 las exportaciones intrazonales de los tres constituían el 47% del total; hacia 1965 su participación llegaba al 59%. Los tres países acaparaban virtualmente los Acuerdos de Complementación vigentes y el funcionamiento del mercado los favorecía de manera especial. El tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo relativo tampoco había dado resultados de importancia. Al mediar el decenio de 1960 era claro, para los países medianos y los de menor desarrollo relativo, que el Tratado debía modificarse para estimular un desarrollo más rápido y equilibrado, en particular de las exportaciones de manufacturas. Por añadidura, la negociación de nuevas concesiones era cada vez más difícil y su cuantía se había reducido sustancialmente. La Asociación parecía aproximarse al estancamiento y era notorio que no se podría llegar a la zona de libre comercio que establecía el Tratado. El sistema de negociación por pares de países y producto por pro-

ducto era engorroso y favorecía, como es lógico, a los miembros más fuertes.

Todos esos hechos llevaron a los países medianos —Colombia, Chile, Perú y Venezuela— y a dos de menor desarrollo relativo —Bolivia y Ecuador— a estudiar la creación de una nueva agrupación de integración, dentro de la propia ALALC pero con reglas diferentes, más equilibradas e incisivas. Tal fue el origen del Grupo Andino, cuyo primer acuerdo sobre principios se formuló en una reunión de presidentes —a la que no concurrieron Bolivia y Venezuela— celebrada en Bogotá en 1966. El documento en que figura ese acuerdo es la Declaración de Bogotá.

**La etapa formativa del Grupo Andino y nacimiento de la ALADI.**— En mayo de 1969 suscribieron el Acuerdo de Cartagena Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela participó en las negociaciones pero, a última hora, se abstuvo, incorporándose al Grupo en 1973; Chile se retiró en 1976 y los cinco países restantes son los que lo constituyen actualmente.

El Acuerdo de Cartagena dio origen a una subregión dentro del Tratado de la ALALC: sus miembros seguían siendo parte de ella —como lo son de la ALADI, que la sucedió en 1980— y sujetos a todas las obligaciones de los países que la integraban. Se habían agrupado para profundizar su integración por medios más expeditos y equitativos y hallarse así en condiciones de negociar en conjunto con los tres países mayores de la región. La unión de los cinco países andinos constituía una zona de integración de 71 millones de habitantes, con un PIB total de 89.000 millones de dólares y un comercio exterior dinámico cuyas exportaciones totales, en 1980, llegaron a 33.000 millones de dólares. Si, en cuanto a dimensiones, era inferior al Brasil, estaba muy cerca de México y era bastante superior a la Argentina. Esa era, sin duda, una base suficiente para una integración dinámica y, pese a las diferencias entre países, menos heterogénea que la ALALC.

El Acuerdo de Cartagena era el fruto maduro de la experiencia dejada por el funcionamiento de las primeras agrupaciones de integración, particularmente la ALALC. Cabe señalar, como principales características del Acuerdo:

1. Se proponía constituir una Unión Aduanera (plena liberación externa del comercio de bienes y un arancel externo común); la zona de libre comercio debía conseguirse en diez años y la unión aduanera en 15, concediéndose los plazos más largos a los dos países de menor desarrollo relativo: Bolivia y Ecuador.

2. Para la constitución de la Unión Aduanera (formación del mercado) debían emplearse dos

sistemas: a. Mediante el mercado, con un programa de liberación automática y lineal que contemplara rebajas anuales preestablecidas del 10% hasta la plena liberación (10 años) y aproximaciones anuales preestablecidas al arancel externo común, a partir de los aranceles nacionales (armonizados al comenzar el Grupo a funcionar en un arancel mínimo común); este sistema debía regir para la mayor parte de los artículos cuya producción y comercio quedaba, por consiguiente, librada a un mercado no interferido; y, b. Mediante programación o planificación para los bienes industriales que, por escalas de producción y otras razones económicas y tecnológicas, requerían el nuevo espacio para fabricarse con eficiencia, cuyas actividades denominaremos como "industrias de integración". El instrumento principal de esa planificación eran los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), que debían establecer (por sectores) la localización de las industrias, sus características técnicas y los mecanismos de liberación y arancel externo común que les serían aplicables.

3. Un tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador que les permitiera participar equitativamente en los beneficios (y en los costos) de la integración, particularmente en cuanto a su participación en la localización y desarrollo de la industria de integración. El Acuerdo disponía una serie de ventajas o concesiones para los dos países (plazos más largos, listas de productos que tendrían acceso libre al mercado...) pero el principal instrumento del tratamiento preferencial eran, sin duda, los PSDI, que podían asignar directamente industrias a esos países.

4. Para la ejecución del Acuerdo se crearon instituciones con capacidad de decisión y facultades bien definidas: en primer lugar, la Comisión, como órgano de los representantes gubernamentales que, con pocas excepciones, podía adoptar decisiones por mayoría, inclusive la aprobación de los PSDI; luego, la Junta, como órgano comunitario, constituido por tres miembros elegidos por unanimidad, con facultades técnicas (planificación) y administrativas. Tenía privilegio de iniciativa, o sea que sólo sus proposiciones podían ser conocidas por la Comisión. La Comisión de la Comunidad Europea fue el modelo que llevó a la creación de la Junta.

El Acuerdo comprendía muchos mecanismos más, tales como la armonización de estrategias de desarrollo y la integración del sector agrícola y del transporte. Pero la disposición que más trascendió fue quizás la que ordenaba la adopción de un régimen común para la in-

versión extranjera, que posteriormente se cumplió mediante la Decisión 24, probablemente la más conocida de las expedidas por el Grupo Andino debido a las controversias que suscitó el tema y al revuelo con que fue acogido por algunas empresas transnacionales (Consejo de las Américas). El mandato de adoptar un régimen común fue incluido, desde el comienzo, por los presidentes de los países andinos en la Declaración de Bogotá.

La justificación para haber planteado un esquema de integración con las cuatro características anotadas está en el origen mismo del grupo: las experiencias del funcionamiento de la ALALC. Era evidente que la simple reducción negociada de aranceles y otros gravámenes a la importación llevaba, por una parte, a una concentración del comercio en los miembros más poderosos y, por otra, a una integración superficial y conflictiva. Por tal razón se planteó un sistema de programación para las industrias de integración que permitiese poner en marcha tanto una real política industrial como dar a todos los miembros la oportunidad de participar en su desarrollo. La programación era, sin duda, una propuesta audaz, que no se había intentado nunca en otros procesos de integración, pero no había razones para descartarla como la solución más racional y habida cuenta de la voluntad política que demostraban todos los países al iniciarse el Grupo. La asignación de la localización de las industrias era también la mejor respuesta a la necesidad de un tratamiento preferencial para los países más débiles, sin perjuicio de otras concesiones en el terreno comercial.

La decisión de fijarse como objetivo la unión aduanera y adoptar un sistema automático de liberalización arancelaria y aproximación al arancel externo común era una demostración de que se deseaba ir hacia una integración más profunda que la de la ALALC y mediante procedimientos de negociación menos engorrosos.

Semejante integración —ambiciosa en sus objetivos, ágil en sus procedimientos, con una programación industrial de altas exigencias técnicas y políticas y con el mandato de velar por la equidad del proceso ("desarrollo armónico y equilibrado")— sólo podía funcionar con organismos que tuvieran capacidad de decisión y de acción: la presencia de un organismo comunitario fuerte, como la Junta, se volvía también imprescindible.

Tales son, en resumen, las ideas rectoras del Acuerdo de Cartagena, suscrito a mediados de 1969, que comenzaron a ponerse en práctica a principios de 1970. Según la eficacia con que

funcionó hasta los cambios introducidos en 1989, la historia del Acuerdo de Cartagena puede dividirse en tres periodos: a. La etapa inicial de puesta en marcha, que va de 1971 a 1975-1976; b. La etapa de desaceleración, de 1976 a 1981; c. La crisis de la deuda y el retroceso, de 1983 a 1987.

a. *La etapa inicial y de puesta en marcha (1971 a 1975-1976).*— La iniciación fue extraordinariamente dinámica. Se pusieron en marcha todos los mecanismos que debían comenzar a funcionar en 1971. Empezó la desgravación y se adoptó el arancel externo mínimo común al que los países debían aproximarse en cinco años. Se decidió la nómina de productos de los países de menor desarrollo relativo para los cuales los demás miembros abrían totalmente sus mercados (apertura inmediata) y se aprobaron el régimen común para la inversión extranjera y la lista de productos que se reservaban para la programación industrial. Todas esas decisiones, a más de otras de menor importancia, se adoptaron en una sola reunión de la Comisión, a fines de 1970, lo que revela la buena disposición y el entusiasmo que entonces existía en los países miembros.

A consecuencia de ello el comercio creció rápidamente. Las exportaciones intragrupo pasaron de 112 millones de dólares en 1970 a 613 millones en 1976, con una alta proporción de exportaciones no tradicionales, particularmente manufacturas (36% en 1976). Si se excluyen los combustibles, que constituían algo más del 50% de las exportaciones subregionales, la proporción ascendía a 69%. En el caso de Ecuador el cambio relativo era más patente aún: las exportaciones a la subregión subieron de 9 millones de dólares a 231 millones en el mismo periodo. Aun si se excluyen los combustibles, que el Ecuador comenzaba a exportar, la cifra aumentó significativamente a 40 millones de dólares en 1976, el 71% de los cuales eran productos no tradicionales. La tasa de crecimiento de las exportaciones ecuatorianas al Grupo Andino, sin considerar los combustibles, tuvo un respetable promedio anual de 28%. El Acuerdo parecía así satisfacer las motivaciones que llevaron a la creación del Grupo Andino.

Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo se advertía la dificultad con que avanzaban las negociaciones, cada vez más conflictivas. La programación industrial tropezaba con obstáculos de diferente orden y progresaba con lentitud. En 1972 se aprobó el primer programa, que abarcaba al sector metalmeccánico. Se trataba de un sector importante para crear una infraestructura industrial y al Ecuador, igual que a Bo-

livia, se le asignaron diversos productos en exclusividad por tratarse de países de menor desarrollo relativo. La aprobación del programa no fue fácil y, cuando se la alcanzó, el espíritu del Grupo pareció consolidarse. Debíó pasar algún tiempo hasta que en 1975 se aprobara el siguiente programa, correspondiente al sector petroquímico. Posiciones nacionales irreductibles llevaron a la asignación de un complejo petroquímico a cada país, cuya producción, en gran parte, habría tenido que ir al mercado mundial. Hasta 1976 no pudo aprobarse ningún otro programa, lo que obligó a posponer los plazos finales (inicialmente previstos para fines de 1975) de la reserva de productos para la programación. A todas luces el instrumento presentaba más dificultades que las previstas cuando se lo concibió.

Un segundo problema, igualmente grave, fue la negociación infructuosa del arancel externo común que, según el Acuerdo, habría debido aprobarse a más tardar a fines de 1975. El hecho decisivo fue el golpe militar de 1973 en Chile. El cambio de gobierno de ese país y la implantación de una política económica neoliberal desde 1974 determinaron, en la negociación del arancel, posiciones nacionales tan diferentes que fue imposible llegar a un consenso. En 1976 Chile abandonó el Grupo Andino (que, desde entonces, ha estado constituido por cinco miembros, ya que Venezuela adhirió al Acuerdo en 1973), año en que terminó esta primera etapa sin la aprobación del arancel externo común, omisión que iba a durar diecisiete años ya que sólo pudo adoptarse a comienzos de 1993.

Finalmente, la marcha de la integración andina hizo aflorar una tendencia que ya se había advertido en la ALALC pero que la mayor exigencia del Acuerdo reveló con crudeza. Se trata de la propensión a no cumplir las obligaciones adoptadas en virtud del Acuerdo o de las decisiones de los órganos competentes. En la negociación inicial no pudo llegarse al compromiso de establecer un Tribunal Andino de Justicia u otro mecanismo o sistema eficaz para la solución de controversias, tema que se dejó para después. Sin ese mecanismo, el Grupo Andino quedó inerte ante los incumplimientos cuya frecuencia y gravedad aumentaron gradualmente y afectaron no sólo al programa de liberación y otras decisiones importantes, sino también a los propios programas industriales, para los cuales esas violaciones tenían consecuencias graves pues invalidaban todo el efecto que las asignaciones podían tener para inducir inversiones, cuestión de particular importancia para los países más débiles. Los incumplimien-

tos fueron tomando cuerpo en esta etapa hasta convertirse, en la siguiente, en uno de los obstáculos más serios para la integración andina.

El Acuerdo llegó así al final de su primera etapa con un instrumento clave, el arancel externo común, sin definir; con un mecanismo técnico y políticamente esencial, la programación industrial, que avanzaba lentamente y era severamente cuestionada por los países mayores, y con una tendencia al incumplimiento de las obligaciones aceptadas que atentaba cada vez más contra la seguridad jurídica del Acuerdo. No obstante, se trabajaba todavía con ilusión y el prestigio que habían dado al Grupo sus ejecutorias mantenía el interés de otros países latinoamericanos y de otras agrupaciones de integración en vincularse a él, sea comercialmente o mediante programas de cooperación técnica.

*b. La etapa de la desaceleración (1976-1981).*- El comercio intragrupo continuó creciendo y acusó una diversificación gracias al programa de liberación y, pese a sus limitaciones, al efecto de los dos programas industriales aprobados. Las exportaciones subregionales aumentaron hasta alcanzar 1.238 millones de dólares en 1981 —el doble de la cifra correspondiente a 1976—, el 59% de las cuales eran de productos no tradicionales. En lo que toca a Ecuador, la cifra para ese año fue de 139 millones, menor que la de 1976 debido a que en 1981 no se exportó petróleo a la subregión, pero el 78% de ese total correspondió a exportaciones no tradicionales, que se habían mantenido en aumento ininterrumpido de 1970 a 1980.

La expansión del comercio, aunque considerable, era en gran medida resultado de la inercia que dejaron los primeros años del Acuerdo, pues era manifiesta la pérdida de dinamismo a causa del estancamiento de las negociaciones sobre el arancel externo común y las dificultades cada vez mayores con que ellas tropezaban. En 1977, tras un largo período de discusiones, se aprobó el programa automotor, el más complejo e importante de los sometidos al Grupo. Pese a ello sólo Ecuador lo puso en vigencia y pronto fue evidente que había nacido muerto. El Grupo avanzó en otros campos, como el de los programas de desarrollo tecnológico, pero era perceptible que la falta de definición del arancel y los problemas de la programación constituían una pesada rémora para la vitalidad de todo el proceso de integración. Por otra parte, los incumplimientos se multiplicaron, con el efecto consiguiente sobre el ambiente de negociación y la credibilidad misma del proceso. En 1979 se aprobó el Tratado de creación del Tribunal Andino de Justicia, pero éste comenzó a funcionar

bastante más tarde y con un cúmulo tal de violaciones del Acuerdo y tan generalizadas que inicialmente debió mantenerse prácticamente inactivo, en espera de demandas, que no llegaban, de los gobiernos o de la Junta.

En esta etapa acaecieron dos hechos, ajenos a la integración, que interrumpieron los trabajos de la Comisión y contribuyeron a alejar, más aún, la solución de los problemas: el conflicto de 1981 entre el Ecuador y el Perú y el golpe militar del general García Meza en Bolivia. En ambos casos, la Comisión no pudo funcionar durante considerables periodos de tiempo. Hubo también otro acontecimiento de la integración latinoamericana que conviene mencionar aunque no haya tenido la trascendencia práctica que cabía esperar de su importancia formal: en 1980 el Tratado de la ALALC fue sustituido por el Tratado de creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), instrumento que se conoce como Tratado de Montevideo de 1980 y que tiene once miembros, entre ellos Ecuador.

El Tratado de Montevideo de 1980 reconoció de hecho la imposibilidad de llegar a una zona de libre comercio: la Asociación es ahora una zona preferencial que ha incorporado las concesiones hechas por la ALALC, añadiendo muy pocos elementos significativos, a juzgar por sus efectos. El cambio más importante del nuevo Tratado es la admisión abierta de un trato bilateral entre los miembros e inclusive con otros países latinoamericanos y países en desarrollo de otras regiones del mundo, y mantiene los acuerdos de complementación de la ALALC que entonces eran los únicos bilaterales, dándoles mayor alcance y ampliándolos a la esfera comercial.

En términos generales, los instrumentos de la ALADI para los tratos comerciales se dividen en dos categorías: acuerdos de alcance parcial, de carácter bilateral, mediante los cuales se establecen concesiones arancelarias entre pares de miembros, no extensivas a los demás, y acuerdos de alcance regional, multilaterales, o sea negociables por todos y aplicables a todos los miembros; el más conocido de ellos es la Preferencia Arancelaria Regional, ambiciosa iniciativa para distinguir a Latinoamérica del resto del mundo. Cabe deplorar el hecho de que, pese a que las preferencias establecidas son de importancia, no tengan todavía una aplicación real.

El Tratado de la ALADI acogió entre sus disposiciones un tratamiento preferencial más significativo que el de la vieja ALALC. A más de la categoría de países de menor desarrollo rela-

tivo, que se mantiene y a la que pertenecen Ecuador y Bolivia, se ha creado una nueva: la de países de mediano desarrollo o de mercado insuficiente, en la cual caben todos los demás del Grupo Andino. Los países de menor desarrollo relativo se benefician de una rebaja total de aranceles para una lista de productos denominada "de apertura inmediata" y en instrumentos tales como la Preferencia Arancelaria Regional las concesiones están graduadas según la categoría de los países.

La proliferación de iniciativas de integración de los últimos tiempos ha hecho que la ALADI pierda importancia, lo que se refleja en una relativa marginación, pese a que se han utilizado sus mecanismos para acomodar algunas de esas iniciativas, como es el caso el Acuerdo de Complementación a que se ha acogido MERCOSUR.

*c. La crisis de la deuda y el retroceso (1983-1987).*- La crisis financiera, que se inició con la moratoria de México, tuvo un efecto demoledor en lo que respecta a la integración latinoamericana, incluido el Grupo Andino. Los problemas de la balanza de pagos, que en mayor o menor grado afectan a todos los países miembros, llevaron a éstos a imponer al comercio zonal restricciones que llegaron a tal extremo que estuvieron a punto de causar el colapso del empeño de integración. Los obstáculos puestos al comercio de los que entonces se consideraron como productos "sensibles" contrajeron agudamente el intercambio. Ese efecto se sintió ya levemente a fines de 1982 pero en 1983 el impacto fue brutal: las exportaciones regionales cayeron en un 38% respecto de las de 1982, bajando de 1.183 millones de dólares a 753 millones. El descenso continuó, con fluctuaciones menores, hasta 1986, cuando se llegó a la cifra más baja de exportaciones (655 millones) registrada desde 1977. Gracias a las exportaciones de petróleo a los países andinos, las ventas totales de Ecuador a la subregión descendieron levemente en 1983 (de 159 a 132 millones) pero la caída fue drástica en los años siguientes: 56 millones en 1984, 74 en 1985 y 43 en 1986. Si se excluyen los combustibles se advierte mejor el efecto de las restricciones sobre las nascentes exportaciones de productos industriales y, en general, no tradicionales, que es donde más fructífera había sido la integración andina. Las ventas de productos no tradicionales del Ecuador bajaron de 119 millones de dólares en 1982 a 34 en 1983 y a 28 en 1984. En esos años desaparecieron de la lista de exportación muchos de los bienes con los cuales se había diversificado el comercio ecuatoriano en el Grupo, algunos para no rea-

parecer más, entre ellos varios que se habían originado en las asignaciones de la programación metalmeccánica. Un ejemplo extremo es el de las ventas a Venezuela que cayeron de 54 millones en 1982 a 1,5 millones en 1983. No es extraño que, en compensación, el descenso de las ventas de Venezuela haya sido también violento: de 34 millones de dólares en 1982 a 3,8 millones en 1983.

La crisis explica en parte esa profunda regresión. No solamente las reservas de divisas disminuyeron agudamente sino que, además, el sistema de compensación de saldos y créditos recíprocos de la ALADI comenzó a operar con crecientes dificultades, lo que exigía una mayor liquidez internacional. Adicionalmente, la inestabilidad de los tipos de cambio bilaterales alteraron los términos en que se había desarrollado el comercio y provocaron reacciones defensivas. Nada de ello explica del todo el colapso del comercio subregional porque, paradójicamente, se había creído que una zona de integración serviría también para sostener un nivel de actividad, aun cuando fuera parcialmente, frente a coyunturas internacionales desfavorables. Pero no fue así: la reducción del comercio intragrupo fue paralela al descenso de las importaciones del mundo, o sea que fue procíclica, en el sentido de que actuó en favor del ciclo.

Las secuelas fueron muy penosas. Las restricciones entrañaban el desconocimiento del programa de liberación, es decir una violación del Acuerdo, que se institucionalizó mediante convenios bilaterales entre pares de miembros que establecían el llamado "comercio administrado", a base de listas de productos sensibles con límites cuantitativos de intercambio. El Acuerdo, en la práctica, había dejado de aplicarse y el comercio, su única manifestación significativa, languidecía a ojos vistas. Fue el Protocolo de Quito, suscrito en 1987, el que probablemente salvó al Grupo de la ruptura por el retorno a la legalidad, aun cuando no aportó una solución real a sus problemas.

El Protocolo de Quito fue la primera reforma real del Acuerdo de Cartagena. Los anteriores Protocolos de Lima y Arequipa (1979) no hicieron sino prorrogar los plazos que no habían podido cumplirse. El de Quito cambió profundamente el Acuerdo, aunque se mantuvieron algunas formas externas. Los principales cambios introducidos se proponían: a. Ablandar las exigencias originales, por ejemplo eliminando los plazos para la adopción del arancel externo común; se admite temporalmente el "comercio administrado", lo que significaba autorizar la aplicación de restricciones cuantitativas; b.

Debilitar la programación industrial, sustrayéndole sus instrumentos más efectivos, como en el caso de la asignación de producciones, salvo mínimas excepciones; c. Abrir paso a los acuerdos bilaterales, admitiendo convenios de complementación entre pares de países; d. Restar influencia a la Junta, eliminando su privilegio de iniciativa.

Con excepción del "comercio administrado", esos cambios persisten en el Acuerdo tal como se aplica actualmente. Tras una reacción manifiesta en 1987, al entrar en vigencia el Protocolo, el intercambio se mantuvo casi estancado en 1988 y 1989, particularmente a causa del "comercio administrado".

**La apertura externa y la reactivación de la integración.**- A fines de 1989 el Grupo Andino emprendió, en la Reunión de Presidentes de Galápagos, un proceso acelerado de reactivación que le ha permitido culminar con la zona de libre comercio en 1992 y llegar a la unión aduanera, quizás con mínimas excepciones, en 1993.

La boga de la integración —que rebasa al grupo de países andinos y tiene un alcance latinoamericano— tal vez pueda atribuirse al impulso hacia la apertura y la liberación que se ha apoderado prácticamente de todos los gobiernos del subcontinente a partir de 1988-1989. Si estaban decididos a abrirlo unilateralmente a la economía internacional, era natural que se preocuparan de acelerar la integración regional, adelantándose al menos en algo a esa apertura. Las primeras expresiones del deseo de reactivar los procesos de integración surgen en el Grupo de los Ocho (Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política) que después sería el Grupo de los Diez, en el que participa Ecuador. En su primera reunión semestral de 1989, celebrada en Cartagena en mayo de ese año, los presidentes andinos pidieron a la Comisión que preparara un "Diseño estratégico" para dar nueva vida al Grupo Andino. En Galápagos aprobaron ese documento que constituye una aceleración importante de los procesos de formación del mercado regional: la zona de libre comercio se perfeccionaría para todos los miembros en 1995 y la unión aduanera en 1997 para los países mayores y 1999 para Bolivia y Ecuador. En las reuniones posteriores se acordaron más aún los plazos hasta culminar en el Acta de Barahona (diciembre de 1991) que estableció las metas, ya cumplidas a la fecha, con la aprobación del último mecanismo que faltaba para el perfeccionamiento de la unión aduanera: el arancel externo común que deberá adoptarse plenamente en 1993. Si se recuerdan las dificultades y conflictos que tuvo la nego-

clación de ese instrumento desde que la Junta presentó el primer proyecto a fines de 1973, en contraste con la rapidez con que se aprobó ahora el proyecto final, puede advertirse la trascendencia que han tenido los cambios últimos, respecto tanto de la disposición política de los miembros como de la homogeneidad creciente de sus políticas económicas. No es extraño que, además de aprobar esos documentos claves, se hayan eliminado las excepciones y las reservas anteriores. La cobertura de la unión aduanera será, por lo mismo, completa y sin defensas para ningún miembro, con la excepción de las cláusulas de salvaguardia.

Un signo negativo en ese proceso ha sido la suspensión temporal de la participación peruana en los mecanismos de constitución del mercado, marginación que, según la solicitud del Perú —debidamente, a juicio de su gobierno, a una previsible caída de la recaudación de derechos aduaneros por la adopción del arancel externo común—, durará hasta fines de 1993. Cabe esperar que, cumplido ese plazo, ese país se reintegre, lo que reviste particular importancia para el Ecuador dados los antecedentes de las relaciones con el Perú y por tratarse de un mercado importante para sus exportaciones.

El patrón de integración andina que se diseña en este periodo de apertura y transformación es bastante distinto del que originalmente tuvo el Grupo Andino. Sus nuevos rasgos son: a. Preeminencia de mecanismos de integración comercial sin excepciones ni reservas, es decir con cobertura virtualmente completa; b. Ausencia de políticas promocionales por actividades: los mecanismos existen, aunque debilitados (programas industriales), pero falta la intención de utilizarlos; la tendencia dominante es la neutralidad de los instrumentos para no interferir con el mercado; el arancel externo común será bajo (20% como máximo), lo que supone un reducido margen de preferencia frente a terceros para la producción subregional; c. No existe un tratamiento preferencial significativo, o sea que la distribución de beneficios y costos de la integración se confía al mercado; d. El organismo comunitario, la Junta, se ha debilitado visiblemente y se han fortalecido, en cambio, las instancias políticas con la creación del Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Cancilleres; e. Ha desaparecido, virtualmente, todo régimen común sobre la inversión extranjera.

Como se advierte, el patrón de la integración andina de hoy difiere tanto del original que podría considerarse como su antítesis. Si se observan sus características es fácil darse cuenta

de que corresponde fielmente al modelo neoclásico ortodoxo de una integración regional, que se justifica exclusivamente por constituir una aproximación al libre cambio, modelo respecto del cual se había querido diferenciarse al imaginar el Grupo Andino en los años 60.

Mucha agua ha corrido bajo los puentes desde entonces y es evidente que la experiencia no justifica volver a las concepciones originales. Pero esa misma experiencia y la que han dejado otros empeños de integración del mundo en desarrollo obligan a prever los problemas que pueden presentarse y, si fuere del caso, anticipar las modificaciones que quepa hacer en el modelo actual para continuar con un proceso acelerado de integración, que es una necesidad del Ecuador de todos los países que forman parte del Grupo Andino.

Conviene citar aquí dos hechos que son motivo de inquietud y deberían remediarse en el futuro próximo. Uno de ellos, mencionado ya, es la suspensión temporal del Perú en las decisiones atinentes a la constitución del mercado, o sea del programa de liberación y de la adopción del arancel externo común. Ese país aplica hoy a los productos del Grupo Andino el arancel nacional vigente para terceros sin rebaja alguna, excepto para los productos negociados en convenios bilaterales con sus socios andinos. Semejante medida ha tenido efectos muy negativos para Ecuador: en 1992 la disminución de sus exportaciones al Perú hizo que sus ventas totales al Grupo Andino descendieran respecto de las de 1991, siendo, a más del Perú, el único país del Acuerdo que registra una disminución del comercio zonal precisamente en el año en que se formalizó la zona de libre comercio andina. En 1991 las exportaciones ecuatorianas a la subregión llegaron a 204 millones de dólares y en 1992 a 154 millones. Por esa y otras razones al Ecuador le interesa que el Perú se reintegre al Grupo, y lo más pronto posible, para evitar que con el avance del Acuerdo se margine cada vez más a ese país.

El otro hecho perturbador, tanto para el Acuerdo de Cartagena como para la integración latinoamericana en general, es la proliferación de iniciativas de integración que desbordan los empeños establecidos, crean antecedentes de inseguridad jurídica y suscitan situaciones injustas que pueden resultar en conflictos de difícil solución. Son también producto de esta época de apertura y responden al deseo de abrir horizontes a las economías latinoamericanas, aun transgrediendo las reglas de las agrupaciones de integración establecidas. Tal es el caso de la zona de libre comercio entre México, Esta-



dos Unidos y Canadá, que vulneraría una disposición expresa de la ALADI; el de las zonas de libre comercio de Venezuela y, quizás, de Colombia con Chile; el de la vinculación de esos dos países, si prospera, con Centroamérica y el Caribe; y, por fin, el del llamado Grupo de los Tres si las negociaciones de Colombia y Venezuela con México llegan al acuerdo final. En cuanto a los países el Grupo Andino, todas esas negociaciones se entablaron sin respetar lo dispuesto en el Art. 68 del Acuerdo de Cartagena. Aun cuando se trate ahora de reveslar de legalidad a los hechos consumados, si esas vinculaciones se concretan se daría el caso anómalo y falto de equidad de extender a terceros la ventaja del acceso al mercado que tienen los miembros del Acuerdo, sin exigirles la mismas obligaciones, fundamentalmente las del arancel externo común.

Respecto de este nuevo patrón o modelo de integración basta recordar las experiencias que dejó la confianza puesta en una integración puramente comercial, que no reconoce la importancia de actuar conjuntamente en el desarrollo de sectores claves y que no tiene mecanismo alguno para atender en algo la concentración de beneficios en los miembros más poderosos. Lo más probable es que con el tiempo surjan serios conflictos. Lo prudente sería anticiparse a ellos y complementar las reglas actuales de modo que sea posible evitarlos o, al menos, moderarlos.

Por lo demás, la aceleración súbita de la integración de mercados va a dar sus primeros frutos con una expansión substancial del comercio. Los datos sobre el Intercambio muestran ya esa tendencia: desde 1990 el intercambio zonal ha crecido aceleradamente; en 1992 llegó a 2.120 millones de dólares, debido, ante todo, al espectacular incremento del comercio entre Colombia y Venezuela. Como se ha indicado ya, a causa de la suspensión temporal del Perú, Ecuador redujo en 1992 significativamente sus exportaciones al Grupo; en 1993 sus exportaciones han retomado, al parecer, un curso ascendente. Habría que esforzarse porque el país se una a la tendencia ascendente del comercio colombo-venezolano y aproveche al máximo este período dinámico del Acuerdo de Cartagena.

**Apreciación final y perspectivas.** - Es difícil hacer un balance objetivo de los esfuerzos del Grupo Andino como un empeño de integración y de su utilidad para el Ecuador. Pero puede decirse que es favorable. El Grupo constituye hoy día una agrupación viva de integración y la integración de mercados tendrá efectos que pueden

ser positivos para el Ecuador si aprovecha la oportunidad y si prevalece en el Acuerdo un espíritu no dogmático que esté dispuesto a afrontar las modificaciones necesarias para mantener su dinamismo, a orientarlo hacia la promoción del desarrollo y a evitar los conflictos que pueden surgir por razones de equidad. Esto vale para instrumentos tales como el programa de liberación, el arancel externo común, el trato preferencial, etc. El futuro dirá si el proceso fue efectivo y estable. Hoy las perspectivas son buenas, aun cuando pueden avizorarse problemas en el horizonte.

El balance está más sujeto a controversia si se trata de apreciar el pasado del Grupo Andino. Sus resultados no correspondieron, ni siquiera lejanamente, a las expectativas iniciales, pero la cuenta de beneficios y costos fue positiva para el Grupo en su conjunto y también para el Ecuador. Con excepción de los costos administrativos del gobierno y la pérdida de algunas inversiones menores, en materia de comercio el Acuerdo prácticamente no tuvo costos ni entrañó sacrificios para el Ecuador. Al cumplir el Acuerdo veinte años de vida nuestro país apenas había desgravado sus aranceles y, en cambio, se beneficiaba, pese a los incumplimientos, con la apertura plena para una gama importante de productos de su interés. Es verdad que a menudo surgieron obstáculos ilegales, que no se cumplieron las disposiciones acerca del arancel externo común y, en el caso de los programas industriales, acerca de asignaciones exclusivas y del arancel externo común, y que ello impidió el disfrute pleno de concesiones legalmente decididas en beneficio del país, con la consiguiente pérdida de algunas inversiones y gastos y la frustración de los empresarios. Pero eso no invalida el balance final positivo, con costos y sacrificios mínimos frente a efectos sin duda favorables, tanto respecto de la expansión del comercio como de su diversificación hacia productos industriales.

Los veinte años del Grupo Andino han dejado un saldo a favor, principalmente en los siguientes aspectos: a. Expansión del comercio, en particular de productos no tradicionales; b. Familiarización con la producción y exportación de productos industriales, especialmente en el caso de Ecuador que, con anterioridad a la existencia del Grupo, apenas tenía experiencia sobre esa materia; c. Creación de un ambiente propicio a la acción conjunta en diversos frentes —buen ejemplo de lo cual son los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico (PADT)— que, por desgracia, no se aprovechó debidamente; d. Establecimiento de un marco institu-

cional que puede ser muy útil para vertebrar el esfuerzo andino y marcar su identidad en la fase dinámica en que se halla hoy el Grupo. Algunas instituciones han sido de extraordinaria utilidad para él y para el Ecuador, tales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reserva, hoy Fondo Latinoamericano de Reserva, dos instituciones propias y de eficacia probada.

Aunque se han señalado más arriba las causas de las fallas de la integración andina en estos veinte años y las debilidades del modelo original de integración, conviene resumirlas puesto que constituyen un acervo de experiencias útiles para el futuro: a. La propensión al incumplimiento de los compromisos y obligaciones de la integración; b. La incompatibilidad de las concepciones de política económica entre los países miembros, concretamente entre el neoliberalismo de Chile y, luego, de algún otro país con las posiciones de los miembros restantes; c. Los conflictos en torno a la programación industrial y las dificultades técnicas y políticas que ella entraña; d. La crisis financiera de 1982-1983, origen de una grave regresión en el proceso de integración, que casi lo lleva al colapso.

Adviértase que dos de las cuatro causas corresponden a fenómenos ajenos al patrón y a las políticas de integración. Se trata de circunstancias adversas ante las cuales es imposible que un proceso de integración económica, con las exigencias que plantea y las políticas que involucra, pueda seguir indemne. A ellas deben añadirse dos hechos, también externos, ya citados: el conflicto de Paquisha entre el Ecuador y el Perú y la dictadura de García Meza en Bolivia. El primero significó una interrupción de seis meses en el trabajo de la Comisión y el hecho de que no haya repercutido en una quiebra más seria dice mucho en favor del espíritu del Grupo y de la madurez de ambos países.

Obsérvese también que, a diferencia de lo sucedido con otros esquemas de integración del mundo en desarrollo, no se ha mencionado la desigual distribución de beneficios como una razón de desavenencia entre los miembros y de conflictos en la integración. Hubo, evidentemente, miembros que ganaron más en el proceso y alguno, Bolivia, que apenas se benefició de la expansión del comercio y de las inversiones. Pero el hecho mismo de que la integración apenas entrañara costos o sacrificios a los países de menor desarrollo relativo ayudó a moderar sus reacciones. En el caso de Bolivia, una secuela de su desmedrada participación puede ser el desinterés por el proceso andino, particu-

larmente desde su reforma neoliberal de 1985. En cuanto al Ecuador, su insatisfacción se centró sobre todo, y con razón, en los fracasos de la programación industrial, que era el instrumento destinado a asegurar la equidad de la integración. De todos modos, y particularmente respecto de Ecuador, la omnipresencia formal del trato preferencial, insistentemente reclamado por los países de menor desarrollo relativo al negociarse cada instrumento, sobre todo ante la debilidad de la programación industrial, saturó el ambiente de la Comisión hasta reflejarse en una resistencia evidente a toda mención del tema. Esa reticencia fue más marcada con respecto al Ecuador y es muy probable que la eliminación del trato preferencial que hoy es notoria en el funcionamiento del Acuerdo sea atribuible, al menos en parte, a esa circunstancia.

Los juicios que anteceden obligan a ponderar objetivamente lo que sucedió con los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). La inseguridad jurídica producida por los incumplimientos tuvo también una importancia decisiva en las fallas del Acuerdo de Cartagena, pero el tema se presta a muy escasa especulación: es una demostración de inmadurez institucional que tiene viejas raíces en nuestra propia tradición colonial. Recuérdese, en prueba de ello, la vieja fórmula: "Se acata, pero no se cumple".

Se ha insistido ya en la importancia de la función que el Acuerdo encomendaba a la programación industrial tanto para la eficiencia como para la equidad del proceso. Las deficiencias de ella convirtieron el empeño andino en una integración fundamentalmente comercial y tuvieron una importancia crítica al echar a perder el ambiente de las negociaciones que, finalmente, desembocaron en un largo estancamiento.

Es evidente que no hubo una causa única sino que se juntaron una serie de consideraciones políticas y problemas técnicos. Hubo, primeramente, una resistencia natural de los países que se sentían en mejores condiciones que los demás para aprovechar las oportunidades industriales, en general o en determinados sectores, mediante el funcionamiento del mercado. Los países mayores e industrialmente más desarrollados —no todos, puesto que entre ellos existían diferencias relativas— mantenían esa posición. Pero la reticencia se reflejaba en las dificultades de la negociación y hacían de ella un ejercicio extraordinariamente delicado. Al final, predominó el prejuicio que, junto a los tropiezos de los PSDI, condujo a su descalificación.

Las dificultades fueron múltiples. La programación era técnicamente un trabajo complejo y mucho más si estaba obligada a conciliar aspiraciones nacionales con criterios económicos y técnicos rigurosos. Las exigencias nacionales y, en algunos casos, su evidente desproporción con lo que realmente podía hacerse eran el primer obstáculo, y el más grave, puesto que normalmente había que consultar esas aspiraciones, al menos como un elemento de juicio, al formular los programas. Los gobiernos negociaban cada uno de ellos como si fuera el último y todos querían tener en él una participación satisfactoria. Como jamás fue posible responder a todos los deseos, la demanda mínima era que la participación de cada miembro en el programa fuera "equilibrada". Y tal fue el gran problema al discutir los programas, particularmente el petroquímico y el automotriz. Semejante circunstancia puede inducir a pensar que el *modus operandi* de la presentación de las propuestas y la negociación consiguiente fue probablemente equivocado.

Se dijo, por ejemplo, que el camino óptimo habría sido preparar una sola gran propuesta que abarcara a todos los sectores donde cupiera la industria de integración. De esa manera se habrían podido proponer especializaciones en sectores donde conviniese alcanzar un equilibrio más racional del conjunto. Así era, en teoría; pero en la práctica, dada la cobertura de actividades que se esperaba que tuviera la programación, era una tarea imposible si se la encaraba con seriedad. La preparación de los programas suponía un considerable esfuerzo técnico y hasta administrativo (frecuentes consultas a las autoridades nacionales). Frente a la impaciencia natural de los gobiernos habría sido forzoso preparar el programa único en un tiempo relativamente corto, lo que no era factible. Existía, y existe, además, escasa experiencia sobre ciertos problemas técnicos que hubiera debido afrontar esa planificación, por ejemplo patrones de especialización intraindustrial. Por tales razones se resolvió seguir la vía implícitamente indicada en el Acuerdo de Cartagena: presentación y negociación de programas por sectores industriales a medida que se elaboraban. La experiencia parece indicar que, en efecto, el procedimiento más funcional pudo haber sido concentrar la negociación en uno o, a lo sumo, dos programas multisectoriales que se hubieran preparado en dos años, como máximo, y que fueran, por lo mismo, muy selectivos en las actividades que comprendieran, o sea sólo las industrias más importantes por su escala de producción o por sus efectos en

la infraestructura industrial. Pero no fue esa la visión inicial de los países ni de la propia entidad planificadora, la Junta.

La programación tuvo otras fallas. Dado que el tiempo en que la asignación podía disponer de ventajas comerciales significativas —por ejemplo, apertura arancelaria total en favor del país que recibía la asignación— era de unos pocos años, hubo la tendencia, tanto de los gobiernos interesados como de la Junta, a suponer que las dificultades tecnológicas y económicas que tenían las asignaciones podían vencerse con un esfuerzo de promoción efectivo por parte de los países. Se cuidaba de no proponer asignaciones desproporcionadas a las capacidades de cada país, particularmente los de menor desarrollo relativo, pero aún así la insistencia de los gobiernos llevó en ciertos casos a adjudicarles proyectos que, a la postre, no resultaron viables, lo que sucedió más frecuentemente con Bolivia. Hubo, pues, un principio de voluntarismo forzado por los hechos, que habría debido evitarse. A medida que se perdía la credibilidad en la programación industrial, y ésa fue una consecuencia de los incumplimientos reiterados, era cada vez más difícil llevar a buen puerto las asignaciones, en especial para los países de menor desarrollo relativo, pero entonces ya no se trataba de un error de apreciación sino de inseguridad jurídica, lo que era, por cierto, el peor enemigo de la programación.

Es posible que un sistema menos ambicioso y más selectivo hubiera encontrado menor reticencia y exigido una negociación menos conflictiva. Semejantes experiencias deben tomarse en cuenta porque subsiste, como un tema abierto, y por ahora sin respuesta, la necesidad de contar con instrumentos distintos del mecanismo de mercado, y que lo complementen en las formas más exigentes de la integración entre países en desarrollo.

## BIBLIOGRAFIA

- Andic, S. y Teitel, S. (comp.): *Integración Económica*, Lecturas de El Trimestre Económico n° 19, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Balassa, Bela: *Teoría de la Integración Económica*, México, UTEHA, 1964.
- Salgado, Germánico (comp.): *Economía de la Integración Latinoamericana*, Lecturas Seleccionadas, Tomos I y II, Buenos Aires, Instituto para la Integración Económica Latinoamericana (INTAL), 1989.

Salgado, Germánico: *Ecuador y la Integración Económica de América Latina*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), 1970.

Salgado, Germánico: "Integración latinoamericana y apertura externa" en *Revista de la CEPAL*, n° 42, Santiago de Chile, Diciembre 1990.

Salgado, Germánico: "Grupo Andino: consolidación o reestructuración". Ponencia presentada a la Conferencia *La cooperación entre la Comunidad Europea y el Grupo Andino: profundización de las relaciones biregionales*, Quito, CORDES e IRELA, 11-13 de octubre 1993.

Valchino, Juan Mario: *Integración Económica Regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público, 1981.

**FLACSO - Biblioteca**