

# 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

<b>COMENTARIOS</b> .....	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

<b>LA COMUNICACION EN LA INTEGRACION</b> .....	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

# Crisis de la información o de la integración

## GRUPO DE REDACTORES ECONOMICOS DE BOGOTA

Dieciseis años se han cumplido desde cuando los Presidentes de Colombia, Bolivia, Perú, Chile y Ecuador suscribieran el Acuerdo de Cartagena, dando origen oficial al Pacto Andino. En esa década y media, los sueños sobre la integración económica en la subregión se han venido acabando, hasta el punto de que ésta parece, hoy en día, poco menos que una utopía. Las discordias entre los países miembros, la crisis económica de los últimos años y la falta de acuerdo sobre puntos fundamentales, han conducido al Pacto Andino a un estado de hibernación, similar al experimentado por otros intentos de integración a nivel latinoamericano.

Se puede afirmar con seguridad, que en el momento de su creación, el Pacto representaba uno de los esquemas de cooperación multilateral más ambicioso del mundo, superando incluso los objetivos de la Comunidad Económica Europea, creada a finales de los años 50. Desde el punto de vista comercial, el Acuerdo de Cartagena buscaba una eliminación paulatina de las restricciones arancelarias entre los países miembros, combinada con la adopción de un arancel externo común con el fin de evitar desigualdades en el comercio internacional.

Desde el punto de vista de la inversión extranjera, se buscaba un régimen común de trato al capital foráneo y a las empresas multinacionales, definiendo reglas de juego "claras" en un intento por lograr una mejor posición negociadora. Desde el punto de vista industrial, el objetivo consistía en programar la producción de una serie de manufacturas que irían a beneficiar el mercado ampliado de la subregión, otorgándole a cada país un cupo determinado en el área en que pudiera mostrar alguna ventaja comparativa. Desde el punto de vista político, se perseguía la integración de una corte supranacional cuya función sería la de dirimir las disputas entre los países miembros, por encima de lo que pudieran juzgar las cortes nacionales correspondientes. Otras intenciones similares existían en diferentes sectores como el financiero, el transportador o el de servicios, pero la finalidad original era la misma; para 1985, el Pacto Andino debería ser una realidad con resultados concretos en las áreas comerciales, industriales y políticas.

Sin embargo, esa cadena de buenos propósitos empezó pronto a quebrarse, eslabón por eslabón. La negociación de las primeras decisiones fue compleja, pese a la existencia de una voluntad política favorable en los gobiernos de turno de los países miembros. Constituyó apenas un abre bocas sobre los sinsabores del futuro. Con todo, se logró negociar una liberación arancelaria de unos dos mil productos, así como los textos básicos del estatuto de capitales y de elementos primarios de la programación industrial.

En 1973 se decidió la entrada de Venezuela, hecho que trajo una serie de retrasos debido a la necesidad de adecuar parte de lo hecho a los requerimientos del nuevo miembro. Sin embargo, ese año fue definitivo para el futuro del Pacto, debido a la declaratoria de la crisis energética como resultado del aumento de los precios internacionales del petróleo.

Pese a que en ese entonces no se comprendió la magnitud del impacto, los hechos posteriores demostraron que la crisis energética fue definitiva al cambiar el modelo de desarrollo económico interno tanto en los países del norte como del sur. Las ideas de la década de los 60s. basadas en un desarrollo industrial concentrado en la gran industria metalmeccánica, química o petroquímica, quedaron obsoletas de un plumazo, con lo cual buena parte de la programación industrial

del Pacto Andino se quedó sin fundamento teórico.

Como si lo anterior fuera poco, los problemas de voluntad política en los países miembros del Pacto empezaron a presentarse. En 1975, Chile anunció su retiro del organismo, debido a una nueva orientación en su política económica, según las prioridades fijadas por la dictadura que había asumido el poder en 1973. El retiro del país austral significó el volver a empezar de cero en varios de los planes iniciales, perdiéndose así el esfuerzo de seis años.

Para la segunda mitad de la década pasada quedó definitivamente en claro que el Pacto estaba perdiendo impulso. Los acuerdos sobre programación industrial no lograron llegar a la etapa preoperativa, debido a que en diferentes casos los países miembros se sintieron lesionados en sus intereses. La fijación de un arancel externo común también se convirtió en un quebradero de cabeza, ya que discrepaba con la política económica interna de algunos integrantes de la subregión, de tal manera que se llegó al extremo de aplazar indefinidamente una decisión considerada como definitiva por los integracionistas.

Adicionalmente a los problemas internos del acuerdo, este se vio duramente comprometido por los problemas políticos entre sus miembros. Las escaramuzas militares entre Perú y Ecuador y la presencia de un golpe de estado en Bolivia, censurado por el resto del Pacto Andino, condujeron a éste a un nuevo estancamiento.

Debido a esos factores a comienzos de esta década quedó en claro que el acuerdo de Cartagena debería ser revisado. Después de reunirse en Colombia los comisionados respectivos, se decidió dar un énfasis comercial al Pacto para estimular el intercambio entre los países de la subregión.

Esa intención fue abandonada prontamente, debido a la llegada de la crisis de la deuda, que en 1982 obligó a cambiar dramáticamente la política económica interna de cada una de las naciones del acuerdo. La práctica de las devaluaciones abruptas y las trabas explícitas e implícitas sobre el comercio subregional, hicieron que el comercio entre los países cayera abruptamente.

Hoy en día esa tendencia se está deteniendo, pero aún los más



optimistas reconocen que pasarán años, antes de volver a los niveles de comercio de comienzos de esta década y eso sin llegar a hablar sobre los planes más ambiciosos que algún día llegará a tener el Pacto.

## **PAPEL DE LA PRENSA**

A lo largo de esos 16 años, los medios de comunicación han transmitido, con relativa fidelidad, lo que sucede con el Pacto Andino. Una revisión de los titulares de prensa indica que estos fueron eufóricos cuando el acuerdo estaba en su "luna de miel" y son cada vez más sombríos a medida que la crisis del proceso es más evidente.

## **MEDIOS DE COMUNICACION Y PACTO ANDINO**

Con excepción de los primeros años, pocos son los titulares de prensa que atribuyen un logro importante al Pacto Andino. Y la verdad es que son pocos los avances porque en periódicos de recesión económica, los procesos de integración sucumben frente a la política del sálvese quien pueda. La crisis del Acuerdo de Cartagena es la que se ha registrado en los medios de comunicación de la que está informada la opinión pública. Por esta razón, nadie más adecuado para responder por la crisis que sus protagonistas.

Pero este trabajo tampoco constituye una defensa a ultranza de los medios de comunicación. En ellos y durante los últimos seis años, se expresan los resultados de las innumerables reuniones, las opiniones de sus voceros, de los presidentes, los miembros, los expertos, el sector privado y, desde la barrera, las posiciones de los columnistas y editorialistas. Ahora bien, la información a veces no ha escapado de los titulares espectaculares y los que rayan con el amarillismo, pero pocas veces el contenido es distorsionado o tendencioso. Muchas son las oportunidades en que la información utiliza las comillas para dar a conocer una opinión. En resumen, durante los últimos seis años, en la prensa se registran, de un lado, los desacuerdos, incumplimientos, amenazas de retiro, las recriminaciones mutuas y las acusaciones y, de otro, los comunicados presidenciales expresando su apoyo y adhesión al proceso de integración.

Un análisis de la información reciente revela que, las circunstancias económicas que envolvieron la creación del Pacto Andino y las

de hoy son diferentes. El proceso de integración marchó cuando los países miembros tenían aceptables tasas de crecimiento, tasas de inflación y desempleo relativamente bajas y escasos problemas en sus balanzas de pagos. La integración tiene vigencia en períodos de crecimiento pero cuando las economías entran en recesión, la inflación y el desempleo se agudizan y las balanzas de pagos muestran saldos negativos, prima la política del sálvese quien pueda. Los esfuerzos de cada país por superar situaciones derivadas de la recesión y deuda externa y que se cristaliza en las políticas económicas internas, se superponen a los acuerdos del Pacto Andino. Viene entonces el incumplimiento porque las decisiones subregionales van en contravía de las medidas orientadas a equilibrar las economías. En este contexto se ha movido el Pacto Andino durante los últimos años.

Derivado de lo anterior, se tiene que el proceso de integración oscila entre la trilogía compuesta por el desconocimiento de las normas, el respaldo de los gobernantes y las reuniones para redefinir el futuro. Este círculo vicioso se retroalimenta día a día debido a las innumerables contradicciones que existen y que en último término impiden lograr una mejoría.

Las noticias sobre el Pacto Andino en los últimos 6 años, son un claro reflejo de lo sucedido. La primera impresión que surge es la de las contradicciones explícitas, entre las cuales se puede destacar las siguientes:

- Contradicciones entre los pronunciamientos gubernamentales y la realidad.
- Contradicciones entre la intención de una reunión y sus resultados.
- Contradicciones entre la línea de los discursos y las posiciones de los gobiernos.
- Contradicciones entre la filosofía del Pacto y sus pronunciamientos políticos.
- Contradicciones entre el ideal Bolivariano de la integración y la realidad.
- Contradicciones entre el Acuerdo y la política económica interna de los países firmantes de éste.
- Contradicciones sobre los instrumentos y los objetivos de la programación industrial.

- Contradicciones sobre los programas de liberación comercial.
- Contradicciones sobre el tratamiento a los capitales regional y extranjero.
- Contradicciones sobre el trato preferencial a Bolivia y Ecuador.
- Contradicciones sobre la creación del Tribunal Andino de Justicia.
- Contradicciones entre los gobiernos y su sector empresarial.

Tras esta cortina de contradicciones se esconde una gama de propuestas que duerme el sueño de los justos: La creación del peso Andino, las decisiones sobre los sectores agropecuario y el troncal de carreteras, la disminución de trámites, la expansión de las normas de origen, la armonización de los incentivos a las exportaciones, la reglamentación de las cláusulas de salvaguardia, y las normas sobre competencia comercial.

### **AUTOCRITICA.**

De lo expuesto hasta el momento, resulta evidente que la crisis institucional y política, que afecta al esquema de integración latinoamericana desde el momento mismo de su creación, es un elemento fundamental para explicar lo que algunos han llamado "la crisis de la información" en materia regional. De alguna manera, los comunicadores se han limitado (en el sentido amplio de la expresión, y no por falta de interés personal en el proceso) a reflejar las contradicciones generales al interior de la subregión, por los intereses específicos que defiende cada país, lo mismo que al interior de cada uno de los miembros del Acuerdo, por la desigual distribución sectorial de los "efectos benéficos" de la integración.

El estudio de las relaciones integración/comunicación y la respuesta que se le pueda dar a los "desafíos del futuro", que es una de las preocupaciones centrales de este seminario, quedaría incompleto, sin embargo, si se deja por fuera un elemento que ha venido a reforzar los anteriores y de paso agudiza la pérdida de interés de los medios en el proceso mismo: La crisis económica internacional.

En sentido estricto, ninguno de los mecanismos originalmente propuestos para el logro de la integración económica entre los países del Area Andina ha llegado a materializarse. De los 3 grandes pilares

del acuerdo inicial, sólo aquel que tiene que ver con la reglamentación de la inversión extranjera, llegó a plasmarse en un conjunto de normas relativamente coherentes como son las contenidas en la Decisión 24.

Este mecanismo, aceptado inicialmente, ha sido duramente atacado en los últimos años, creando un aparente consenso en torno de su necesaria reforma.

Pero en lugar de reunirse para estudiar sus aspectos conflictivos, los gobiernos de los países andinos fueron obrando por su cuenta, expidiendo decretos y resoluciones modificatorias del estatuto original, con normas claramente violatorias del acuerdo firmado en 1976.

Esta circunstancia fue pasada por alto por los medios de comunicación debido a varios factores. Entre ellos, quizás el más importante es que la Junta del Acuerdo se opuso y condenó varias de las modificaciones, pero lo hizo en forma secreta.

Un caso concreto es el de la comunicación enviada por la Junta del Acuerdo, el 2 de abril de 1984, al entonces director del Incomex, en torno de las modificaciones introducidas por Colombia a la Decisión 24 en su Decreto No. 3548 del 29 de diciembre de 1983.

El Decreto Colombiano, en particular, suspendía los plazos de transformación en mixtas a las empresas extranjeras cuyo nivel de integración de partes nacionales fueran superior al 50 por ciento, o que exportaran más del 25 por ciento de su producción (disposición que fue copiada en forma casi literal por el Decreto 734 de mayo de 1985 del gobierno ecuatoriano). Permitía, además, la reinversión libre de utilidades a las empresas a las cuales se les hubiera suspendido el compromiso de transformación y la autorización de regalías por asistencia técnica, expresamente prohibidas en la Decisión 24.

En la mencionada comunicación de la Junta del Acuerdo al entonces director del Incomex, se formulaba una serie de consideraciones que ponía en evidencia el carácter violatorio de las medidas adoptadas en el Decreto 3548 por el gobierno colombiano.

En total, el documento firmado por el también entonces coor-

dinador de la Junta del Acuerdo, Edgar Camacho Omiste, contenía 9 consideraciones detalladas sobre los artículos de la Decisión 24 que prohibía expresamente las medidas adoptadas.

Y concluía diciendo: "Finalmente, y por las consideraciones que anteceden, la Junta en ejercicio de la facultad que le atribuyen el literal a) del Artículo 15 del Acuerdo y el segundo literal a) del Artículo 52 de la Decisión 24, se permite solicitarle de manera muy especial sus gestiones encaminadas a la reconsideración de la enmienda de los artículos primero y tercero del Decreto 3548 del gobierno de Colombia que, como no escapará a su ilustrado criterio, de persistir en sus términos, podrían suscitar un problema de indudable seriedad y delicadeza en el actual contexto del Acuerdo de Cartagena".

Más aún, le encargaba al director del Incomex, "su respuesta a la brevedad posible".

Todo parece indicar, sin embargo, que tal respuesta nunca se produjo. Y no se produjo porque aparte del carácter no coercitivo de la comunicación de la Junta, el hecho de que la recriminación hubiera permanecido en secreto impidió que hubiese algún tipo de presión a nivel de la opinión pública para que las cosas, al menos, se aclararan.

Solo después de que Venezuela, el último de los miembros del Acuerdo en expedir su paquete de normas violatorias de la Decisión, a mediados de junio de este año, diera el golpe final al Estatuto de Capitales, vinieron a saberse (de manera oficial, pues ya se presentía) algunas de las cosas que hoy narramos.

Habían transcurrido, sin embargo, más de 4 años desde que el Perú iniciara el desmantelamiento de la Decisión. Y en esos 4 años, al amparo de la crisis internacional y, en particular, de la crisis de la deuda, era mucha la presión ideológica ejercida sobre la opinión en el sentido de que la Decisión era un dique inconveniente al desarrollo y que era necesario modificarla para poder conseguir los perseguidos socios "capitalistas" en el mercado internacional.

Con una ligera modificación, el famoso aforismo de Lord Keynes en el sentido de que "el sentido común de los hombres prácticos repro-

duce las ideas de algún economista muerto" se aplicaba en el caso de los países andinos al problema de la Decisión 24. Solo que en ellos el sentido común de los hombres prácticos estaba condicionado no por las ideas de un viejo economista muerto, sino por los intereses de un grupo de empresarios perfectamente vivos.

Entretando, los periodistas jugaron un papel totalmente pasivo. Bombardeados permanentemente por boletines y publicaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en la mayoría de los cuales se presenta una visión optimista de un proceso que por fuera estaba siendo duramente criticado, los periodistas ignoraban lo que estaba sucediendo con la Decisión 24. Y lo ignoraba, por tanto, el público lector.

Nada podían hacer, pues, los comunicadores, para evitar el derumbe del único pilar del esquema de integración que había logrado mantenerse vivo. Muchos, incluso, de tanto transcribirlo, habían llegado a pensar que en efecto la decisión era un instrumento inconveniente. Y poco podían hacer, en tales condiciones, por demostrar lo contrario. Nuevamente, la crisis de la información no hacía más que reflejar la crisis de la integración.

En caso del desmonte secreto de la Decisión 24 se ha repetido, guardadas las proporciones, en otras oportunidades, y en cada una de ellas, la opinión ha reaccionado con un encogimiento de hombros. Dentro de esa apatía por lo que suene a acuerdo subregional, los medios de comunicación han jugado un papel fundamental. Las causas son variadas y aquí solo se citan algunas de ellas.

En primer lugar, es necesario destacar el mal manejo informativo que le ha dado el propio Pacto Andino a sus realizaciones. Normalmente, éste solo recibe atención en tiempos de crisis y son escasas, si no inexistentes, las noticias en las que la Junta del Acuerdo demuestre los logros del proceso de integración. Casos concretos como el de los convenios culturales o la creación de las empresas multinacionales andinas, han pasado inadvertidos por la opinión.

Esa valla se ve opacada por una aún mayor: hoy en día es muy poca la gente que sabe qué es, para qué sirve y hacia dónde va el Pacto Andino. En general, los interesados en el tema creen que el Pac-

to es tan solo un capítulo más de la inmensa burocracia internacional. Si la verdad es otra, lo cierto es que la Junta del Acuerdo no se ha preocupado por mostrarla.

Aparte de las fallas del propio Pacto en autopromocionarse, también existen otros factores que explican la crisis de información dentro del proceso de integración. Dentro de un contexto global, cierta responsabilidad le cabe a la manera en que son seleccionadas las noticias internacionales en nuestros medios de comunicación. Quizás debido a la miopía de las agencias de prensa (las cuales desdeñan las noticias del área andina), o de los propios medios nacionales, se le da mayor despliegue a los hechos en Europa o Norteamérica que a los de los países vecinos. Como resultado, la opinión pública de un país, lejos de ver fomentada la imagen de la nación vecina, a menudo la mira con desconfianza y rencor, quitándole todo apoyo popular a cualquier intento de integración. La animosidad que existe entre colombianos y venezolanos o entre peruanos y ecuatorianos, constituye un ejemplo del camino que falta por recorrer para lograr la integración de nuestros pueblos.

Es probable que esas fallas se subsanarían si existiera una política editorial definida en los medios de comunicación a favor de la integración. Sin embargo, el tema es a menudo rechazado por aburrido, estéril o porque sencillamente se duda acerca de sus posibles beneficios. Semejante sesgo impide que buena parte de los sacrificios que implica la integración cuente con el visto bueno de la opinión, elemento indispensable en un proceso que implica beneficios a largo plazo a cambio de sacrificios inmediatos.

Las irregularidades citadas, que han creado la crisis de la información, probablemente no existirían si las dificultades no hubieran empezado por el proceso mismo de integración. Así se solucionarían los cuellos de botella en el intercambio de información a nivel subregional y la opinión entendiera las utilidades derivadas del Pacto Andino, es probable que, con todo, esos esfuerzos fueran estériles, a menos que se obtenga el apoyo decidido de los gobiernos de turno.

El cúmulo de las contradicciones irresolutas dentro del Pacto, así como un reporte negativo que dan las estadísticas del comercio subregional, no permiten un balance positivo de la integración. Su

vigencia y efectividad depende del compromiso sincero de sus miembros, pero solo hasta ese momento se podrá esperar que los medios de comunicación titulen: por fin, humo blanco.