

Integración y Comunicación

En el área Andina

Primera Edición
Marzo de 1986

Este libro ha sido publicado con el aporte económico de la Comunidad Europea.

Derechos reservados por CIESPAL según la Ley de Derechos de Autor, expedida mediante Decreto Supremo No. 610 de 30 de Julio de 1976. La reproducción parcial o total de esta obra no puede hacerse sin autorización de CIESPAL.

Impreso en The Quito Times
Quito - Ecuador



Ponencias e intervenciones presentadas en el Simposio Internacional sobre "Integración y Comunicación: desafíos del futuro" (Bogotá - Noviembre de 1985), organizado por la Comunidad Europea, CIESPAL y la Fundación Friedrich Ebert.

INDICE

Introducción	9
--------------------	---

SECCION I

VISION GLOBAL	15
----------------------------	-----------

América Latina. Opciones ante la crisis	17
---	----

Guillermo Maldonado Lince

Balance y perspectivas del Pacto Andino	29
---	----

Martín Arocena

Comunicación e integración en el area andina: desafíos del futuro	39
--	----

Franco Teucci. Comunidad Europea

Comunidad e integración	51
-------------------------------	----

Guido Grooscors

SECCION II

BALANCE Y TENDENCIAS DE INTEGRACION	63
--	-----------

Intervención del doctor Jaime Salazar Montoya, miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena	65
--	----

El Convenio Andrés Bello	73
--------------------------------	----

Carlos Martínez Acosta

El Convenio Simón Rodríguez	85
<i>Nelson Dávila Villagómez</i>	
El Convenio Hipólito Unanue	95
<i>Roberto Acosta Borrero</i>	
El derecho en el proceso de integración subregional andino	102
<i>José Guillermo Andueza A.</i>	
El apoyo del Fondo Andino de Reserva a la integración	111
<i>Milos Alcalay</i>	
La integración andina y el desafío para el empresario	123
<i>Gonzalo Garland</i>	
La CAF en la integración andina	135

SECCION III

COMENTARIOS	161
Ponencia del Dr. Jorge Valencia	163
La integración y los nuevos enfoques del desarrollo	175
<i>Edgard Moncayo Jiménez</i>	
Teoría y práctica de la integración	189
<i>Alicia Puyana</i>	
Comentario a la Ponencia del Dr. Guillermo Maldonado	195
<i>Jacques Adda</i>	
Crisis de la información o de la integración	201
<i>Grupo de redactores económicos de Bogotá</i>	

SECCION IV

LA COMUNICACION EN LA INTEGRACION	213
Integración y comunicación: notas para la reflexión	215
<i>Alejandro Alfonzo</i>	
La comunicación como apoyo a la integración un balance de experiencias	259
<i>Roberto Cuevas Ramírez</i>	
Papel del Estado en la integración a través de la información	303
<i>Ignacio Basombrio Zender</i>	
Ponencia del Dr. Jaime Aguilera Blanco	317

Teoría y práctica de la integración

ALICIA PUYANA

Quisiera presentar algunas interrogantes que me han surgido en el largo tiempo que trabajo sobre integración económica. Por eso he llamado así la charla que quiero compartir con ustedes. La Teoría y la Práctica de la Integración Económica. Esta plática va a ser más una notación corta, que un ensayo sobre integración.

Los países, en general los países en desarrollo, se han integrado, buscando la salida a un modelo de Desarrollo Económico que se estaba atorando y que era el modelo de sustitución de importaciones. En esta búsqueda de salida se mantenían estáticas, más o menos permanentemente, todas las demás variables, inclusive la de inserción tradicional al mercado internacional a través de la exportación de productos básicos. Pero, sobre todo, se mantenían sin modificar sustancialmente las relaciones internas de las economías, especialmente la distribución del ingreso, la capacidad y la forma de absorción de trabajo productivo, la relación campo-ciudad, industria-agricultura.

Con la integración económica se buscaba, en primer lugar, reducir los costos de la sustitución de importaciones y dar un salto hacia la segunda o tercera etapa de la sustitución de importaciones a un costo social menor. Con la integración, ese salto era posible sin

tener que incurrir en el costo político de una ampliación interna del mercado nacional. En segundo lugar, se pretendía mejorar la participación de estos países en el mercado internacional mediante la expansión de las exportaciones hacia mercados políticos relativamente protegidos y relativamente fáciles, de productos que se habían hecho para el mercado nacional y que no eran suficientemente competitivos en el mercado internacional. De esta manera, se lograba también lo mejor de dos mundos, por una parte los beneficios de la sustitución de importaciones y de la protección del mercado nacional que permitía el desarrollo de nuevas industrias y por otra parte los beneficios del comercio internacional, es decir los de la competencia. Se deteña además el grave descenso del coeficiente de exportaciones, es decir de ingreso de divisas para financiar el desarrollo.

Otro beneficio, otro objetivo que se planteaba en forma muy explícita en el Acuerdo de Cartagena, menos explícito en ALALC y nada explícito en ALADI, pero muy claramente en el Mercado Común Centroamericano, era el de la ampliación del atractivo del mercado nacional para las inversiones en industrias, es decir modificar radicalmente el patrón tradicional de inversiones, haciendo atractivo el sector industrial para la inversión extranjera, y también para la movilización del recurso del ahorro interno.

Ante este gran panorama, yo creo que los resultados, lógicamente son relativamente pequeños, relativamente insatisfactorios pero muy importantes. Se lograron esas reservas de divisas, se logró ese aumento en competencia y se logró también la disminución de costos fijos de producción mediante la ampliación de exportaciones que difícilmente hubieran salido a otros mercados. En donde tuvo menos éxito fue en el cambio del patrón de inversiones y en la aceleración de la sustitución de importaciones y esto por varias razones, una de las cuales es que el mercado regional seguía siendo pequeño y poco atractivo y porque en esencia, nuestros inversionistas toman como dato para la decisión en inversiones el mercado nacional, el ambiente institucional interno, el ambiente nacional político y no un ambiente internacional o un ambiente de integración. Para ellos, en la práctica, éste no es un dato estable ni un dato confiable. Entonces, si el mercado nacional seguía siendo pequeño, políticamente complicado o comprometido como en el caso del Perú, o inestable, ellos no tomaron grandes decisiones de empezar a producir aquello

que no habían producido anteriormente. Ante esta realidad, vale la pena llamar la atención sobre la poca utilidad analítica tanto de la teoría económica como de la teoría política de integración económica, y ese es un elemento que lógicamente ha impedido que en los momentos de crisis, en los momentos de altibajos que han tenido los procesos de integración a lo largo y ancho del Tercer Mundo, hayamos podido hacer proposiciones interesantes que ya no sean simplemente la sistematización de las fallas, sino una propuesta hacia adelante. Tal es el caso de ALALC, ALADI, que en términos de integración puede considerarse un retroceso en el proceso de integración de las economías hacia un bilateralismo, que todavía no se ha manifestado lo suficientemente dinámico, como para integrar o articular economías como se pretendía.

El programa de la teoría económica de la integración es que parte de un análisis de costo-beneficio de la integración económica, asumiendo que la integración económica es una solución de segundo término siendo el primer término, el más apetecible, el libre cambio universal y total. Y hasta ahí llega, no sigue analizando los conflictos de intereses que se van creando al interior de los países, que se van creando con el proceso mismo de sustitución de importaciones y con el proceso mismo de integración. Las nuevas lealtades, los nuevos grupos de presión, los nuevos industriales que quieren entrar a sustituir.

¿Qué ofrecen los economistas para resolver las crisis? Por una parte sugieren evitar acuerdos que agudicen la crisis. Aquella conocida estrategia de bajo costo inicial, como la de ALADI, con el objetivo de no exacerbar los conflictos de interés al interior de los países o entre ellos. En segundo lugar, se propone tratar de armonizar al máximo las políticas macroeconómicas nacionales con el fin de minimizar las contradicciones entre los países. Cuando se evidenció esto como un paso difícil y complejo ante el cual los diferentes sectores nacionales, ya sean públicos o privados, están renuentes de dar porque prefieren reservar las variables macroeconómicas más importantes para el manejo nacional, los economistas optan por una respuesta antagónica: entonces no armonizamos. Al no armonizar surgen todos los problemas de choques de intereses y el riesgo de que una política nacional de corto plazo o de coyuntura borre los acuerdos regionales o subregionales. Que se creen, por ejemplo, las famosas guerras de incen-

tivos para tratar de atraer bien sea la inversión extranjera o la transferencia de tecnología. Por último se propone la concentración en los mecanismos de liberación comercial, ignorando nuevamente las experiencias pasadas y que este camino que ya había sido recorrido, tiene algunas otras complicaciones, como el de la concentración de los beneficios en aquellos países que tiene una ventaja comparativa tecnológica mayor, los más avanzados industrialmente, los con mayor capacidad de reacción ante las nuevas condiciones del mercado. Estos no solamente concentrarán los beneficios en términos de balances comerciales positivos sino también acumularán todos los efectos dinámicos del comercio internacional como las inversiones, la mayor generación de empleo o el mayor desarrollo tecnológico. Un ejemplo de esto es ALADI.

La mayor debilidad del análisis económico radica en un aspecto que valdría la pena repasar. Desde los años 60 se recomendaba con mucha tranquilidad que la integración es un cese de soberanía parcial en aras de un bien común, que lógicamente redundaba en un bien nacional. Para los economistas, este cese de soberanía nacional es menor limitativo, menos restrictivo para los estados nacionales y para los sectores nacionales que las carencias del subdesarrollo o la pobreza. Es decir, un estado pobre o una sociedad pobre, puede y debe hacer cesiones de soberanía con mayor facilidad, porque para el ejercicio de sus funciones de construcción nacional es más restrictiva la pobreza que la limitación de la soberanía. Pero resulta que no. Esta propuesta significa desconocer y descalificar el interés nacional, como legítimo. Es limitante el tratar de asumirlo, analizarlo e incorporar en una forma positiva los intereses nacionales en los programas de integración. Supeditarlos drásticamente a ese interés regional es una de las causas por las cuales el proceso ha sido tan difícil. En unos momentos ha evolucionado aceleradamente, pero en el instante que se llega a ese cese de soberanía, cuando se pasa a la ejecución de los acuerdos que afectan intereses comunes se quiebra el avance de la integración.

Otro supuesto heroico de la teoría económica fue el asumir que todo está dado para la integración, en vista de que en casi todos los países existen buenos sistemas de planificación, buenos planificadores, estudios de alto valor técnico sobre desarrollo industrial, sobre localización de empresas, sobre localización de industrias. Estos

planes de gran racionalidad técnica, que demostraban que para todos los países era mejor integrarse que crecer solo, deberían ser aceptados por los gobernantes, quienes al entender y aceptar esta racionalidad técnica tendrían un gran margen de negociación interna y externa, se supone que este bien en sí, que es la integración, y sus respectivos programas como la liberación de comercio, o una determinada localización industrial, por ser técnicamente correctos serían aceptados así como los sacrificios de intereses nacionales de corto plazo, en aras del beneficio común regional, lograble en un largo plazo.

Con estos planes y propuestas técnicas se podrían resolver todos los conflictos y problemas. Pero resulta que los gobiernos no tienen ese margen ilimitado de negociación y no hay una racionalidad técnica en sí misma, sino que la economía y la política económica son un proceso ante todo político, de armonización de intereses que escapan del racionalismo del análisis técnico, pero que es especialmente crítico en el momento que se está llegando a acuerdos internacionales.

Yo creo que el área de la ciencia política también ha fallado un poco, especialmente aquella que se nutrió de las experiencias de la integración europea. Allí también habría que hacer un análisis detenido ya que tampoco se logra explicar por qué, después de un avance importante de la integración, como se ve por lo menos en los 5, 6 o 7 primeros años de cada proceso, viene un estancamiento a pesar de no haber existido graves crisis, ni en el comercio regional ni en los procesos de industrialización. No se analiza el núcleo de los problemas: los conflictos políticos que surgen del diferente nivel de desarrollo económico de los países integrantes. Así, la primera gran crisis del grupo andino, que no empezó en 1975, sino cuando se estaban renegociando los programas sectoriales de industria, quedó sin estudiar ni entender. Es decir en 1972, ya había problemas y se veía que no se podía seguir adelante, ya que los conflictos entre unos y otros países eran casi irreconciliables y resultaron irreconciliables. Esto no lo explicó la teoría política de la integración económica porque asumía que la racionalidad técnica, que el proceso hacia la integración y hacia la profundización de la integración hasta llegar casi a una unidad política, era un proceso automático continuo.

“La racionalidad técnica y la tecnificación de los procesos en forma de decisiones en política económica, permitirían que la solución de los conflictos del interés implicaran una profundización de la integración . En la práctica, la solución ha implicado el debilitamiento de los compromisos.

El automatismo en la integración surgía en parte, de la asumida “burocratización” y de ciertas políticas económicas. Si el proceso de desarrollo económico y el de la modernización de los países implicaba una burocratización de estas políticas, entonces era perfectamente posible pasarlas a entes supranacionales en donde las resolverían expertos técnicos que estaban al margen de la presión de los sectores políticos nacionales. Sin embargo vemos que tanto en la Comunidad Económica Europea, como en los otros esquemas entre países en desarrollo el avance continuo, lineal en la integración no se ha dado y más bien ha habido un retroceso, aun en el programa comercial.

Vemos así, que en este momento que el Grupo Andino analiza una redefinición del proceso y de sus propuestas, es cada vez menos previsible aquel sueño de la unión o del mercado común andino, y aún más remoto el mercado común latinoamericano. Aún no sabemos claramente por qué, ni hemos abordado seriamente este problema de las contradicciones de interés nacional entre los países.

Estos no se analizaron seriamente, se actuó desde un punto de vista, yo diría, un poco moralista: la integración es como la paz, un bien en sí y no conviene analizar o ahondar en cuál es el interés nacional, si entra o no en contradicción con la integración. No se supo cómo conseguir esa conciliación de intereses nacionales entre los diversos países.