

Informe mensual de la integración latinoamericana

ASUNTOS GENERALES

Algunas reflexiones sobre la integración política

Es indudable que la integración económica latinoamericana no ha llegado al final de sus tropiezos. Aunque la información que se puede leer en las páginas siguientes ofrece un panorama esperanzador de la II Reunión Ordinaria del Consejo del Sistema Económico Latinoamericano, de los progresos para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano y de la normalización del Grupo Andino después de superar serias divergencias,¹ no cabe duda de que la heterogeneidad de regímenes políticos y modelos de desarrollo constituyen muy graves obstáculos a los progresos de una acción integradora global.

Esta limitación no será completamente eliminada mientras no se haya realizado la unidad política a que aspiraron los próceres de la independencia latinoamericana. Sólo así podrá el subcontinente establecer relaciones de igualdad con las grandes potencias y las agrupaciones de países que se están creando en otras regiones.

Esa unidad debe tener como único requisito que todas las naciones latinoamericanas acepten inspirar su quehacer en la justicia. Sale sobrando mencionar en este caso la libertad, porque aquélla forzosamente debe comprenderla para ser cabal. No existe, como muchos creen, dicotomía entre los dos conceptos, y mucho menos se contraponen como en ciertos casos llega a pensarse.

Desde luego, dada la realidad política actual en América Latina, no parece que ese ideal sea hacedero en un futuro próximo. Mientras tanto, subsiste la necesidad de continuar el esfuerzo para progresar hacia ese fin.

El SELA ha sido concebido con ese propósito y para servir a las naciones latinoamericanas durante lo que podría denominarse el período transitorio de la integración. Debería ser norma de todos los gobiernos latinoamericanos, cualquiera que sea su política nacional y el modelo de desarrollo elegido, preservar esa oportunidad que es de interés fundamental para sus pueblos y no sacrificarla a intereses pasajeros. □.

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

Una reunión fructífera

La II Reunión Ordinaria del Consejo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), celebrada del 14 al 16 de junio en

Caracas, Venezuela, aprobó un nutrido programa de trabajo destinado a institucionalizar la cooperación intrarregional en prácticamente todos los campos de la actividad económica.

Ese programa de trabajo abarca desde la crucial cooperación agropecuaria y alimentaria —producción, tecnología y comercialización mediante empresas multinacionales—, así como industrial —en sectores tan diversos como los fertilizantes, bienes de capital, productos farmacéuticos, aluminio, pulpa y papel—, hasta la no menos importante cooperación técnica, financiera y de pagos. Asimismo se formalizó la cooperación en el campo de los productos básicos y para la creación de un sistema de información latinoamericano.

Otras dos decisiones de singular importancia en la II Reunión fueron la aprobación del reglamento a que se sujetarán los Comités de Acción —organismos flexibles y multifacéticos que podrán ser integrados por un mínimo de más de dos estados miembros y destinados a ser los “laboratorios” donde se concretarán los proyectos— y la creación en firme de tres de ellos para, respectivamente, crear un mecanismo regional de información para excedentes, faltantes y precios de los productos agropecuarios más importantes —trigo, maíz, lácteos, etc.—; elaborar un programa de fabricación, comercialización y distribución de complementos alimenticios de alto contenido proteínico, y proyectos de construcción de viviendas para la población de bajos ingresos y otras edificaciones de interés social.

Los resultados alcanzados por los 25 estados latinoamericanos del SELA —que entró en vigor en mayo, al ser ratificado por una mayoría de países miembros— se debieron, en gran parte, al excelente trabajo realizado por la Reunión Preparatoria a nivel de expertos que se llevó a cabo en la capital venezolana del 7 al 13 de junio, es decir, inmediatamente antes de la efectuada a nivel ministerial.

La II Reunión también acordó, bajo la forma de decisiones numeradas, ratificar a Jaime Moncayo García como secretario permanente del SELA; designar a Knowlson W. Gift, de Trinidad y Tabago, como secretario permanente adjunto; un programa para la reconstrucción de Guatemala, devastada por reciente terremoto; el presupuesto de la secretaría permanente y las facultades que se otorgan a este organismo.

En el campo de la acción exterior conjunta se aprobó la Decisión núm. 10, que rechaza las cláusulas restrictivas y discriminatorias que contiene la Ley de Comercio de Estados Unidos.

Puntos sobresalientes del programa de trabajo

Únicamente con el fin de ofrecer una idea aproximada del interés y la importancia del Primer Programa de Trabajo del SELA, se reproducen a continuación algunos puntos destacados.

1. Véase *Comercio Exterior*, México, mayo de 1976, pp. 592-595.

Comprende diez capítulos que se refieren a los temas siguientes: cooperación agropecuaria y alimentaria; cooperación industrial; consulta y coordinación latinoamericana ante terceros países y reuniones internacionales; sistema de información latinoamericano; ayuda a los países que confrontan situaciones de emergencia —caso especial de Guatemala—; cooperación en productos básicos; cooperación técnica intrarregional; cooperación financiera y de pagos; integración económica; cooperación de países y organismos internacionales a la realización del programa de trabajo del SELA.

En lo que se refiere a la cooperación agropecuaria y alimentaria, los productos seleccionados fueron, entre otros: trigo, maíz, lácteos, frijoles, arroz, oleaginosas, frutas, soya y sorgo. Como se dijo, se dará información completa sobre estos productos a toda la región, se procurará el aumento de la producción y de la productividad, y se establecerán empresas multinacionales para su comercialización.

Por lo que concierne a la industria, además de los sectores ya mencionados, serán objeto de cooperación intrarregional la construcción de viviendas; la fabricación de complementos alimenticios de alto contenido proteínico; la promoción de artesanías, incluida su exportación, y el turismo.

En cuanto a la coordinación en foros y reuniones internacionales, se prevé una posición común ante los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, el CAME —agrupación económica de los países socialistas—, los países en desarrollo de África y Asia, y para el establecimiento de un código de conducta sobre empresas transnacionales.

Con respecto a los productos básicos, se apoyará a las asociaciones de países productores y exportadores existentes y se promoverán nuevas asociaciones.

La cooperación técnica intrarregional será objeto de acuerdos multilaterales de cooperación de carácter sectorial.

Para la cooperación financiera y de pagos se prevé la coordinación de políticas ante organismos especializados, así como la identificación de posibles fuentes adicionales de recursos; también el establecimiento o perfeccionamiento de mecanismos o arreglos de pago, en consulta con los bancos centrales de los estados miembros, para facilitar el comercio de productos regionales.

Finalmente, en lo que se refiere a la integración económica, se proyecta una reunión de representantes de los órganos institucionales de los esquemas de integración: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; Mercado Común Centroamericano; Grupo Andino; Comunidad del Caribe, y Cuenca del Plata.

Decisiones aprobadas

Las diez decisiones tomadas por la II Reunión, el contenido de las cuales fue examinado anteriormente, fueron las siguientes:

Decisión núm. 1: Ratificación de Resoluciones y Acuerdos Adoptados (los de la I Reunión Ordinaria, en octubre de 1975, cuando se firmó el Convenio Constitutivo del SELA, denominado oficialmente Convenio de Panamá y los de la I Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano, celebrada en enero de 1976).

Decisión núm. 2: Ratificación del Secretario Permanente.

Decisión núm. 3: Designación del Secretario Permanente Adjunto.

Decisión núm. 4: Facultades de la Secretaría Permanente.

Decisión núm. 5: Reglamento de los Comités de Acción.

Decisión núm. 6: Programa de Reconstrucción de Guatemala.

Decisión núm. 7: Primer Programa de Trabajo del SELA.

Decisión núm. 8: Constitución de tres Comités de Acción.

Decisión núm. 9: Presupuesto de la Secretaría Permanente.

Decisión núm. 10: Ley de Comercio de los Estados Unidos. □

MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Entrega a los presidentes del proyecto de tratado comunitario

El Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, tras dos años y medio de labores, entregó el pasado 23 de marzo a los presidentes y jefes de Estado de los cinco países del área el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana.

En estas condiciones puede decirse que la plena reconciliación entre Honduras y El Salvador es el único obstáculo de magnitud por superar antes de que se establezca la nueva Comunidad, que deberá completarse en un plazo de 25 años, y destinada a reemplazar al Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado en diciembre de 1960.

Los cinco mandatarios, al recibir el proyecto de tratado, pusieron de manifiesto la importancia del mismo y la necesidad de iniciar con la mayor brevedad su consideración por los respectivos gobiernos, además de efectuar una etapa de consulta nacional, proceso que culminará cuando se efectúe la Reunión para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del MCCA, foro de decisión que integran los ministros de Economía, Relaciones Exteriores, Finanzas y los presidentes de los bancos centrales de los cinco países centroamericanos.

Los representantes en el Comité de Alto Nivel, además, presentaron un informe que resume lo esencial de sus labores y establece las normas básicas que guiarán la elaboración del Proyecto de Tratado. En las líneas que siguen se citan algunos de los puntos sobresalientes de dicho informe.

Etapas de trabajo realizado

En el período comprendido del 13 de agosto de 1973 al 5 de marzo de 1976, el Comité de Alto Nivel (CAN) celebró una Reunión Preparatoria, veintiséis períodos de sesiones ordinarias, una Reunión Extraordinaria y una Reunión

Especial. Dicho lapso puede dividirse en las siguientes etapas de actividades:

La primera, comprendida del 13 de agosto de 1973 al 9 de diciembre de 1974, o sea entre el inicio de sus labores y la entrega por la SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Latinoamericana) al CAN del Anteproyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana.¹ En esta etapa el Comité se ajustó en lo esencial a los términos de su mandato, esto es, al examen exhaustivo de los planteamientos de reestructuración contenidos en el estudio presentado por la SIECA. En consecuencia, cubrió especialmente los campos prioritarios que le fueron señalados por los ministros de Economía y de Hacienda o Finanzas y miembros del Consejo Monetario Centroamericano en la Primera Reunión sobre Reestructuración: política industrial, política agrícola, funcionamiento del libre comercio y política fiscal; así como algunos otros en los que pudo avanzar: política arancelaria, desarrollo equilibrado y política científica y tecnológica. Sobre todos ellos llegó a acuerdos unánimes expresados en la forma de consensos.

La segunda, comprendida del 9 de diciembre de 1974 al 10 de julio de 1976, o sea el período que va de la fecha de entrega del Anteproyecto de Tratado a la celebración de la Junta de Jefes de Estado de las Repúblicas Centroamericanas² en "La Flor", Costa Rica. En este período, el Comité terminó de examinar los siguientes campos que no había cubierto en su primera etapa: política agrícola, inversión extranjera, política económica externa, energía, política de integración física, integración monetaria, política social, financiamiento del desarrollo y organización institucional, alcanzando acuerdos básicos sobre las diferentes materias objeto de examen.

Finalmente, la tercera etapa, comprendida del 10 de julio de 1975, al 5 de marzo de 1976, en que el Comité dio por concluidas las labores a él encomendadas, cumpliendo así las instrucciones emanadas de la Reunión de Jefes de Estado en Guatemala (1 de noviembre de 1975). Durante dicho lapso, los trabajos del CAN estuvieron centrados en el examen sistemático e integral del Anteproyecto de Tratado, materia por materia y artículo por artículo, hasta lograr los acuerdos que se reflejan en el Proyecto de Tratado que hoy es objeto de entrega.

Lineamientos básicos

Debe señalarse que en la labor realizada el Comité tuvo muy en cuenta y se ajustó a los lineamientos básicos que le fueron dados por la reunión de "La Flor": 1) Que el Proyecto de Tratado responda a criterios de viabilidad técnica y política; 2) asegurar una adecuada participación de los cinco países en el proceso de integración, y 3) que se norme por el principio de su aplicación gradual y progresiva.

A juicio del Comité, el documento que hoy se entrega a los gobiernos responde a los indicados lineamientos por las siguientes razones:

1. Véase *Comercio Exterior*, México, marzo de 1975, pp. 246-247.

2. Véase *Comercio Exterior*, México, octubre de 1975, pp. 1086-1087.

Viabilidad técnica y política

En primer término, debe indicarse que durante toda la discusión del Proyecto de Tratado, el Comité conoció las diversas posiciones nacionales sobre todas y cada una de las materias contenidas en aquél y resolvió las apreciaciones divergentes que surgieron mediante un proceso de amplia deliberación y consulta, hasta lograr consenso en cada punto objeto de examen dentro del contexto del instrumento tomado en su conjunto. Esto, a juicio del Comité, favorece la viabilidad técnica y política a que se refiere la declaración de "La Flor", aspecto que también se refuerza por el hecho de que el ordenamiento jurídico contenido en el Proyecto de Tratado no vulnera ni afecta las disposiciones de orden constitucional de los países centroamericanos, lo cual exigió prestarle particular atención a la forma de incorporar al derecho interno de cada país las decisiones adoptadas regionalmente. Para esos fines, en caso de posible incompatibilidad entre una decisión comunitaria y alguna norma constitutiva, se prevé un procedimiento de consulta de los órganos comunitarios con el órgano nacional competente, o la adecuación de aquélla al orden constitucional respectivo.

Gradualidad y progresividad

Por otra parte, la característica de tratado-marco del Proyecto permite, a través de la acción de los órganos principales de la Comunidad —que se describen más adelante— avanzar en la consecución de los objetivos de dicha Comunidad de una manera flexible, coherente y de acuerdo con las circunstancias cambiantes del proceso de integración: En este sentido, la coordinación de políticas económicas y sociales y las acciones conjuntas previstas en el instrumento, se lograrán en función de los requerimientos de tal proceso y atendiendo en forma simultánea los intereses comunitarios y los de cada uno de los países miembros.

De lo anterior se concluye que los requisitos de gradualidad y progresividad están principalmente atendidos por la naturaleza misma del Tratado, ya que en él queda claramente consignado que el desarrollo de la Comunidad en sus diversos campos de acción es el resultado directo de las decisiones que se adopten en el seno del Consejo, órgano máximo del nuevo esquema. En ese sentido, corresponde también al Consejo la importante función de tomar en cuenta y valorar los aspectos políticos que inciden sobre la marcha de la Comunidad.

Además del plazo de veinticinco años para la adopción de las medidas previstas en el Tratado, cuando se persigue el alcance de resultados de particular trascendencia se establecen plazos específicos para esos fines, o el cumplimiento previo de determinadas condiciones, o se anticipa que los órganos —especialmente el Consejo— fijarán los plazos o condiciones pertinentes. El avance gradual y progresivo de la acción comunitaria es particularmente importante en los casos de la Unión Aduanera y la Unión Monetaria, la circulación de trabajadores y supresión de obstáculos a la prestación de servicios, la armonización tributaria y la política económica externa. Tal avance se encuentra asimismo presente en la forma en que se concretan los compromisos sobre otras políticas económicas y sociales, al subrayar los requerimientos de coordinación y armonización como ele-

mentos que eventualmente podrían conducir, en algunos casos, a políticas comunes.

Sin perjuicio de lo que queda señalado, debe tenerse presente que el Proyecto establece plazos perentorios en algunas materias en que la buena marcha de la comunidad depende de la adopción, a corto término, de medidas o políticas comunes. Ese es el caso, por ejemplo, de las disposiciones sobre origen, normas de competencia, régimen de incentivos fiscales para el desarrollo industrial, y tratamiento al capital y la inversión extranjeros, en los cuales la perentoriedad de los plazos revela la necesidad de adoptar acciones comunes desde el principio, aspecto que también es fundamental en todo lo referente al régimen arancelario.

Participación de los cinco países

El propósito de asegurar una adecuada participación de los cinco países en el proceso de integración, se desprende no sólo del hecho de haber procurado atender las aspiraciones de cada uno de los países durante el proceso de discusión del documento, sino de disposiciones concretas que hacen posible la aplicación de una política de desarrollo equilibrado entre países, zonas, regiones o sectores de la actividad productiva, de cláusulas de salvaguardia en el comercio intrarregional, y de otras disposiciones que permiten atender problemas de orden coyuntural o derivados de situaciones de emergencia. Además de lo anterior, el instrumento contiene ciertas normas que garantizan la acción conjunta y comunitaria frente a terceros países. En general, el Proyecto en su conjunto tiende a asegurar a cada uno de los estados la atención de sus intereses de desarrollo dentro de un contexto de integración regional comunitaria.

No está de más reiterar que desde un principio y a lo largo de todas las deliberaciones del Comité de Alto Nivel, siempre se concibió la nueva etapa del proceso integracionista como un esquema de cinco países. Esto no sólo por el peso de la tradición histórica y las recientes experiencias de la integración regional, sino fundamentalmente porque no pudo menos que reconocer la existencia de un conjunto de elementos que configuran, en los hechos, una comunidad centroamericana caracterizada por diversos grados de interdependencia de los cinco estados y por una creciente toma de conciencia de que Centroamérica constituye una unidad frente al resto del mundo. De ahí que el Proyecto de Tratado se haya estructurado en función de tales circunstancias.

Lo anterior, sin embargo, no significa que en materia de integración económica y social se excluya la posibilidad de avances parciales entre dos o más estados dentro de la Comunidad, dependiendo todo ello de las situaciones concretas que se presenten, de la medida en que ellas contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, y de que se preserve el interés recíproco de los estados miembros, todo lo cual resulta de la concepción unitaria del proceso en que se sustenta el Proyecto de Tratado.

Tampoco significa que se hayan dejado al margen otras realidades de la región, y es por ello que el Proyecto se hace cargo de la especial situación del territorio de Belice, de la aplicación inicial en favor de Honduras de las medidas tendientes a corregir las situaciones de desequilibrio en el desarrollo de los países de la región, y del eventual ingreso

de Panamá a la Comunidad, cuestiones sobre las cuales el Tratado contiene las disposiciones pertinentes. □

GRUPO ANDINO

Tras el acuerdo de abril¹

A raíz de las decisiones adoptadas en abril para superar la crisis en el Grupo Andino, los seis países miembros se esfuerzan por consolidar el equilibrio logrado, antes de abordar otro tema espinoso el 1o. de julio, que puede ser motivo de divergencias: la Decisión 24, que norma las inversiones extranjeras en el área.

Chile, en efecto, ha planteado la revisión integral del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros en estos tres aspectos:

- Eliminación del límite de remesas de utilidades.
- Autorización para la venta de empresas estatizadas a capitales extranjeros.
- Revisión del requisito de transformación de los capitales extranjeros en nacionales o mixtos.

Por otra parte, a fin de completar la información dada en nuestro artículo de abril, que comenta la sustancia de los acuerdos, proporcionamos en esta breve nota los número de las decisiones tomadas y el tema a que se refieren:

Decisión 96: Designación de los miembros de la Junta: Luis Barandiarán Pagador, Jesús Alberto Fernández Jiménez y Rafael García Velasco.

Decisión 97: Autorización al gobierno de Chile para que permita la venta a inversionistas extranjeros de las acciones, participaciones o derechos en las empresas que pertenecen total o parcialmente a la Corporación de Fomento de la Producción.

Decisión 98: Programa especial de apoyo a Bolivia, para que este país pueda estar en condiciones de aprovechar oportuna y debidamente las asignaciones industriales que le sean otorgadas.

Decisión 99: Procedimiento para la consideración de las propuestas de desarrollo industrial. Antes del 31 de diciembre de 1976, la Junta deberá presentar a la consideración de la Comisión las propuestas de programas sectoriales de desarrollo industrial que incluyen productos reservados para programación y susceptibles de ser programados.

Decisión 100: Recomendación de suscripción del protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena. El aspecto fundamental es la ampliación por dos años de las fechas límite para la elaboración y aprobación de los programas de desarrollo industrial y del arancel exterior común, originalmente fijadas para el 31 de diciembre de 1975.

Decisión 101: Tratamiento especial a Bolivia por su condición de país mediterráneo. □

1. Véase *Comercio Exterior*, México, abril de 1976, pp. 592-595.

Crisis del Pacto Andino y opciones de desarrollo en América Latina

ALVARO BRIONES*

“...LA CRISIS ESTA TOTALMENTE SUPERADA...”

Del siete al nueve del pasado mes de abril tuvo lugar en Lima el decimosexto período de sesiones de la Comisión del Grupo Andino, reunión a nivel ministerial de los países signatarios del Acuerdo de Cartagena. A su término se dieron a conocer las resoluciones más importantes, materializadas en los siguientes acuerdos: recomendar a los gobiernos modificaciones al Acuerdo de Cartagena, específicamente de la *Decisión 24*, y la creación de una comisión especial para ese efecto; autorización al Gobierno chileno para que venda a inversionistas extranjeros acciones de empresas chilenas que, como resultado del esfuerzo socializador del gobierno del extinto presidente Allende, están en poder del organismo estatal Corporación de Fomento de la Producción, y ampliación en dos años de los plazos para poner en vigor el arancel externo común y los programas de desarrollo industrial, creando para los efectos de su aplicación una segunda comisión especial.

Al dar a conocer estos acuerdos, el presidente de la Comisión, ministro de Desarrollo Económico de Colombia, Jorge Ramírez Ocampo, señaló: “...la solución que se ha encontrado no representa una revisión de los objetivos del grupo subregional, sino la introducción de elementos de flexibilidad para adaptarlo a las nuevas condiciones económicas”, y agregó enfáticamente: “...el proceso de integración

no se detiene... la crisis está totalmente superada”.¹ La referencia del ministro Ocampo a la “crisis” del Pacto Andino se relaciona con la difícil situación creada por el gobierno de la Junta Militar chilena al hacer fuertes presiones tendientes a modificar la Decisión 24 (que instituye el régimen común de tratamiento al capital extranjero y sobre marcas, patentes, licencias y regalías) y a lograr la aprobación inmediata de un arancel externo común.

Una apreciación simple de las resoluciones de la Comisión en Lima permite concluir que la superación de tal “crisis” se logró cediendo en lo esencial ante las exigencias chilenas que la provocaron, lo cual define también, probablemente, su carácter transitorio, puesto que los términos de la misma no tardarán en revelarse contradictorios con los principios sustentados por algunos miembros del sistema subregional, propugnadores de una política nacionalista para los países del llamado “Tercer Mundo”.

LA ORIENTACION NACIONALISTA
DEL PACTO ANDINO

El Pacto Andino, sistema de integración subregional creado en 1969 con la firma de su instrumento básico, el Acuerdo de Cartagena, pretendió desde el inicio un proceso de integración económica más armónico, real y coherente que el permitido por la ALALC, mismo que le sirvió de marco original. Estos propósitos se expresaron, desde el comienzo del proceso de integración, en los serios intentos de búsqueda de una planeación conjunta, en la definición de un

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Cable de France Press, fechado en Lima, 10 de abril de 1976.

estatuto para la inversión extranjera y en otros esfuerzos que revelaban la influencia decisiva de una corriente de pensamiento científico que desarrolló desde el pasado decenio. Esta planteó una crítica renovadora en relación con el capital extranjero como elemento de "ayuda" en los procesos de desarrollo económico y denunció la descapitalización de las economías nacionales operada a través de las empresas transnacionales.

Esta influencia se tradujo en el Código Andino Sobre Inversión Extranjera y, principalmente, en la ya mencionada Decisión 24. Esta somete a la inversión extranjera a rigurosas normas de autorización, control y registro, establece prohibiciones en materia de comercialización de tecnologías —principalmente de las que eliminan las llamadas "cláusulas de amarre"— y define un límite preciso a las exportaciones de utilidades por parte de las empresas extranjeras (14%), todo ello en el marco de un concepto definido de transformación gradual del capital extranjero en nacional o de "renacionalización" (*fade out*) en un plazo máximo de 15 años.

En la adopción definitiva de este tipo de medidas tuvo importante participación el Gobierno chileno de la Unidad Popular, el cual influyó decisivamente en el desarrollo de la integración subregional a lo largo de los tres años de mandato de Salvador Allende. Así, por ejemplo, es interesante destacar los postulados del gobierno de Allende en el sentido de que el período progresivo de nacionalización que implica el *fade out*, podía realizarse a través de los estados nacionales, con lo cual existiría la posibilidad de orientar la economía subregional por la vía del sector público antes que a través de la iniciativa privada.

LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO CHILENO Y EL PACTO ANDINO

Sin embargo, el carácter de la influencia chilena sobre el Pacto Andino cambió radicalmente de signo en las condiciones impuestas por el gobierno de la Junta Militar, puesto que la política económica impulsada por aquél se orienta justamente a atraer al capital extranjero sobre cuya base pretende fundamentar un proceso de crecimiento económico acelerado. Es evidente, en este plano, la relación con el proyecto de desarrollo económico puesto en práctica por los gobiernos militares brasileños a partir de 1964, conocido como "modelo brasileño".

Este esquema consiste en propiciar el crecimiento acelerado de determinadas ramas o subramas industriales que aprovechan las ventajas comparativas de la economía nacional —en Chile, la industria de manufacturas de cobre y en Brasil, siderúrgica, entre otras— sobre la base de la importación masiva de capitales extranjeros y, lo que es más importante, de la tecnología transferida por las empresas transnacionales, controlada monopolísticamente por éstas.

Este esquema se caracteriza por la agudización extrema de los procesos de concentración económica —capitales, tecnología, producción e ingreso, principalmente este último, lo que conlleva la depauperización de la mayoría de la población— con sus secuelas en el plano del desempleo y la inflación

(contradicción básica del mismo proceso cuyo objetivo esencial es justamente la clausura de los procesos inflacionarios), que en el caso chileno constituyen el rasgo más espectacular y dramático de la situación económica.

Por otra parte, la alta especialización de la producción y la contracción inevitable del mercado interno debida a la concentración del ingreso involucran también, como elemento consustancial del esquema, la necesidad de conquistar un mercado de exportación para sus productos, elemento que está presente en la estructura del "modelo" mismo, planteando el inicio de una nueva división internacional del trabajo bajo control de las empresas transnacionales.

Como es evidente, un proyecto de este tipo sólo puede desarrollarse en condiciones de un alto grado de subordinación al capital extranjero, llevando hasta sus extremos la dependencia y desnacionalización económica. En consecuencia, no puede sino chocar con el espíritu y la letra de los acuerdos de integración subregional, respecto a los cuales la economía chilena se ha convertido en un instrumento de penetración del capital extranjero, instrumento que podría abrir una brecha a través de la cual intentaría alcanzar el control de los mercados de la subregión.

El primer enfrentamiento entre la concepción nacionalista del sistema de integración subregional y la orientación desnacionalizadora propia del esquema económico del gobierno de la Junta Militar chilena surgió cuando ésta aprobó su Decreto Ley núm. 600 del 7 de julio de 1974, dado a conocer como *Estatuto del Inversionista*.²

Este esquema normativo de la inversión extranjera arremetía directamente contra las disposiciones de la Decisión 24, vigentes en Chile mediante el Decreto 482 de 1972. Señalaba que si bien los capitales extranjeros ya radicados en el país debían seguir rigiéndose por las normas legales según las cuales habían ingresado, podían, presentando una solicitud ante el Comité de Inversiones Extranjeras antes de un año, acogerse también a la nueva ley. Cabe advertir que se aplicaba la legislación con efecto retroactivo a todas las inversiones extranjeras en el país.

Más adelante desarrollaba una larga lista de concesiones al capital extranjero, comenzando con la propia definición de inversión extranjera, pues consideraba como tal incluso a aquellas realizadas por chilenos con más de tres años de residencia en el exterior o a aquellas que se presentaran como aportaciones tecnológicas. La primera definición contravenía el artículo 1 de la Decisión 24 y la segunda el artículo 21. Asimismo, en contra del espíritu de la Decisión 24, entregaba amplias facilidades al capital extranjero para invertir en todas las áreas económicas del país prácticamente; aceptaba que los aumentos no superiores a 10% de la inversión original pudieran someterse al mismo régimen de ésta y permitía la adquisición, mediante el sector privado, de

2. Véase Guillermo Pardo, "Comentario al nuevo estatuto de la inversión extranjera en Chile", en *Comercio Exterior*, vol. XXIV, núm. 10, México, octubre de 1974, pp. 1038-1043.

propiedades pertenecientes al Estado chileno (contraviniendo el artículo 3 de la Decisión 24). Además garantizaba la remisión casi irrestricta de utilidades por parte de la empresa extranjera, ampliando el régimen de la inversión directa del exterior a las reinversiones de utilidades.

Las disposiciones en materia arancelaria del Decreto-Ley 600 merecen una mención especial, puesto que por intermedio de su artículo 17 liberaba de gravámenes a la importación de bienes de capital para el desarrollo de proyectos en que el capital extranjero participara en más de un 20%, es decir, discriminaba en contra de la empresa nacional o, dicho de otro modo, estimulaba al capital extranjero a controlar mayoritariamente las empresas en que participara. Y todo esto, cuando el organismo de integración subregional no acababa de definir los términos del arancel común.

Como era de esperarse, estas medidas motivaron una enérgica reacción inicial del sistema de integración subregional, mismo que, a través de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, señaló en un documento suscrito por el resto de los países miembros en septiembre de 1974 en Lima: "Que el informe de la Junta del Acuerdo de Cartagena, contenido en el documento COM/XV/di 1 y los exámenes, estudios y debates efectuados por los países miembros han llevado a la conclusión de que el Decreto-Ley 600 del Gobierno de Chile contraviene el Acuerdo de Cartagena y el espíritu y la filosofía de la Decisión 24 y constituyó un régimen paralelo a la misma, que ha generado internacionalmente expectativas contrarias al interés subregional".

EL RECORRIDO DE LA "CRISIS"

Frente a esta sanción explícita de la comunidad andina, el gobierno de la Junta Militar esgrimió el singular argumento de que las normas del acuerdo *no comprometían a los estados sino a las empresas*, lo cual equivale a decir que las empresas voluntariamente podían someterse a controles y restricciones, en tanto que los gobiernos les ofrecían toda suerte de garantías y libertades. Al no bastar este extravagante alegato, el Gobierno chileno no tuvo otra opción que la de introducir, en noviembre de ese año, modificaciones al *Estatuto del Inversionista*, restableciendo así la vigencia de la Decisión 24.

Sin embargo, no renunció con ello a sus designios originales, puesto que inició de inmediato una intensa campaña internacional dirigida a los sectores empresariales de los países firmantes del Acuerdo de Cartagena, acompañando el planteamiento inicial tendiente a modificar la Decisión 24 con demandas para adoptar de inmediato la desgravación arancelaria —que según los acuerdos debía preceder a la definición de los programas de desarrollo industrial para los cuales se había fijado un plazo que expiraba en diciembre de 1975— respecto a la cual la posición chilena fijaba aranceles al más bajo nivel posible. Esta última posición estaba orientada a crear las condiciones que permitirían a algunas empresas chilenas —bajo control extranjero— disponer en el mercado subregional de la demanda que en el mercado chileno, cada vez más reducido, no puede proporcionar.

Para lograr sus objetivos el Gobierno chileno prodigó los esfuerzos de los funcionarios tanto del sector público como de los organismos empresariales. Se iniciaron con el viaje de Enrique Burgos, gerente de Relaciones Industriales de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA, organización de los empresarios chilenos) en octubre de 1974, y culminaron con el viaje "relámpago" del ministro de Economía, Sergio de Castro, a los países de la subregión durante la tercera semana de marzo del presente año.

Antes de iniciar su viaje, al inaugurar un seminario de la SOFOFA el 12 de marzo, el ministro De Castro reafirmó la decisión de su Gobierno de insistir ante el Grupo Andino para modificar la Decisión 24, señalando que Chile aumentaría sus autorizaciones de inversiones extranjeras, mismas que en 1975 habían cubierto solicitudes por casi 300 millones de dólares, frente a un promedio de 70 millones de dólares durante los 20 años anteriores.³ El mismo día de su partida los voceros del Ministerio señalaban oficialmente que "... aparte de urgir una modificación a la Decisión 24, el ministro Sergio de Castro tratará en su periplo la necesidad de fijar un arancel externo común bajo, como medio de incentivar la competencia y la producción."⁴ Más tarde, el 25 de marzo, en Caracas, declaraba que el Pacto Andino no entraría en crisis si se tomaban las "decisiones adecuadas" relacionadas con "... las facilidades que pide Chile para que el capital extranjero tenga acceso a nuestra economía, ya que ella no puede tener el desarrollo que nosotros necesitamos sin el concurso de las inversiones foráneas".⁵ Y en Quito, el 27 de ese mes, destacaba la conveniencia de "hacer más flexible la Decisión 24 que ahora restringe el ingreso de capitales extranjeros a la subregión",⁶ añadiendo que el límite de utilidades para la inversión extranjera, de 14%, no era atractivo para los inversionistas que, sin mayor riesgo, podían "obtener en acciones crediticias utilidades de hasta un 12%".⁷ Al ser interrogado en esa misma oportunidad acerca de si una medida de ese tipo no favorecería a las empresas transnacionales, De Castro planteó lo que podría considerarse como una suerte de declaración de principios de su Gobierno al respecto, cuando señaló que los países del Grupo Andino tenían "mayoría de edad" y cada uno sabía "cómo tratar a las empresas transnacionales y asegurar sus intereses".

Como resultado de este último y definitivo esfuerzo realizado antes de la reunión de Lima, el Gobierno chileno obtuvo el apoyo de la Quinta Convención de Cámaras de Comercio del Grupo Andino (máximo organismo a nivel empresarial en la subregión), según informara el presidente de la Cámara Chilena de Comercio, Ignacio Basterrica, quien, lo cual es significativo, había presidido también la Convención.⁸ En esta Convención, reunida en Caracas en los últimos

3. Cable de AFP (France Press), fechado en Santiago, 13 de marzo de 1976.

4. Cable de France Press, fechado en Santiago, 22 de marzo de 1976.

5. Cable de France Press, fechado en Caracas, 25 de marzo de 1976.

6. Cable de France Press, fechado en Quito, 27 de marzo de 1976.

7. *Ibid.*

8. Cable de France Press, fechado en Santiago, 30 de marzo de 1976.

días del mes de marzo, se acordó solicitar a las autoridades gubernamentales de los respectivos países una revisión de los acuerdos constitutivos de la Decisión 24 y enviar en abril a Lima al presidente de la Confederación, el venezolano Carlos Pietri, con objeto de informar de esta decisión a la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Como antecedente de esta fuerte presión empresarial a nivel subregional, cabe mencionar la intensa campaña desarrollada en Colombia por la Asociación Nacional de Industriales (ANI) y por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), misma que coincidió con las formulaciones de la Federación de Industrias Metalúrgicas (FEDEMETAL) y de la Asociación de Industrias Plásticas (ACOPLASTICAS). El propio Gobierno de Colombia manifestó signos de acuerdo con estas organizaciones empresariales, lo cual no es de asombrar puesto que Colombia, que es el país de mayor desarrollo industrial en la subregión, al lado de Chile, se había unido a éste en la exigencia de terminar con el proceso de definir los programas de desarrollo industrial y proceder aceleradamente a la desgravación arancelaria que favorecería sus exportaciones de manufacturas.

SUPERACION... Y ¿NUEVA CRISIS?

Esas fueron las condiciones que definieron el marco en que se desarrolló la reunión de la Comisión en Lima, con los resultados ya señalados. La actitud desarrollada en el transcurso de la misma por parte de la representación chilena —por demás previsible desde el momento en que se supo que Colombia no insistiría en su exigencia respecto a la desgravación acelerada— consistió en aceptar una prórroga para definir los planes de desarrollo industrial —y, en consecuencia, para el programa del arancel común— a cambio de una medida que resulta más importante para el desarrollo de la política económica de la Junta Militar: la liberalización de las condiciones para la inversión extranjera.

Es justamente a partir de esta situación cuando se plantea la perspectiva de una nueva crisis. Esta posibilidad se fundamenta, en primer lugar, en la evidente contradicción entre las resoluciones adoptadas y las posiciones sostenidas respecto al tratamiento al capital extranjero por parte del Gobierno peruano. Dichas posturas fueron ratificadas por el canciller Miguel Angel de la Flor pocos días antes de iniciarse la junta de la Comisión, el 25 de marzo, cuando defendió lo que, a juicio del Gobierno peruano, son acuerdos fundamentales del sistema de integración subregional —destacando, entre ellos, a la Decisión 24— y agregó que no creía que las revisiones de carácter integral y sustancial tuvieran una significación positiva para el futuro del Pacto. Señaló, en cambio, que la historia planteaba una alternativa para los países latinoamericanos: "...o accedemos al camino de modelos de desarrollo independientes que culminan con la liberación total de nuestros pueblos, o consolidamos una situación de dominación y dependencia que perpetúe nuestra condición de países subdesarrollados".⁹

El espíritu del Gobierno peruano frente al problema se manifestó el día en que se iniciaron las actividades del grupo de trabajo dedicado a estudiar las modificaciones de la Decisión 24. Al mismo tiempo, el jefe de la Oficina Nacional de Integración del Perú (ONIT), Jorge du Bois Gervasi, también representante de Perú en la Comisión del Grupo Andino, declaró: "Perú acepta algunas modificaciones del Estatuto Andino del capital extranjero, *siempre que se respete el espíritu del documento*".¹⁰

Por otra parte ya han comenzado a hacerse escuchar las protestas de las naciones que, sin duda, se verán directamente afectadas por la incorporación masiva e irrestricta del capital extranjero a la economía subregional. Al respecto, son esclarecedoras las declaraciones del ministro de Industria, Comercio e Integración de Ecuador, Galo Montano Pérez, cuando señala que "...Chile quiere abrir totalmente las puertas al capital extranjero", calificando esta actitud de "...posición en extremo perjudicial" que "...no puede ser aceptada dentro del marco de la integración andina porque la inversión foránea se desviaría lógicamente hacia el mercado chileno", y agrega que para los países perjudicados, Ecuador y Bolivia, "...desaparecería totalmente el desarrollo industrial, meta considerada prioritariamente dentro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena".¹¹

De este modo, de las cenizas de la antigua crisis parece renacer otra, que no es más que la continuación de aquélla. Se trata del enfrentamiento entre dos concepciones acerca del desarrollo económico en América Latina, y, en consecuencia, de la calidad de sus procesos de integración: de una parte, la visión nacionalista sustentada por un grupo importante de países dentro y fuera del Grupo Andino, y, de otra, la posición cada vez más aperturista al capital y, en general, a la influencia extranjera en la región, que encabeza Chile.

El Gobierno de Venezuela deberá desempeñar un papel importante para elucidar el problema en el interior del Grupo Andino. Venezuela ya definió su posición junto al Gobierno peruano, pero debe refrendarla habida cuenta de las resoluciones de Lima y, sobre todo, de las primeras apreciaciones del ministro de Hacienda y representante oficial de Venezuela ante la Comisión, Héctor Hurtado, quien declaró que las decisiones de la reunión le darían al Pacto Andino "... mayor flexibilidad... y que permitían "adaptar al interés común compromisos que resultaban muy rígidos".¹²

A nadie puede escapar la importancia de los futuros acontecimientos relacionados con la crisis del Grupo Andino, puesto que, sin duda alguna, rebasan una situación estrictamente regional para integrar gran parte del proceso de definición de los futuros modelos de desarrollo de nuestro continente. □

9. Cable de Prensa Latina, fechado en Lima el 26 de marzo de 1976.

10. Cable de Prensa Latina, fechado en Lima el 27 de abril de 1976.

11. Cable de Prensa Latina, fechado en Quito el 24 de abril de 1976.

12. Cable de France Press, fechado en Caracas, 11 de abril de 1976.