

# Colombia

## en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Por FERNANDO SANZ MANRIQUE

EN lo que podrían denominarse preliminares del Tratado de Montevideo, sólo se señaló la presencia del gobierno colombiano por la asistencia de observadores a algunas de las reuniones celebradas al iniciarse el desarrollo de tan importante iniciativa. Se creía entonces que dicho movimiento se iba a limitar al sur del Continente, con el fin de lograr únicamente la integración y liberación del comercio tradicional de los países de esa zona. Colombia, junto con Ecuador y Venezuela, se orientaba a través de sucesivas negociaciones hacia la estructuración de un mercado libre grancolombiano, contemplando como perspectiva lejana la integración continental y aceptando como premisa básica que tal integración debía primero superar la etapa de la formación de mercados subregionales.

Desde 1942 Colombia y Ecuador habían dado los primeros pasos en la búsqueda de ese agrupamiento subregional mediante un Tratado de Comercio y Navegación firmado en ese año y que tuvo como consecuencia una muy considerable liberalización del intercambio comercial entre los dos países, lo cual, por paradoja, constituye hoy el obstáculo más fuerte para la adhesión de ambos a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En reuniones celebradas en los primeros años de posguerra con representantes oficiales y de empresas privadas, se sumó Venezuela a los esfuerzos de estas naciones, culminando el empeño en la creación de la Flota Mercante Grancolombiana impulsada por los tres países. Vino luego un período de enfriamiento al separarse Venezuela de la Flota, y transformarse ésta en una de las empresas de navegación más eficientes y poderosas del Continente. Durante el último lustro, al consolidarse los regímenes democráticos en los tres países, se establecieron nuevos contactos en pro de la unión económica de las tres naciones, los más importantes de los cuales se llevaron a cabo en Caracas del 2 al 7 de mayo de 1959, adoptándose importantes conclusiones sobre tráfico de productos y acuerdos bilaterales; el 23 de agosto del mismo año, Colombia y Ecuador, buscando una más radical integración, suscribieron tres instrumentos económicos en Quito, con el propósito de reemplazar al anticuado tratado de 1942. Dichos documentos fueron: un tratado de co-

mercio; un convenio de pagos, y un acuerdo de cooperación económica. Por el lado de Venezuela, a pesar de las dificultades de su peculiar economía, se exploraban las posibilidades de llegar a acuerdos tripartitos del mismo tipo, efectuándose, por otra parte, gestiones análogas con la República de Panamá que permanecía fuera del Tratado Centroamericano de Integración.

La posición colombiana ante el concepto de la integración económica latinoamericana fue expuesta en una conferencia de prensa por el Ministro de Relaciones Exteriores en agosto de 1959, al afirmar: "Estamos concertando acuerdos bilaterales que abran las puertas para el posterior acuerdo multilateral que consagre el mercado común. Tenemos fe en esta modalidad y a ella aplicaremos todas nuestras energías y consagraremos todo nuestro entusiasmo" (El Tiempo, agosto 24 de 1959).

Considerándolo aún como un acuerdo subregional y viendo con simpatía el desarrollo del Tratado de Montevideo, no dejó de ser una sorpresa para Colombia la noticia de la incorporación de México a los países que estaban formando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Las perspectivas cambiaron en forma total al convertirse la limitada agrupación del sur, de un acuerdo muy circunscrito, en una formidable empresa continental. El proceso se había acelerado y con la entrada de México se definió rotundamente el camino de la integración económica latinoamericana. Los acuerdos bilaterales pasaban definitivamente a la historia, como no fuera ampliándolos al marco de la agrupación continental, y el núcleo del Caribe, fuera de ella, ya no tenía razón de ser. La ratificación de los Tratados con el Ecuador fue suspendido y el gobierno colombiano comenzó a estudiar la nueva posición que debería adoptar. Un gesto audaz, había ahorrado años a la unión latinoamericana.

Los primeros observadores enviados a Montevideo, regresaron optimistas en cuanto a las posibilidades de Colombia dentro de la Asociación, recomendando que se iniciaran los estudios y las gestiones tendientes a la incorporación del país a la misma. En el mes de octubre de 1960, el Gobierno dictó el De-

eto 2376, integrando una Comisión de Listas Nacionales encargada de seleccionar los productos que presentaría Colombia en las primeras negociaciones para el desarrollo del Tratado, "en caso de que el Gobierno Nacional resuelva adherirse a él", según expresión del mismo Decreto. En diciembre se reunieron en Quito, en una conferencia tripartita, delegados de Colombia, Ecuador y Venezuela. Al finalizar la reunión, las delegaciones de los dos primeros países hicieron la formal declaración de que sus gobiernos tenían la intención de adherirse prontamente a la ALALC, y la delegación de Venezuela, haciendo elogio de las ventajas de la incorporación, mostró sus reservas sobre la época en que se adheriría su gobierno, dada la situación económica por la que a la sazón atravesaba el país. Tanto Ecuador como Venezuela anunciaron que solicitarían tratamientos especiales. El primero ha iniciado las gestiones correspondientes, apoyado por Colombia, y la mayor parte de los países de la Zona han aceptado ya extraoficialmente la concesión de tal tratamiento.

Hasta ese punto no ha existido dificultad en el proceso de adhesión. Pero el problema medular para Colombia y Ecuador radica en el hecho de que con respecto a ambos, el Tratado de Montevideo origina una situación que parece contradictoria: es un instrumento cuya meta fundamental consiste en la liberación del comercio entre los países firmantes, pero que, en virtud de la cláusula 18, al acordar un tratamiento irrestricto de nación más favorecida, da lugar al hecho paradójico de que dos naciones que habían llegado a un cierto grado de liberación en su intercambio comercial se ven obligadas a restringir este, volviendo a las condiciones vigentes antes del tratado bilateral de comercio y navegación, que queda denunciado, ya que constituiría un suicidio económico extender las concesiones mutuas y presentes a los demás países de la Asociación. Estos, en beneficio del ideal de liberación que persigue este tipo de instrumentos deberían emitir una declaración adicional, con el mismo espíritu de la realizada por los países del GATT para las Zonas de Libre Comercio, en el sentido de admitir el juego de la cláusula de más favor para concesiones futuras, respetando las formas presentes de liberalización comercial, mediante fórmulas adecuadas y en casos específicos que los justifiquen, como el que venimos refiriendo. Esto es, determinar hasta qué punto pueden subsistir vínculos bilaterales que contribuyan a un aceleramiento de la liberalización entre los países latinoamericanos, sin pasar de un modo brusco a la multilateralidad.

En las reuniones celebradas últimamente en Bogotá, entre el Ministro de Economía de Ecuador y las autoridades colombianas, se ha discutido la posibilidad de dirigirse a los países miembros de la Asociación para solicitar un estudio sobre la adopción de posibles medidas en este aspecto. Se debería incluso reconocer que es factible la plena vigencia del tratado bilateral de 1959 que proporciona mejores bases para la futura multilateralización, al ritmo previsto en el Tratado de Montevideo, de las concesiones mutuas que aquél contiene.

Este ha sido uno de los problemas que ha tenido que afrontar el Gobierno colombiano y su Comité de Listas. Para poder profundizar los estudios generales y especiales inherentes a la adhesión al Tratado, el Banco de la República creó un grupo de

trabajo, especializado en comercio latinoamericano, el cual actúa al presente bajo la dirección técnica del Ministerio de Fomento; se pretende formar el primer cuerpo de especialistas en problemas de América Latina que existirá en Colombia.

Para su ejecución, los estudios se han clasificado por problemas y por países, existiendo prácticamente seis divisiones de los mismos; tres grupos estudian las similitudes existentes entre algunas naciones, como en el caso del bloque bolivariano, y otros tres se han asignado las siguientes tareas respectivamente: el análisis de aspectos y problemas del transporte colombiano en relación con la Zona de Libre Comercio; la preparación del material en que se basará la posición de Colombia respecto del problema de pagos y, finalmente, el estudio sobre industria y producción interna proyectadas hacia la zona, el cual se realiza en combinación con diversos organismos oficiales y semioficiales, tales como el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y Servicios Técnicos, el Banco de la República y la División de Industria y Comercio del Ministerio de Fomento.

Dentro de ese plan general, se ha procurado no descuidar el estudio del Derecho comparado latinoamericano, que presenta grandes diferencias en su legislación comercial, aduanera, monetaria y cambiaria, y otras cuestiones especializadas, al margen de las estructuras constitucionales y legislativas. Posteriormente se podrá llegar también a establecer las líneas básicas de una economía comparada latinoamericana, con arreglo a las diferentes características del desarrollo de nuestros países.

Entre los resultados concretos obtenidos en las primeras labores, se encuentra la formación de una lista preliminar de productos que tienen posibilidad de ser incluidos en las Listas del Tratado, lista que se perfeccionará próximamente. Respecto de estos productos se lleva a cabo un detenido estudio de sus condiciones de producción nacional, transporte hasta los puertos de embarque y transporte internacional a los de destino teniendo en cuenta fletes, seguros y demás factores que inciden en su costo, a fin de obtener el precio CIF de los mismos. Paralela a esta actividad se realiza un análisis sobre la situación de los correspondientes productos en los distintos mercados latinoamericanos, a fin de determinar las posibilidades reales de negociación. Entre dichos productos con probabilidades de que figuren en las listas colombianas se pueden citar: ácido nafténico-asfaltos, alquitrán de hulla, carne, cementos, cueros, extractos-tánicos-fuel oil-fertilizantes, harina de yuca, hilazas de rayón, hierro y acero, linteros de algodón, maderas, muebles de hierro, maquinaria agrícola e industrial liviana, molinos de tipo doméstico, malta, productos farmacéuticos, productos de la industria editorial, subproductos del ganado, sosa cáustica. Estos productos aparecen, por lo pronto, enunciados en renglones generales que, al desglosarse, pueden presentar una gama extraordinariamente amplia en condiciones satisfactorias de producción y costos y de buenas calidades. Con proyecciones hacia un futuro próximo y en vista de las listas posteriores y de la lista común, se estudian productos tales como el carbón, con excelentes posibilidades, tanto de explotación como de mercado, y que podría formar una de las primeras industrias de complementación en Amé-

rica; el ácido fénico y creosoles, el amoníaco, el bencol, el fenol, higuierilla y aceite de higuierilla, toluol, xilol, y otros, siguiendo más o menos la misma metodología de estudio.

Naturalmente, todas estas actividades se están llevando a cabo en forma preparatoria para la firma del Tratado. Como se sabe el Congreso Nacional estudia el Proyecto de Ley autorizando al Gobierno para la firma del mencionado instrumento. El día 21 de junio, se llevó a cabo una interesante sesión de la segunda Comisión de la Cámara de Representantes a la que correspondió la elaboración de la ponencia. Asistieron a ella, aparte de los miembros de la Comisión, notables representantes de organizaciones industriales, comerciales y agropecuarias del país, lo que sirvió para contrastar opiniones sobre el tema. Resaltó el entusiasmo por la integración económica latinoamericana, que es común a todos los sectores de la opinión nacional y se fijó una actitud objetiva, coincidiendo en reconocer la imposibilidad de continuar una política autárquica al encontrarse varios sectores de la producción muy cerca de la saturación de los mercados nacionales. Al mismo tiempo se expresaron serios temores ante el porvenir de algunas incipientes industrias, las cuales, en el desarrollo del Tratado tendrían que competir en su propio territorio con otras producciones latinoamericanas. Tal es el caso de la industria ovina, a la cual el país ha venido dedicando preferente atención y sacrificio en su experimentación y fomento pero que no ha logrado, y aún está lejos de conseguir, costos competitivos internacionales en la producción de lana.

El sector agropecuario en general, siente el temor de que, en el desarrollo del Tratado y dado el elevado índice de desarrollo industrial, pueda producirse un traslado de factores de inversión, o incluso de recursos ya invertidos del campo agrícola y ganadero al puramente industrial. Ante esta posibilidad, que fácilmente puede ser extensiva al resto de los países de la Asociación, se hace necesaria una intervención por parte de los organismos nacionales y regionales que canalice en forma adecuada los recursos.

En el ambiente universitario, existe justificado entusiasmo por esta evolución de la vida latinoamericana. Se organiza para el mes de octubre, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, un congreso estudiantil con temario de discusión exclusivo sobre el Mercado Común Latinoamericano.

Se estima al Tratado de Montevideo como un instrumento de líneas amplias y generosas. Pero al mismo tiempo se cree advertir en él importantes vacíos, uno de los cuales es señalado con insistencia en el sector universitario. Lo constituye la ausencia de disposiciones encaminadas a la protección del capital latinoamericano sea en sociedades con ese solo tipo de capital, o en sociedades mixtas. Se cree que con la formación de un mercado con las dimensiones del de la ALALC, puede producirse una corriente inversionista procedente de los países altamente industrializados que, sin una reglamentación adecuada, podría hacer nugatorios en buena parte los propósitos del Tratado, con el control de empresas privadas y la exportación de futuros capitales consolidados en la Zona, según las dimensiones que pueda adquirir esta corriente de inversión procedente de terceros países. Se estima necesaria la atracción de capital extranjero, principalmente para industrias con capi-

tal mixto, pero dentro de una reglamentación que permita reales beneficios para el capital y el desarrollo latinoamericanos.

En otros aspectos generales han surgido varias iniciativas susceptibles de perfeccionamiento a través del Tratado. Así, en lo relativo a transportes, se cree conveniente la adición de un Protocolo que establezca una política común en este campo, tanto en la búsqueda y planeación de nuevas vías terrestres hacia las fronteras y de penetración a nuevas zonas de producción, como encaminada al abaratamiento de los fletes de transporte, principalmente marítimos, mediante el acuerdo y cooperación de empresas de transporte y gobiernos y el Comité en Montevideo; así mismo, reducciones de los derechos portuarios y similares: la búsqueda de tipos de carga "full and down" para el establecimiento de nuevas líneas y de todas las modalidades posibles que lleven implícita una baja de los costos de transporte. Para estos fines sería necesaria la creación de un subcomité especializado.

También parece conveniente que se instituya una Corte Latinoamericana de Justicia con facultades para interpretar las cláusulas del Tratado y para dirimir las diferencias que surjan en su aplicación. No parece adecuado un sistema simple de arbitraje comercial, que se vería desbordado por la complejidad de la nueva estructura. Se podría aprovechar la idea lanzada por el canciller colombiano en una reunión celebrada en Santiago sobre la creación de una Corte Interamericana de Derechos del Hombre, circunscrita en sus facultades al ámbito regional, adjudicándole además la función enunciada anteriormente.

Entre otras iniciativas interesantes para la integración latinoamericana y que hoy bullen en Colombia, creo muy importante la de fundar un Centro de Altos Estudios Latinoamericanos, encargado de la formación de los futuros cuadros directivos de las empresas de la Zona que en adelante deberán realizar sus proyecciones y elaborar su futuro por encima de muchas fronteras, así como de proveer de personal con preparación y espíritu esencialmente latinoamericanos, a los organismos supranacionales ya creados y a los que surgirán en la progresiva integración de nuestros países: organismos que propicien y vigilen el desarrollo de la industria pesada, etapa final de nuestra independencia; a otros ya existentes, como el CIEN, que se adapten al nuevo espíritu y a las nuevas posibilidades para obtener el desarrollo conjunto de la energía nuclear, a la Corte de Justicia al Comité y a la eventual Asamblea Latinoamericana, a los que fomenten las empresas encargadas de complementar y adaptar los servicios de transporte etc.

Sería un organismo que responda a una necesidad innegable, cuyos beneficios ya han sido comprobados en Europa, con instituciones establecidas en Alemania, Luxemburgo, Francia e Italia.

Podría funcionar en principio con dos Facultades: una de Derecho Comparado Latinoamericano y otra de Economía Comparada de los mismos países que estudiara sus peculiaridades, fases y proceso de desarrollo, para adaptarlos, mejorarlos y proceder en ellos con un criterio auténticamente latinoamericano. Su acción descubriría lo que es, lo que vale y lo que puede hacer el Continente más desconocido para nosotros mismos: América Latina.