

Informe mensual de la integración latinoamericana

ASUNTOS GENERALES

Algunos comentarios en torno a la integración

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha surgido muy a tiempo para rescatar la integración latinoamericana de la extenuación general que ha hecho presa de los organismos encargados de realizarla.

Casi en forma coincidente con la puesta en marcha del SELA, en efecto, llegan noticias de que el Grupo Andino, el único movimiento integrador que había logrado mantener su dinamismo hasta ahora, está tropezando con graves dificultades¹ que, ominosamente, traen a la memoria las que conociera anteriormente la ALALC, y para las cuales no se encontró otro remedio que sucesivas prórrogas y aplazamientos de importantes proyectos, lo que determinó la virtual parálisis de la Asociación.

1. Véase en esta misma sección "Un tropiezo ominoso".

Es cada vez más evidente, por una parte, que resulta tarea casi imposible lograr una coincidencia de intereses tal, que *todos* los países latinoamericanos convengan simultáneamente en la oportunidad y alcance de *todas* las medidas que la integración exige para avanzar. Por otra, es igualmente evidente que la integración ha tomado un carácter cada vez más complejo, ante el reto que plantea la mengua de la participación de los productos primarios en el comercio internacional —lo cual parece una tendencia irreversible a largo plazo— y la necesidad de aumentar el valor agregado a la producción y de establecer una sólida industria de bienes de capital.

En estas circunstancias, resulta no menos evidente que la integración constituye un imperativo insoslayable para toda política nacional que aspire a superar el subdesarrollo y lograr la verdadera independencia.

A todo esto quiere responder en forma realista el SELA, creado como organismo que prevé formas de integración muy diversificadas y permite la coincidencia de un número indeterminado de países en esquemas de cooperación más

profunda y de gran alcance para el futuro económico de los participantes. Asimismo, propicia la concertación de América Latina, como bloque, para reforzar la posición negociadora de cada una de las naciones miembros ante las potencias industrializadas, objetivo en el que no es difícil que todas puedan coincidir.

Existe un peligro, desde luego: el de que los países asociados en determinadas empresas integradoras rivalicen dentro del propio ámbito latinoamericano. En cierto modo este fenómeno se venía observando ya y el SELA se ha limitado a aceptar una realidad. Hasta donde sea posible, empero, habrá que evitar ese escollo. Una medida eficaz en ese sentido será que dichas empresas conjuntas estén permanentemente abiertas a la participación de cualquier país miembro.

Una digresión caballeresca

En forma alegórica, la integración latinoamericana podría asimilarse a la búsqueda del Santo Grial. Una soleada mañana el caballero ALALC salió animoso en busca del Grial, es decir, de la integración, pero al cabo de cierto tiempo se enfrentó a las "duras realidades" y fue desmontado; ahora yace en el suelo con su pesada armadura, en espera de ayuda que le permita incorporarse. El caballero MCCA anda dando tumbos, desorientado, y las largas pausas que hace en su camino prometen que la búsqueda, en el mejor de los casos, será prolongada. El caballero Grupo Andino parece haber tropezado con las "duras realidades" y, temiendo ser desazonado, ha recurrido a una lamentable retirada para no sufrir la misma suerte que el caballero ALALC. El caballero CARICOM parece demasiado débil para tan peligroso lance, y el caballero Cuenca del Plata apenas ha puesto el pie en el estribo de su jaco.

La mayor parte de ellos, pues, andan molidos a palos por las "duras realidades" o en trance de sufrir ese triste destino. Hay un factor de mucho peso, sin embargo, para que continúe la búsqueda del Grial, mejor dicho de la integración, a pesar de lo temible que está resultando el caballero de las "duras realidades". Y es que así como los caballeros de la Tabla Redonda no podían resolverse a vivir sin tratar de encontrar el Grial, la integración tampoco tiene algún recurso, es decir, hay uno, el de seguir viviendo en la dependencia y el subdesarrollo y esto, ni el caballero más apocado se resigna a aceptarlo, al menos públicamente.

De ahí que ahora haya emprendido el camino de la aventura el caballero SELA, inteligentemente provisto de una armadura más ligera y flexible, y dotado de mejores y más diversificadas armas. Las esperanzas del continente residen en que él sí pueda superar al caballero de las "duras realidades" y llegar a su destino. Ω

GRUPO ANDINO

Un tropiezo ominoso

Una serie de profundas divergencias, que comenzaron a hacerse patentes en 1975, a medida que perdía ímpetu el

proceso de integración andino, surgieron a la luz del día en las negociaciones de diciembre de ese año y enero de 1976 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, cuando el movimiento integrador sufrió un brusco frenazo y los estados miembros no lograron ponerse de acuerdo acerca del rumbo que debía seguir el mismo.

La división fundamental —aunque el desacuerdo abarcó otros puntos medulares— se suscitó entre Colombia y Chile, por una parte, y Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra. Los dos primeros sostenían que al no haberse aprobado en el plazo establecido los programas sectoriales de desarrollo industrial, destinados a distribuir en forma equitativa la fabricación de importantísimos productos entre los seis países miembros, la reserva de esos productos para dicha programación debía cesar, pasando los mismos a formar parte del programa general de liberación comercial. Los cuatro, por su parte, afirmaban que en ese caso el Pacto Andino dejaría de ser un esquema de integración industrial y se convertiría en un ente típicamente comercial, a semejanza de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Ecuador y Bolivia, en especial manifestaron que de prevalecer el punto de vista colombiano-chileno, los países menores quedarían sin defensa para reducir los efectos de la competencia de los estados de mayor estructura productiva, y a merced de éstos, convertidos en simples mercados suyos.

Esas posiciones antagónicas habían sido parcialmente solapadas hasta ahora por los notables progresos del Grupo Andino desde su creación. Sin embargo, en retrospectiva, se observan varios hechos que constituían otras tantas señales de alarma. En particular, las discrepancias surgidas en torno a la interpretación de la Decisión 24 —régimen de tratamiento a los capitales extranjeros—, que crearon una grave crisis en septiembre de 1974,² y el retraso que se venía acumulando en la aprobación de los programas sectoriales de desarrollo industrial. A esto se sumó la presión del plazo perentorio fijado para el establecimiento de esa programación conjunta —31 de diciembre de 1975—, so pena de que los productos implicados se incorporaran al programa de desgravación automática —el 1 de enero de 1976 debía entrar en vigor la quinta reducción de 10% en los aranceles de Colombia, Chile, Perú y Venezuela— del comercio subregional. Esto último, claro está, podía ser evitado mediante la modificación del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, en el curso de las negociaciones, los integrantes del pacto presentaron propuestas para modificar el texto del Acuerdo que diferían sustancialmente en cuanto a su contenido.

Otros temas esenciales, objeto de divergencias, que debieron haber sido resueltos antes de que terminara 1975, fueron el establecimiento del arancel exterior común y la elección de nuevas autoridades para la Junta del Acuerdo de Cartagena.

En vísperas del crucial XVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que se inició el 28 de febrero en Lima, el futuro de la integración

2. Véase *Comercio Exterior*, México, octubre de 1974, pp. 1008-1012.

El sistema latinoamericano

ALFREDO BRUNO BOLOGNA*

La actual situación internacional (multipolarismo, por un lado, y el cambio de mentalidad de los dirigentes latinoamericanos por otro) permitió a esta región definir su personalidad propia en el orden internacional.

Como hecho evidente de esta situación se concreta en Panamá en 1975 el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). No alcanzaríamos a entender el surgimiento de este organismo si no observamos la evolución del sistema interamericano desde 1964.

Tradicionalmente América Latina formó parte del sistema interamericano. Este hecho puede tener su inicio en 1823 con la Doctrina Monroe o en 1889 con la Primera Conferencia Interamericana. Dentro de este sistema se pudo observar la preponderancia de Estados Unidos sobre todas las estructuras de carácter político, económico, militar, etc., del hemisferio. Esta realidad fue la causa de que América Latina permaneciera adscrita a la política exterior de Estados Unidos.

A partir de 1964 América Latina comenzó a definir su propia identidad. Desde entonces se pueden visualizar tres etapas:

Primera etapa. *Primer organismo latinoamericano* (1964-1969).

Como consecuencia de la convocatoria de la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, se crea, en la Segunda Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), celebrada en San Pablo en 1963, la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA).

Es aquí por primera vez donde Estados Unidos no participa en reuniones de la región. Es el primer organismo exclusivamente latinoamericano.

En las reuniones de la CECLA realizadas en este período se fija la posición de los países latinoamericanos con respecto a las Conferencias de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, y frente al "Grupo de los 77".

"Quizá el punto de partida de este proceso de acentuación del carácter regional de la política exterior de los países latinoamericanos haya sido la reunión de Alta Gracia celebrada en 1964 y la creación de la CECLA como el primer órgano de consulta exclusivamente latinoamericano. Con estos acontecimientos comienza a ponerse en evidencia el fracaso de un sistema y la necesidad de construir otro en el ámbito regional."¹

Segunda etapa. *Ruptura del sistema Interamericano* (1969-1975).

América Latina debía fijar todavía su posición frente al poder que absorbía su capacidad de decisión internacional.

La ocasión se presentó a través de la reunión extraordinaria

* De la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

1. Instituto para la Integración de América Latina, "Hacia el futuro: pacto constituyente de la comunidad latinoamericana", en *Boletín de la Integración*, Buenos Aires, mayo, 1975, núm. 113, p. 247.

naria de la CECLA celebrada en Viña del Mar en 1969. Asistieron cancilleres de América Latina y se elaboró un excelente documento: "Consenso Latinoamericano de Viña del Mar", en el que se analizó con realismo la relación con Estados Unidos.

Al entregar este documento al presidente Nixon el canciller chileno Gabriel Valdés dijo: "Es creencia generalizada que Estados Unidos está contribuyendo al desarrollo de América Latina. Podemos afirmar que es América Latina la que ayuda a los Estados Unidos".²

Al cortar los vínculos de unión con Estados Unidos, América Latina se proyectó en el plano internacional. Es así que fijó sus relaciones con la Comunidad Económica Europea (Declaración de Buenos Aires, CECLA, 1970), con Japón (XIV Reunión de la CECLA en Santiago de Chile, 1972) y continuó en el análisis de las Conferencias de Comercio y Desarrollo y el "Grupo de los 77".

Pero la CECLA, que orientó todo este proceso, sufrió dos restricciones fundamentales: una en cuanto a sus miembros y otra en cuanto a la falta de institucionalidad que la sostuviera.

En el primer aspecto, y a pesar de los esfuerzos realizados, la CECLA no pudo desprenderse de la herencia de la OEA y contó entre sus miembros con los mismos países de la OEA del área latinoamericana. De esta manera no pudo evitar la contradicción de que Cuba participara en el "Grupo de los 77" y no formara parte del grupo latinoamericano.

El otro aspecto desfavorable de la CECLA fue la falta de institucionalidad. No contó con una Secretaría Permanente y carecía de medios adecuados para hacer valer sus declaraciones.

Este período de confrontación dentro del sistema, dejó establecidos dos polos de poder: América Latina y Estados Unidos. Los datos clave que confirman este distanciamiento son los dispares criterios con respecto a: sistema de gobierno, consulta previa en materia comercial, seguridad continental, empresas multinacionales y jurisdicción marítima.³

Tercera etapa. *Sistema latinoamericano* (1975-...)

Los defectos de funcionamiento de la CECLA no han podido ser superados. Por eso creemos que América Latina entra en una nueva etapa con la creación del SELA. En este organismo se trata de aplicar las experiencias de trabajos realizados en común por los países del área.

De cualquier manera, las líneas del accionar autónomo de la región comenzaron con la CECLA en 1964 y tuvieron su concreción en el período 1969-1975, en el que se observa la ruptura del sistema interamericano.

Mediante el SELA, América Latina se podrá proyectar en el orden internacional y lograr las metas de un accionar autónomo. Ω

2. "CECLA: Consenso de Viña del Mar", en *Boletín de la Integración*, Buenos Aires, junio, 1969, núm. 43, p. 293.

3. Aspectos examinados en nuestro trabajo *América Latina-Estados Unidos a través de la CECLA* (1969-1973).

andina se anunciaba incierto, a pesar del evidente interés de todos los países miembros por que el proceso continuara.

La reunión de diciembre

La Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su XIX Período de Sesiones Ordinarias, que se efectuó en dos etapas, del 9 al 12 y del 26 al 31 de diciembre de 1975, acordó, bajo la presión de los acontecimientos, extender el mandato de los actuales miembros de la Junta hasta el 29 de febrero de 1976. Además, adoptó la Decisión 95 —presupuesto de la Junta para 1976— y la Decisión 94, por la cual se establece un Sistema Troncal Andino de Carreteras. Esta última fue objetada por Colombia, la cual alegó que había sido aprobada en ausencia de su delegación y pidió que fuera modificada para tomar en cuenta ciertas observaciones de carácter técnico.

El Sistema Troncal Andino de Carreteras tendrá por objetivos principales:

a) Vincular a los países miembros lo más directamente posible, por medio de una red de carreteras continuas que asegure un fácil acceso a las principales zonas económicas de la subregión.

b) Vincular la subregión andina con los demás países de América Latina, con miras a expandir el mercado subregional y a lograr una total integración física continental.

c) Atender el intercambio comercial andino de forma tal que los costos de transporte permitan dar incentivos a la producción subregional y no disminuyan los estímulos logrados por efecto de la desgravación arancelaria.

Evolución de la crisis

A raíz del ominoso tropiezo que se suscitó en las negociaciones de fines de 1975, los presidentes Alfredo López Michelsen, de Colombia, y Carlos Andrés Pérez, de Venezuela, se reunieron en un punto de su común frontera y, el 26 de diciembre, dirigieron el siguiente mensaje a los jefes de Estado de los demás países miembros:

“Con ocasión de la visita de Salvador Lluch Soler y Germánico Salgado Peñaherrera, miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena, por invitación del Presidente de Venezuela, nos hemos reunido en la frontera colombo-venezolana de La Guajira para pasar revista a los asuntos generales del Grupo Andino, en especial los que se tratarán en la reunión del 26 de los corrientes. Con el concurso de los miembros de la Junta exploramos posibles soluciones para esos temas, particularmente en lo que se refiere a la continuación del proceso de liberación, los plazos sobre programación industrial y arancel externo común, y la programación de la industria automotriz. Además hemos considerado la elección de las nuevas autoridades del Acuerdo.

“Luego de un amplio intercambio de opiniones, estimamos conveniente informar a los gobernantes de los demás países miembros respecto de las coincidencias que alcanzamos, las cuales estamos convencidos contribuirán a despejar las naturales dificultades encontradas hasta ahora en el

proceso de negociación y a construir un ambiente propicio para la consolidación del importante proceso de integración en el que estamos empeñados. Tales coincidencias, que serán presentadas por nuestros representantes plenipotenciarios en la próxima reunión de la Comisión para ser analizadas en conjunto por los representantes de todos los países, son las siguientes:

”1) Proseguir con la automaticidad del programa de liberación y, paralelamente, definir el nuevo ámbito de la programación industrial.

”2) Prorrogar hasta por año y medio los plazos que rigen para la programación industrial y para la adopción del arancel externo común, de acuerdo con las normas constitucionales y procedimentales de cada país.

”3) Para facilitar una pronta aprobación del programa para la industria automotriz, examinamos los convenios de coproducción discutidos hasta ahora y llegamos a la conclusión de que convendría introducir ajustes o ampliaciones para mejorar la eficiencia de esta industria.

”4) Respecto a la elección de las autoridades del Acuerdo, ratificamos que los principios de rotación y unanimidad hacen viable una decisión en esta materia. Por lo tanto, sugerimos una fórmula en la que todos los países miembros estén representados y dentro de la cual la Junta esté integrada por nacionales de Bolivia, Perú y Venezuela, el cargo de director-secretario³ por un nacional de Chile, la presidencia ejecutiva de la CAF⁴ le corresponda a un nacional de Colombia y la vicepresidencia ejecutiva a un nacional de Ecuador.”

Esta gestión de los primeros mandatarios de Colombia y Venezuela no surtió efectos inmediatos, ya que las divergencias, como se ha dicho, persistieron.

El siguiente paso fue dado por los miembros de la Junta —Salvador Lluch, Germánico Salgado y Felipe Salazar—, que visitaron a los presidentes de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile y Bolivia, con el fin de que se adoptaran medidas al más alto nivel para resolver la crisis que, según palabras del coordinador Lluch, pueden “matar al Grupo Andino”.

Esa era la situación a fines de febrero de 1976. Las informaciones periodísticas, por lo demás, consideraban poco probable que las hondas diferencias pudieran ser resueltas en la reunión extraordinaria de la Comisión, y consideraban probable la convocación de una conferencia de cancilleres que trataría de encontrar, a un nivel político, las soluciones que no han podido hallarse a nivel técnico.

Declaraciones de representantes

Una selección de los párrafos más significativos de las declaraciones hechas por los representantes de Venezuela, Chile, Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador al plantearse la crisis, tanto en el seno de la Comisión como en conferencias de prensa, permitirán a nuestros lectores formarse una ima-

3. Director-Secretario de la Junta.

4. Corporación Andina de Fomento.

gen más clara de los problemas que encara actualmente el Grupo Andino. Hela aquí:

Representante de Venezuela:

"En nuestra opinión, ha llegado el momento de diagnosticar las causas que motivan la situación que actualmente confrontamos en la subregión andina y de fijar de una manera diáfana nuestra posición, sin rodeos ni eufemismos, y en tal sentido debemos declarar que consideramos preocupante la situación de desorientación en la cual se encuentra sumergida la Comisión, órgano máximo del Acuerdo, así como por el progresivo desgaste a que está sometida, como producto de frecuentes discusiones estériles que reflejan una pérdida de perspectivas acerca de los trascendentales objetivos para los cuales fue concebido el Acuerdo de Cartagena.

"Observamos que buena parte del origen de las discrepancias se encuentra en la aparición de enfoques conceptuales diferentes acerca de cómo integrarse y hacia dónde orientar el proceso. En efecto, observamos que en los últimos meses se han perfilado con claridad dos concepciones con objetivos disímiles en cuanto a la orientación conceptual y filosófica del proceso, circunstancia que es necesario sincerar y, si es necesario, determinar con franqueza si realmente nos encontramos en condiciones de trabajar conjuntamente bajo el esquema y modelo de desarrollo que fueron concebidos y plasmados en el texto del Acuerdo de Cartagena.

"Para Venezuela resulta incuestionable que el Acuerdo de Cartagena persigue la aplicación balanceada y armónica de un conjunto de mecanismos, como lo son la liberación comercial, la programación conjunta y la armonización de políticas, lo cual implica que no podría pretenderse aplicar tales mecanismos en forma desequilibrada como consecuencia de intereses individuales.

"El Pacto Andino es para Venezuela liberación, junto con programación y racionalización industrial; es tratamiento común a las inversiones extranjeras y empresas multinacionales; es planificación conjunta de nuestro desarrollo. No podemos concebir el Acuerdo de Cartagena en función de orientaciones "liberales" que propicien exclusivamente aperturas de mercados y el debilitamiento del proceso de armonización de políticas, en el cual hemos calificado como columna vertebral la Decisión 24. Y queremos declarar enfáticamente que no estamos dispuestos a admitir una revisión de dicha Decisión que varíe alguno de sus propósitos fundamentales. Puede sí, pensarse en su perfeccionamiento y reglamentación conjunta, pero de ninguna manera participaríamos de acciones que propendan a su debilitamiento.

"Asimismo, la programación industrial se encuentra tan atada a la esencia misma del Acuerdo, que sería poco realista pensar en que de no llegar a concretarse un paquete representativo de programas sectoriales, los países estarían dispuestos a decidir un simple paso a la liberación del ámbito de productos originalmente reservados e inclusive a continuar dando cumplimiento al programa general de liberación del Acuerdo. Aun cuando dicha alternativa pudiera aparecer como conveniente a los intereses individuales de Venezuela, declaramos que ella equivaldría a la negación de posibilidades de desarrollo armónico en la subregión. En consecuencia, de

no registrarse entendimiento en los principales programas sectoriales, resultaría indispensable buscar las alternativas que permitan la complementación industrial entre los países que así lo deseen, difiriendo la liberación generalizada de dichos productos por lo menos hasta el año 1985.

"Por otra parte, no se puede pretender enrumbar el proceso mediante acciones aisladas hacia modelos que no sean compatibles con el conjunto de nuestras economías nacionales y con los objetivos del propio Acuerdo. Nos referimos también al delicado tema del arancel externo común, el cual tiene forzosamente que articularse con nuestras realidades económicas y no exclusivamente con las orientaciones o modelos de uno o dos países miembros, como tampoco en su alcance podemos desvincularlo de las políticas monetarias y cambiarias aplicadas por los países miembros, hecho que obliga a su consideración de conjunto.

"Esta coyuntura coincidente con cambios de los integrantes de la Junta y de la presidencia de la Comisión debe significar una motivación adicional para que mediante planteamientos claros como el que en este momento pretendemos realizar, definamos los objetivos políticos del proceso en el futuro próximo. Si no fuéramos capaces de acordar lineamientos de actuación colectiva, tengamos la suficiente valentía para reconocerlo y plantear las alternativas del caso, pues lo que resulta definitivamente claro para mi país es que sólo le interesa un Pacto Andino vigoroso; de ninguna manera un proceso que como consecuencia de actitudes ambiguas de sus miembros vaya conduciendo por inercia hacia su estancamiento o mediatización."

Representante de Chile:

"Señalamos en aquella ocasión (12 de diciembre) nuestro respeto por los compromisos jurídicos emanados del Acuerdo de Cartagena. Particularmente por los plazos fijados en forma catagórica y explícita para la aprobación de determinados instrumentos que resultan vitales para configurar el esquema de integración subregional."

"...para el arancel externo común creemos imprescindible definir *a priori* el grado de ineficiencia que estamos dispuestos a aceptar. Estimamos que el arancel externo común es el instrumento pertinente para una adecuada asignación de los recursos subregionales.

"En conformidad con las conclusiones de la Declaración de Quirama, dicho arancel no debe discriminar entre las distintas actividades productivas, ni tampoco perjudicar al consumidor, que es el verdadero destinatario del proceso de integración.

"Por otra parte, no proceder de inmediato a fijar la estructura arancelaria que va a regir en el futuro y por ende la estructura de precios relativos, implica seguir manteniendo a los empresarios e inversionistas de nuestros países en la más absoluta incertidumbre.

"No podemos seguir postergando el desarrollo económico de nuestros países. Así entendemos nuestra responsabilidad. Estamos ciertos que interpretamos a todos los países miembros al señalar que los instrumentos que aquí aprobemos

deben ser coherentes y no distorsionadores respecto a las políticas económicas internas.

"Queremos dejar constancia, una vez más, que para nuestro país no es aceptable establecer industrias altamente protegidas frente a las cuales, como lo demuestra nuestra experiencia, resulta políticamente muy difícil exigirles posteriormente la eficiencia adecuada.

"Basados en estas consideraciones y en las que tuvimos ocasión de exponer en nuestra intervención anterior, es que pensamos que el arancel externo debe ser igual a aquel propuesto en el Consejo de Comercio Exterior que otorgue la protección efectiva más baja para el ámbito subregional.

"Asimismo, con el objeto de contemplar adecuadamente las necesidades económicas de los países miembros estimamos que es posible concebir la aplicación de instrumentos para arancelarios en una magnitud suficiente para alcanzar la protección que persiga cada uno de ellos.

"Esta es, a nuestro modo de ver, una solución flexible y realista que puede terminar con el *impasse* producido en relación a este importante instrumento.

"Con respecto al programa de liberación señalamos enfáticamente que se trata de un compromiso jurídico claramente vigente al que todos los países miembros están obligados a seguir perfeccionando.

"En relación a la programación, tal como lo señalamos con anterioridad, la nómina de la reserva del artículo 47 expira el 31 de diciembre del año en curso y su eventual prórroga implica una modificación del Acuerdo.

"De más está señalar que los niveles arancelarios de los programas sectoriales de desarrollo industrial deben ajustarse a las mismas normas del arancel externo de carácter general. De lo contrario estaríamos adoptando una estructura arancelaria incoherente, contrariando el principio básico de una eficiente asignación de recursos.

"Finalmente, nuestra delegación quiere ser muy clara en afirmar que no podemos seguir postergando las decisiones vitales que afronta el Pacto Andino.

"Dichas prórrogas, como reiteradamente hemos afirmado, implican modificación del Acuerdo. Hecho jurídico que envuelve un largo proceso de modificaciones, perjudicial no sólo para la estabilidad del Pacto, sino también para las políticas económicas internas de cada uno de nuestros países."

Representante de Colombia:

"La importancia de los plazos dentro del Acuerdo de Cartagena ha sido, es y será fundamental, ya que la automatización de los mismos es la característica que diferencia nuestro proceso de los mecanismos utilizados en la ALALC y tantas veces criticados por todos nosotros. En este sentido los plazos son los que deben forzar los acuerdos y no como ocurre en la ALALC, que los desacuerdos son los que han venido fijando los plazos.

"Hoy día nos vemos abocados a la discusión de los compromisos consagrados en los artículos 47, 48 y 53, todos ellos íntimamente relacionados con la programación industrial, lo mismo que al artículo 52, referente al arancel externo común. La característica o denominador común de los artículos mencionados es la de que contemplan plazos fijos para la adopción de medidas en relación con estos dos instrumentos fundamentales del Acuerdo de Cartagena.

"Por una parte el artículo 47 consagra plazos precisos: 1973 en una etapa inicial y 31 de diciembre de 1975 en una segunda etapa, es decir, dentro de ya escasos 20 días, después de los cuales se aplicará automáticamente y sin condición de ninguna categoría lo pactado en el artículo 53 del Acuerdo. Afortunadamente, los negociadores, y con ellos sus gobiernos, al firmar el Acuerdo de Cartagena, previeron la posibilidad de conservar el instrumento de la programación cuando consagraron en el artículo 48 que: 'La Comisión, a propuesta de la Junta, y en cualquier tiempo, adoptará nuevos programas sectoriales de desarrollo industrial y determinará las normas pertinentes, teniendo en cuenta la experiencia obtenida en la aplicación del capítulo IV y considerando la importancia de la programación industrial como mecanismo fundamental del Acuerdo'.

"Por otra parte, la adopción del arancel externo común, columna vertebral de un proceso de integración económica como en el que estamos comprometidos, deberá hacerse también dentro de los ya escasos 20 días según puede observarse de la lectura desprevenida del artículo 62 del Acuerdo. De ahí que al iniciar esta intervención hayamos dicho que nos encontramos en un momento decisivo para el proceso de la integración andina: se trata de afrontar la manera de cumplir los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cartagena.

"El cumplimiento de los plazos previstos en el Acuerdo de Cartagena para la aprobación de los programas sectoriales de desarrollo industrial y del arancel externo común, no se nos escapa, tiene efectos diferentes. En el primer caso, la existencia del artículo 48, como dijimos anteriormente, no impide la continuación de la programación industrial, en tanto que la no aprobación del arancel externo común vulnera la estructura misma del proceso de integración subregional."

Representante de Bolivia:

"Estoy convencido de que la base fundamental del Acuerdo de Cartagena se halla en el principio de lograr el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, y por tanto su ejecución supone el que se apliquen la totalidad de los mecanismos previstos y que tal aplicación produzca los resultados deseados. Entre estos mecanismos, el único efectivo es el de la programación industrial; creo firmemente que el acuerdo subregional andino se asienta en este instrumento como un medio de coadyuvar al desarrollo de los países menos desarrollados.

"Por ello preocupa a mi delegación la tendencia de algunos países miembros de buscar convertir el acuerdo de integración andina en un sistema similar al de la ALALC, con objetivos y metas eminentemente comercialistas.

"Y esta preocupación se hace más patente cuando nos toca analizar el balance de los resultados obtenidos como emergencia de las ventajas otorgadas a mi país en el campo de la desgravación automática, cuyos efectos, al ser casi nulos, generaron corrientes de comercio de muy escasa importancia. Ello demuestra la insuficiencia o inutilidad de aplicar sólo ventajas de este tipo a mi país y estoy seguro que la evaluación que sobre la marcha del proceso ha realizado la Junta, tendrá resultados que apoyarán estas apreciaciones y sugerencias y servirán para rectificar errores pasados.

"En síntesis, creemos que el desarrollo del conjunto es responsabilidad del conjunto, y que es fundamental que se agoten las posibilidades de la reserva de programación antes de incorporar estos productos en el sistema de liberación. En este sentido deseo manifestar que en tanto se evalúen los resultados de ese nuevo esfuerzo de programación, deberán mantenerse en suspenso para Bolivia tanto el programa de liberación como la aplicación del arancel externo común hasta 1985, y paralelamente ejecutar las medidas de racionalización industrial que permitan habilitarnos coherentemente a la competencia dentro del programa de desgravación automática."

Representante del Perú:

"Al precisar nuestra posición en este debate, creemos que el tema debe ser abordado en el ámbito de lo que en esencia es el Acuerdo de Cartagena. En otras palabras, este diálogo no debe dar lugar a que prevalezca el interés nacional de uno o más países sobre el interés subregional, no porque el interés nacional no sea legítimo, sino porque la solución requerida debe ser concordante con aquello que es el principio que informa todo el texto del Acuerdo de Cartagena: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, dentro de una distribución equitativa de los beneficios de la integración, de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos.

"El Acuerdo de Cartagena, como instrumento al servicio del desarrollo de nuestros países, busca crear un mercado ampliado o, lo que es lo mismo, un gran espacio económico en el que mediante una planificación conjunta se haga posible el desarrollo industrial de los países miembros y en el que los productos no reservados para programación se sometan a las normas que para la liberación de gravámenes señala el programa de liberación del intercambio comercial.

"Estos dos mecanismos, dentro del esquema del Acuerdo, son coherentes y deben operar armónicamente en el tiempo. De no ser así, ello llevaría a modificar o desnaturalizar la esencia misma del Acuerdo de Cartagena.

"Creemos pues que el Acuerdo de Cartagena debe garantizar el desarrollo de una industria de bienes de capital e insumos, actualmente inexistente, en condiciones razonables de eficiencia; debe propender a la reducción de las diferencias de desarrollo económico entre los países miembros, y tiene que convertirse en un instrumento eficaz que nos permita superar con éxito la dependencia del exterior. Ninguno de estos objetivos puede lograrse sin un equilibrio real y eficaz entre los mecanismos del Acuerdo.

"Por lo expuesto, la delegación peruana considera que deben adoptarse las siguientes medidas:

"1) Prorrogar, en dos años por lo menos, el plazo de la programación.

"2) Acordar un cronograma para la aprobación de los programas sectoriales de desarrollo industrial.

"3) Congelar el avance del programa de liberación por el tiempo en que se prorrogue el plazo de la programación industrial; y

"4) Acordar un nuevo plazo para la aprobación del arancel externo común."

Por su parte, el Ministro de Industria y Comercio e Integración del Ecuador, en entrevista de prensa el 27 de febrero, manifestó que "hay una profunda discrepancia entre dos grupos de países del Pacto Andino", y admitió la posibilidad de que, si no se logra resolver el estancamiento, un núcleo de países adopte programas por separado.

A pregunta sobre si esta situación de parálisis en el Grupo Andino puede perdurar mucho tiempo, contestó: "No creo que este proceso de desacuerdo interno pueda mantenerse por mucho tiempo. Muchos de nuestros países deben tomar decisiones importantes a nivel nacional que no pueden prolongarse mucho más. Por ello, hay que tomar una decisión a muy corto plazo en el Grupo Andino".

Origen de la discrepancia fundamental⁵

El punto fundamental de las discusiones, como se ha podido ver, reside en si deben o no continuar las negociaciones sobre los programas industriales, ampliando el plazo fijado (ahora mediante la modificación del Acuerdo de Cartagena), o si hay que transferir parcial o totalmente los productos reservados para esos programas al programa de desgravación automática, que tiene por objeto liberalizar el comercio en la subregión.

La continuación de los programas industriales fue apoyada, en particular, por Bolivia y Ecuador, ya que representan la única oportunidad de estos países en la actualidad para desarrollar su sector industrial en escala suficientemente grande. Perú también se ha mostrado consistente en su respaldo a los programas industriales, dadas las garantías que ofrecen de mercados amplios para los productos asignados. Chile y Colombia, en cambio, han estado siempre más interesados en la desgravación arancelaria que en los programas industriales. Sus estructuras industriales respectivas son suficientemente sólidas para sacar ventaja de cualquier liberación comercial entre los países miembros, como ha quedado demostrado por la expansión de sus exportaciones al resto del mercado andino, como resultado del programa de desgravaciones vigente. La posición de Venezuela ha sido más ambigua, ya que en un principio favorecía la idea de que el sistema de desgravación arancelaria se aplicara a todos los productos, pero últimamente mostró más interés en los

5. Las observaciones que siguen han sido entresacadas de la revista *Bank of London & South America*, febrero de 1976.

programas industriales. Esta actitud fue directamente influida por la riqueza petrolera del país y su propia planificación industrial; los funcionarios venezolanos comprendieron que se requiere algo más que capitales financieros para desarrollar un sector industrial eficiente y que la falta de recursos administrativos y técnicos locales podía ejercer un efecto inhibitorio sobre su desarrollo industrial. Los programas industriales, en consecuencia, pueden resultar tan importantes para Venezuela, en cierto sentido, como lo son para Bolivia y Ecuador. Ω

MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Líneas generales que seguirá la reestructuración

La situación que encaran los países centroamericanos al iniciarse 1976 continúa ensombrecida por los factores externos negativos —elevado costo del petróleo y, en general, de todas las importaciones— que prevalecieron durante el año anterior, a pesar de haber mejorado sus perspectivas de exportación, gracias a la firmeza de los precios internacionales del café y otros productos agrícolas.

Una consecuencia del deterioro económico sufrido en 1975 fue el renovado interés prestado por Centroamérica a su integración y, en especial, a la reestructuración del proceso, que debe lograr avances definitivos en el curso de 1976.

El Secretario General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en un discurso pronunciado en Tegucigalpa a fines del año pasado, expuso las líneas generales que seguirá dicha reestructuración y las razones que hacen imperativa la integración centroamericana. Por considerarlos de gran interés, reproducimos a continuación algunos de los párrafos más importantes de la citada exposición:

Alcance de la reestructuración

Es precisamente teniendo en cuenta las limitaciones del esquema actual, que la propuesta de reestructuración contiene recomendaciones concretas orientadas a preservar y ampliar, con los ajustes y excepciones del caso, el funcionamiento de la zona de libre comercio, del arancel centroamericano de importación, y de la zona monetaria, a la par que supone importantes cambios cualitativos en la política de desarrollo industrial, particularmente referidos en este último caso, a los siguientes objetivos:

a] Transformar la estructura industrial de la región y lograr un crecimiento sostenido del sector y del grado de industrialización de los países.

b] Lograr el máximo y racional aprovechamiento de los recursos disponibles y de las potencialidades económicas de la región, teniendo en cuenta los requerimientos del desarrollo equilibrado.

c] Propiciar la mayor absorción posible de mano de obra centroamericana.

d] Mejorar el nivel tecnológico de la industria mediante la asimilación, adaptación y generación de tecnología, en forma compatible con lo dispuesto en el inciso anterior.

e] Lograr la máxima eficiencia y productividad económica del sector.

f] Propiciar la especialización y complementariedad industrial y ampliar las relaciones de interdependencia con otros sectores de la economía, particularmente el agrícola.

g] Proporcionar al consumidor centroamericano productos de alta calidad a precios favorables.

h] Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad económica externa de la región, a través de la sustitución selectiva de importaciones y el incremento de las exportaciones de manufacturas a terceros países.

Programación industrial

El logro de los objetivos anteriores se alcanzaría, en gran medida, mediante la adopción de algún mecanismo de programación industrial, el cual sería aplicable a las industrias básicas, es decir, "las actividades productivas de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, cuya operación económica y competitiva requiera del mercado de la Comunidad o de una parte importante del mismo, y su instalación implique, además, importantes montos de inversión o la utilización de tecnología compleja" (artículo 108 del Anteproyecto de Tratado). El área de programación podría también llegar a incluir "ramas industriales que permitan un alto grado de especialización o complementariedad; las que afronten problemas que afectan su sano desenvolvimiento o requieran importantes modificaciones en su orientación con vistas a lograr mayores grados de integración industrial; las actividades de ensamble productoras de bienes de capital o de consumo duradero, y las nuevas que tengan perspectivas de exportar al mercado internacional en condiciones competitivas" (artículo 108). La programación industrial ha sido uno de los temas más controvertidos en las discusiones que han tenido lugar en el seno del Comité de Alto Nivel. En nuestra opinión, cualquiera que sea la forma que eventualmente pueda asumir, es un instrumento clave para la ejecución de la política industrial regional y, en consecuencia, para asegurar una adecuada y equitativa distribución de los costos y beneficios de la integración.

Libre comercio

Por otra parte, conviene subrayar que en los trabajos realizados hasta ahora por el Comité de Alto Nivel, existe consenso en cuanto a que el libre comercio deberá ser considerado en las futuras etapas de integración como un instrumento de la política de desarrollo regional, no necesariamente como un fin en sí mismo. Esto puede llegar a significar, entre otras cosas, que además de los requisitos de origen que se establezcan, los estados podrán convenir restricciones temporales y autorizadas al libre comercio, ya sea porque el mismo origina graves dificultades o desajustes en actividades importantes de los sectores agrícola y manufacturero, o se produzcan, como

resultado de la liberalización, desequilibrios graves en la balanza de pagos de cualquiera de los países (Cláusula de Salvaguardia). Otras disposiciones del Anteproyecto se orientan también a situar en su justa y verdadera dimensión la liberalización del comercio y a señalar los avances que se requieren para alcanzar la unión aduanera.

Desarrollo equilibrado

En lo que se refiere al desarrollo equilibrado, el Anteproyecto de Tratado propone que se considere de "interés común la solución de los problemas del desequilibrio en el desarrollo económico y social entre sus países, así como los que se presenten entre zonas, regiones o sectores de la actividad económica, o que impidan la incorporación al proceso productivo de los grupos marginados de población". El Anteproyecto prevé, asimismo, algunos de los instrumentos y mecanismos que podrían aplicarse para hacer efectiva la política de desarrollo equilibrado.

He comentado brevemente algunos aspectos de la política de industrialización, libre comercio y desarrollo equilibrado, que están siendo discutidos en el seno del Comité de Alto Nivel, por considerar que en el pasado las principales insatisfacciones de Honduras se han centrado en esas materias. Por supuesto, la coordinación de política que se ha previsto cubre otros campos, entre los cuales los más conflictivos han demostrado ser la gradual movilidad de mano de obra, el tratamiento común al capital extranjero, la política agrícola, la política social, y la política común de comercio exterior. Del tipo de soluciones que se encuentre en todas estas áreas va a depender, en última instancia, que la reestructuración del Mercado Común Centroamericano sea algún día una realidad y no sólo un planteamiento.

Visión retrospectiva

Una visión retrospectiva de la integración no puede dejar de advertir la contribución al desarrollo que significó para todos los países. En efecto, hasta 1968 se cumplió una etapa, no exenta de dificultades, en que se sentaron las bases de un programa de cooperación que estaba llamado a perfeccionarse y ampliarse, dentro de una concepción dinámica del desarrollo, pero que también suponía la realización de un amplio esfuerzo interno en cada país. En materia de industrialización, aun si se reconoce el fracaso relativo del Régimen de Industrias de Integración y la falta de una aplicación efectiva del principio de desarrollo equilibrado por razones que no viene al caso examinar, se progresó en la sustitución de importaciones, principalmente de bienes finales, y se comenzó a forjar, además, una clase empresarial cada vez más consciente de su papel en el proceso regional y dentro de sus propias comunidades. Los servicios se desarrollaron en forma espectacular, principalmente en los rubros de transporte por carretera, comunicaciones y banca comercial. Y el financiamiento otorgado por el Banco Centroamericano de Integración Económica vino a complementar el apoyo de la comunidad internacional a importantes proyectos específicos de desarrollo de carácter regional. Por supuesto, fue mucho lo que se dejó de hacer y también importante lo que sólo se realizó tardíamente. Y es igualmente evidente que el programa tiene ahora que ser ajustado a fondo, con el propósito de corregir omisiones o incumplimientos, preservar realizaciones

y permitir nuevos desarrollos. Pero lo que también es cierto es que, actualmente, en una época signada por la interdependencia económica a nivel mundial, y en la cual se han acentuado paralelamente las relaciones de dependencia de los países menos desarrollados respecto de los centros industrializados, en forma tal que ya no sólo comprende la ampliación de las tradicionales brechas de comercio y financiamiento existentes entre estos grupos de países, sino también, y de manera cada vez más trascendente, la profundización del retraso tecnológico, y en que el comportamiento de las empresas multinacionales ha llegado, en algunos casos, a conformar nuevas y más complejas formas de esa dependencia externa, la sobrevivencia económica y hasta la propia soberanía de los países de menor dimensión ha sido puesta en serio peligro, resultando cada vez más difícil la búsqueda y el encuentro de la propia y verdadera identidad de esos estados.

Creo firmemente que la integración ha cumplido en pasado un papel sumamente importante como elemento de estímulo al desarrollo de las economías de los países centroamericanos. Su impacto puede ser todavía mayor si se reorienta en forma tal que les permita hacerle frente a algunos de los problemas y realidades que he mencionado, lo cual puede lograrse a través de la cooperación regional con mayores posibilidades de éxito que si éstos se mantienen dentro de una opción estrictamente nacional. Ω

EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS

Zarpó el primer barco de la NAMUCAR

El 3 del actual emprendió su viaje inaugural desde Tampico el *City of Bochum*, primer buque de la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR),⁶ empresa latinoamericana que tiene por objeto desarrollar la transportación marítima subregional, además de fomentar el comercio entre las naciones caribeñas.

Ese navío, de 5 620 toneladas de desplazamiento, es uno de los cuatro que deben entrar en servicio durante 1976 para enlazar quincenalmente a once puertos de México, las Antillas, Centro y Sudamérica. El *City of Bochum* zarpó con 2 000 ton de carga —sulfato de sodio, plomo y herramientas— hacia Cuba, Jamaica, Venezuela, Panamá, Costa Rica y Nicaragua.

A fin de destacar la importancia de la nueva empresa multinacional —que cumple una importante tarea de integración—, se precisó que las compañías navieras extranjeras ejercen un virtual monopolio sobre el transporte marítimo del área y obtienen por este concepto enormes ganancias.

Se informó también que en breve plazo, según se espera, Panamá suscribirá el acta constitutiva de la NAMUCAR, firmada hasta ahora por México, Cuba, Venezuela, Jamaica, Costa Rica y Nicaragua. Ω

6. Véase *Comercio Exterior*, México, enero de 1976, p. 76.