

LA INTEGRACION LATINOAMERICANA COMO EXPERIMENTACION CONSTANTE

WALDO OTÁROLA AQUEVEQUE

Universidad de Concepción

En la Segunda Parte de la década de los años 50, las ideas sobre integración económica en América Latina surgieron como un reflejo del éxito obtenido por el Mercado Común Europeo con aceptación generalizada entre los economistas latinoamericanos de algunos puntos fundamentales: la integración se concebía como un elemento indispensable de desarrollo; que no obstante que los modelos tenidos a la vista provenían de países de condiciones en todo orden de factores diferentes a los latinoamericanos, su adaptación al ámbito regional no era sólo factible sino necesario; que su realización práctica involucraba la superación de grandes obstáculos entre los que había que contar la falta de financiamiento, la diversidad de estructuras sociales y económicas de los países latinoamericanos y las distintas ideologías políticas imperantes. Se contaba, sin embargo, con que frente a las necesidades económicas agobiantes, pronto nacería o renacería ese espíritu de unidad para afrontar problemas comunes que debía formar lo que se dio en llamar "La vocación integracionista de América Latina".

El tiempo transcurrido permite ver que, si bien es cierto esas premisas de pensamiento eran verdaderas y a pesar de las experiencias puestas en práctica, los obstáculos no han sido todos superados, la vocación integracionista parece ser que no pasó más allá de un magnífico propósito.

Algunos aspectos, que al principio parecían muy evidentes, como aquél de que la integración era un factor in-

dispensable de desarrollo, han encontrado la dificultad de determinar su propio contenido. Cuando se firma el Tratado de Montevideo, los representantes de los gobiernos en la Conferencia Intergubernamental dieron pautas para lograr este desarrollo, "persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación general de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico", y que este desarrollo económico "debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes e desarrollo de los diferentes sectores de la producción". Pero estas pautas, desarrolladas en parte a lo largo del Tratado, dejaron un amplio margen a especulaciones internas sólo susceptibles de ser resueltas por las decisiones —o indecisiones— políticas nacionales. Puede observarse que en forma explícita se postula la necesidad de "la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores", lo que implica la aceptación de una planificación económica interna. Sobre este particular bastaría hacer dos observaciones para comprender su dificultad: no puede decirse que todos los gobiernos comprometidos en el proceso hayan estado o estén de acuerdo en el grado de planificación económica y, por otra parte, en caso de llegar a estarlo, la planificación significa un compromiso de estudio de las realidades nacionales que requiere a su vez de recursos humanos escasos, por lo menos hacia el año 1960, y del transcurso de un período más o menos largo para llegar a conclusiones valederas que den seriedad a las decisiones que en virtud se tomen. Agreguemos que "el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles" supone el conocimiento de esos factores, que en muchos campos del conocimiento en América Latina aún permanecen relativamente desconocidos. Al tratar estas materias, generalmente se piensa en los recursos cuantificables, como materias primas, recursos energéticos, posibilidades financieras, capacidad instalada, etc., que al cabo de cierto tiempo se determinan; pero, si de allí pasamos a los recursos

humanos, objetivo final del desarrollo económico, no vamos más lejos de precisar datos en cuanto número, edades, sexo, distribución de su ingreso, salud. Cuando se quiere avanzar en lo relativo a su capacidad de aprendizaje, por ejemplo, o a su receptividad a nuevos requerimientos, los datos prácticamente no existen. Si se pretende saber de su aptitud como empresario, empresario en el sentido de Schumpeter, en el caso específico como empresario en función de la integración, aún hoy, después de diecisiete años de experiencias variadas, el dato es desconocido. En todo caso vale recordar que cuando en Chile se quiso formular un plan general de desarrollo, en el año 1940, los estudios pertinentes se demoraron veinte años.

En otros términos, puede decirse que a la firma del Tratado de Montevideo hubo acuerdo en lo que se debía perseguir, el desarrollo económico que era y sigue siendo un propósito ineludible, pero que ese acuerdo no se produce en cuanto a los métodos para alcanzarlo, ya sea por razones de política doctrinaria o por falta de datos para elegir un modelo de desarrollo común.

LA AUSENCIA DE APOYO POLITICO

El 6 de enero de 1965 el entonces Presidente de Chile, don Eduardo Frei, interesado en impulsar el proceso de integración que ya llevaba cinco años de preparación contados desde el Tratado de Montevideo, se dirigió a cuatro conocidos economistas que a la fecha desempeñaban cargos de la máxima importancia económica en América Latina, para que presentaran a los Jefes de Estados sus puntos de vista acerca de las decisiones que deberían adoptarse para acelerar el proceso. Estos economistas eran José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santa María y Raúl Prebisch, quienes lo hicieron a título personal el 12 de abril del mismo año en un documento cuyas sugerencias constituían en el fondo críticas a la lentitud en la acción integradora motivadas, entre otras razones, por la falta de apoyo político. Para ellos, esta falta de apoyo político hacía peligrar el objetivo final de crear en un plazo razonable un

mercado común, que en la Carta de Punta del Este se proponía para 1980. Como ese mercado común hoy en 1978 está casi tan distante como en 1965, las observaciones del informe mantienen su validez.

Se destaca un punto que también es en el fondo la causa de la mayoría de las deficiencias: "Hay que aprender a trabajar en comunidad", dice el informe, y agrega: "todavía no hemos sido capaces de afrontar esta gran tarea en medida adecuada, porque no hemos logrado desembarazarnos completamente del molde en que comenzó a operarse nuestro desarrollo en el siglo XIX", lo que es una aseveración vigente.

Después de exponer los autores los problemas que enfrentan los países pobres, piden decisiones políticas que permitan transformaciones necesarias, porque "la marcha lenta de la integración no se debe ciertamente al Tratado de Montevideo en sí mismo, sino a que no se ha formulado aún una política general de integración que establezca clara y distintamente los objetivos que se persiguen, los métodos que han de emplearse, el plazo para conseguir esos objetivos y a que no se han vinculado a él todos los países del área". En consecuencia, son necesarios otros pasos importantes creando acuerdos complementarios que conduzcan a crear instrumentos de programación y de promoción de inversiones en el ámbito regional; arreglos de compensación de pagos y créditos recíprocos; precisar el principio de la reciprocidad y el papel primordial del empresario latinoamericano en el marco general del mercado común, y formular un sistema institucional dotado de atribuciones adecuadas y de aquellos recursos que sean esenciales para su funcionamiento independiente. Para todo este movimiento postulan el más amplio respaldo de los pueblos, el concurso activo y la resuelta participación de los trabajadores, de empresarios, de teóricos e investigadores y, en fin, de todas las capas de la población latinoamericana. Como puede apreciarse, de entonces a hoy, esta enumeración de propósitos es una exhibición de frustraciones.

Por otro lado, el BID y la CEPAL cumplieron, respectivamente, con ser el Banco de la integración y los más

serios estudiosos de la realidad latinoamericana. El planteamiento de los autores comprende muchos aspectos a los que solicitan decisiones políticas cuya referencia puede encontrarse cuando expresan que "aún concebida en su más amplio significado, la integración es sólo un aspecto de un extenso esfuerzo para reformar y modernizar los métodos de producir y la estructura económica y social de los países latinoamericanos". Así entendido el apoyo político, se daría en la medida en que hubiera voluntad y compromiso de los gobiernos con sus pueblos para hacer esas reformas y la manera de llevarlas a cabo. Pedir unanimidad en la América Latina en estos aspectos en 1965 era tan difícil como en 1978. Por ello, aparte de medidas neutras y de declaraciones de propósitos, el apoyo político requerido no llegó. Cuando posteriormente algunos gobernantes se preocuparon de la integración lo hicieron en búsqueda de su propio beneficio partidista y no de la integración en sí misma, como el caso del Presidente Salvador Allende, en Chile, quien, se supone, tendría que saber que la economía socialista que pretendía establecer en el país no es compatible con un proceso de integración con regiones política y económicamente diferentes, como ya se había declarado respecto de Cuba.

El Pacto Subregional Andino recogió la recomendación de los autores de establecer una integración automática y éste, como resultado práctico, es su mayor logro.

Dos observaciones más que recogeremos: una se refiere a la necesidad de la libre competencia que los autores consideran débil o inexistente debido al elevado muro de aranceles y restricciones tras del cual se ha desarrollado la industrialización, aun cuando "no es un problema de mercados y de competencia; es la eficiencia dinámica del sistema en que vivimos y la sobrevivencia de nuestros propios valores, porque es muy grande lo que hay en juego".

La otra observación es relativa a la constatación de "no sorprenderles las circunstancias de haber encontrado, unánimemente, fórmulas destinadas a acelerar el proceso". El reconocimiento de este hecho se debe, a sus juicios, a que ya se ha producido en América Latina una manifiesta acep-

tación de las ideas principales no sólo en el seno de las organizaciones técnico-regionales, sino también en todos los sectores que gravitan en los procesos de desarrollo nacional y de una América integrada. ¿Mantendrían hoy la misma opinión?

El profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, Larry Sjaastad, en declaraciones formuladas al diario El Mercurio de Santiago, el 15 de diciembre de 1977, expresó que "las soluciones económicas de América Latina no están en las iniciativas integracionistas. Integrarse supone un rechazo al resto del mundo a través de barreras aduaneras altas y esto no tiene ningún sentido. Si dicen que un país como Chile tiene intenciones de integrarse con Japón, por ejemplo, enhorabuena. Pero si se trata de un mercado andino, no veo ninguna expectativa interesante. El éxito del mercado común se debe al intercambio de capitales y de mano de obra; si se trata sólo de productos, no tiene ningún interés". Como este profesor se identificó como un representante de la Escuela de Chicago puede inducirse lo que ésta piensa al respecto, aun cuando aparezca que no comprenden bien la diferencia entre integrarse y someterse.

EXPRESION NUEVA DE ANTIGUOS HECHOS

En el intertanto y no superados los problemas de fondo que impiden el avance de la integración, se han acentuado algunos hechos económicos que han afectado a todos los países en desarrollo y particularmente a América Latina. El alza de precio de las materias primas producido en 1972-1974 con motivo de la inflación mundial hace crisis en 1974-1975, produciendo serio deterioro en los términos de intercambio latinoamericano, región que no puede hacer frente a sus necesidades de productos importados con sus propios recursos, lo que se demuestra en los términos de su deuda externa, según datos del Fondo Monetario Internacional. Como punto de referencia, en 1973, 75 países adeudaban 93.000 millones de dólares; en 1976, esta deuda llegaba a 171.000 millones, es decir, casi el doble. Pues bien,

los países latinoamericanos en 1970 adeudaban 15 mil millones de dólares, deuda que en 1976 aumentó a 79.000 millones, más de cinco veces, con lo que se aprecia que el endeudamiento latinoamericano es más rápido que el del resto de los países subdesarrollados. El servicio de estas deudas (con agencias internacionales, EE. UU., bancos transnacionales) significaba en 1973 el 12% del producto bruto interno y en 1975, el 15% que equivale a 1/4 del total del valor de las exportaciones de bienes y servicios, con un agregado que sería irónico si no fuera por la tragedia que encierra: gran parte de las nuevas deudas son para pagar las antiguas.

EL RETIRO DE CHILE DEL PACTO SUBREGIONAL ANDINO

Otro hecho trascendente es la salida de Chile de este Pacto Subregional. El Tratado de Cartagena, como se le llama, se concibe nueve años después del de Montevideo, por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, con la incorporación posterior de Venezuela, dentro del marco de la ALALC para acelerar el proceso que ya se observaba, había perdido el dinamismo primitivo. Institucionalmente, es de un grado de complejidad mayor al establecer un sistema de desgravación automático para la universalidad de los productos en un plazo de 10 años, comprometiéndose al establecimiento de un arancel externo común y a la adopción de normas también comunes para el tratamiento de los capital extranjeros. Se diferencia así de ALALC, cuyo sistema de desgravación es negociado producto a producto de los que forman en comercio esencial o habitual, y que por su condición de zona de libre comercio no pretende legislar sobre aranceles para terceros países.

El arancel externo común y el tratamiento a los capitales extranjeros serían con posterioridad a 1973 el punto de toque entre Chile y sus asociados.

Desde años antes de la UNCTAD III realizada en Chile en 1972, por señalar un acontecimiento económico en que

se debatió el punto, "el tema de la inversión privada extranjera es objeto de un debate en este hemisferio entre la escuela del pensamiento ortodoxo que considera al capital privado de origen externo como uno de los principales vehículos del desarrollo y los economistas políticos, en su gran mayoría latinoamericanos, quienes lisa y llanamente ven en la inversión extranjera el arma principal de explotación de nuestra parte del mundo"¹.

Sin embargo, este debate carecía del apoyo de estudios sobre comportamiento de la inversión extranjera directa, especialmente respecto de las corporaciones transnacionales y respondía, como sigue siéndolo hoy día a pesar de los estudios posteriormente realizados, al resultado del deseo generalizado de culpar exclusivamente a los países ricos de los males de la dependencia económica, olvidándose de la cuota de responsabilidad de las naciones afectadas que difícilmente supieron, más allá de los buenos propósitos, tomar medidas conjuntas para evitar o, en último término, paliar estos daños. A ello hay que agregar que internacionalmente en el campo doctrinario es el tema predilecto entre derechas e izquierdas, con compromisos, a veces, faltos de realidad.

Dentro de estos campos de pensamiento, el Pacto Subregional Andino estableció en su artículo 27 que "antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías". Este régimen se pondría en práctica dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión.

En cumplimiento de este encargo nace la Decisión 24 el 30 de junio de 1971, que según Wioncsek "no tiene precedente en ningún otro proceso de integración económica regional entre países en desarrollo"², superando probable-

¹ MIGUEL WIONCSEK: *Inversiones y Tecnología Extranjera en América Latina*, México 1971.

² WIONCSEK. *Obra citada*. Pág. 127.

mente la idea vigente a la época en el sentido de que el país receptor estaba en posición ventajosa, como dueño legal del mercado no aprovechado, y podía imponer sus condiciones al inversionista extranjero a través de una combinación de regulación e incentivos. La experiencia indica que ello no es así y que la capacidad de negociación de los países desarrollados se encuentra debilitada por la urgente necesidad de capitales frente a los riesgos a que expone su frecuente inestabilidad política, que lo obliga a muchas concesiones y a que en materia de inversiones directas tiene que enfrentar a empresas transnacionales que por su poderío económico toman decisiones con mayor libertad que los países a los cuales concurren. Aparte de esto, están en situación de presionar para imponer sus condiciones.

Sin entrar a analizar las normas contenidas, la Decisión 24 comprende disposiciones sobre nacionalidad de las industrias susceptibles de recibir préstamos, campos operacionales y, consecuentemente, actividades reservadas a las empresas nacionales; las empresas extranjeras establecidas o por establecerse en el grupo andino e interesadas en las ventajas derivadas del Acuerdo de Cartagena deberían aceptar la obligación de transformarse en los plazos que se indican en empresas mixtas, según definición del Acuerdo; autorización para transferir al exterior divisas hasta el 14% de las utilidades netas comprobadas de las inversiones extranjeras directas, etc. Cualquiera que sea la consideración jurídico-económica que se pudiera hacer a este conjunto de normas, ellas tenían conscientemente la intención de presentar unidas, ante el poderío de los inversionistas, una capacidad de negociación mayor y que en forma individual la experiencia indicaba no había sido posible de conseguir.

Esta Decisión había sufrido la actitud hostil de los intereses económicos extranjeros. "Es ampliamente sabido que tales intervenciones y presiones informales sobre los gobiernos de Perú, Ecuador y Colombia tuvieron lugar en las últimas etapas de las negociaciones para llegar al texto final del régimen común, entre octubre y diciembre de 1970. Entre los grupos extranjeros que ejercieron presión en

este período se destacaron los altos ejecutivos de las compañías petroleras norteamericanas”³. Cuando las gestiones previas a la Decisión no dieron resultados, el Council of America presidido por David Rockefeller, envió sus observaciones a las autoridades superiores de los países miembros del Pacto, a organismos internacionales y a miembros del Congreso de EE. UU., en que se señalaba los peligros que significaban para el Grupo el conjunto de medidas tomadas, que impedirían un flujo normal de recursos hacia ellas. De las inquietudes se pasó a las amenazas abiertas o veladas, como la nota del Council of America al Presidente de Colombia, Misael Pastrana Borrero, la que después de señalar los peligros de las medidas referidas concluye que “este debilitamiento económico bien pudiera tener efectos perjudiciales para la estabilidad social y política de las naciones del área andina y estas consecuencias bien podrían afectar a otras naciones de las Américas”. A esto se sumó la acción legal de los interesados al promover ante la Suprema Corte de Justicia de Colombia una declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo de Cartagena, la que en definitiva fue rechazada.

Estos antecedentes se recuerdan para demostrar que la Decisión 24 era el resultado de una definición precisa sobre un propósito logrado a pesar de las dificultades opuestas, y que comprometía a los países miembros de una acción conjunta sin vacilaciones para darle fuerza necesaria para obtener el respeto del resto de los países.

La Junta de Gobierno de Chile, en su Declaración de Principios de 11 de marzo de 1974, adoptó el principio de la subsidiariedad, en cuya virtud “ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores”. Este principio presupone el derecho a la libre iniciativa en el campo económico. “La posibilidad de que los particulares puedan emprender actividades productivas, aparte de constituir un derecho que el Estado no puede ni debe eli-

³ WIONCSEK, Obra citada. Pág. 130.

minar conforme a los principios expuestos, es además el único camino que permite un verdadero desarrollo de la economía” y por tanto es misión del Estado “adoptar las medidas que aseguren efectivamente la competencia y el necesario control de los particulares para evitar toda forma de abuso o monopolio”. En cuanto a medidas concretas para avanzar hacia un significativo desarrollo económico “se reclama una clara conciencia de que el único camino realista para lograrlo reside en un fuerte aumento de la producción minera, agrícola e industrial, lo cual requiere inversiones nacionales y extranjeras”. Respecto de estas últimas, el actual gobierno reafirma que un verdadero nacionalismo no consiste en rechazar las inversiones extranjeras, sino en sujetarlas a condiciones que aseguren como condición prioritaria el beneficio de Chile⁴.

Con estos antecedentes y no obstante la vigencia de la Decisión 24, se publica el 13 de julio de 1974 el Decreto Ley 600, Estatuto de la Inversión Extranjera, que en su artículo 40 deroga el Decreto con Fuerza de Ley N° 258 del año 1960, que contenía las disposiciones sobre la materia anteriores a la Decisión 24 y “toda otra disposición legal relativa a procedimiento de ingreso de inversiones extranjeras como aporte al capital de una empresa”.

En los Considerandos de este decreto ley se reconoce que “para lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país resulta indispensable el concurso de la inversión extranjera como un complemento de la inversión nacional”, y que como la política económica del gobierno tiende a implantar un régimen económico que impone la obligación de una real, efectiva y sana competencia entre las distintas actividades productivas, debe evitarse un tratamiento discriminatorio entre la inversión nacional y extranjera, garantizando a los titulares de esta última el derecho a transferir al exterior el capital invertido y las utilidades o beneficios generados y otorgándoles el oportuno

⁴ Declaración de principios del Gobierno de Chile. Editora Nacional Gabriela Mistral, 1974.

acceso al mercado de divisas. Así se pretende obtener una real promoción a la inversión extranjera y que estimule su desarrollo y permanencia en el país.

El sistema que establece está constituido por la facultad dada al Comité de Inversiones Extranjeras para autorizar la inversión en contratos que contendrían principalmente el régimen cambiario, de remesas al exterior, tributarios y otros que correspondiera aplicar a los titulares de dichas inversiones en conformidad a la legislación nacional y a "las obligaciones internacionales de cumplimiento válidamente obligatorio en Chile" (Artículo 3).

Puede apreciarse que se planteaba una oposición de normas entre la Decisión 24 y el Decreto Ley 600, sin posibilidad de compatibilizar puesto que, frente a la reglamentación restrictiva y cuidadosa de la primera, estaban las facultadas prácticamente ilimitadas del Comité de Inversiones Extranjeras. La frase misma relativa a las obligaciones internacionales de cumplimiento válidamente obligatorio en Chile, repetida en el artículo 19 del Decreto Ley 600, y la derogación expresa referida en el artículo 40 podrían haber dado a entender la disposición de prescindir totalmente de los compromisos contenidos en la Decisión 24, si no fuera por lo que se disponía en el artículo 19 de dicho decreto ley. En esta disposición se reconocía que, para gozar de las ventajas derivadas de los mercados ampliados y de los programas de liberación de ALALC y del Acuerdo de Cartagena, las empresas en que participara la inversión extranjera deberían cumplir con las disposiciones del Decreto Ley 600 y con las resoluciones y decisiones que sean de cumplimiento válidamente obligatorio en Chile, que emanen de dichos compromisos internacionales. Indudablemente que con ello se creaba una doble área de inversiones extranjeras en el país, una de efectos generales aplicables a todas las inversiones extranjeras que no podrían participar en el comercio del grupo andino, a menos que la "franquicia" que se les concediera tuvieran dentro de los límites de la Decisión 24 y otra específica para los que quisieran aprovechar del Acuerdo de Cartagena. Esta doble posibilidad atentaba, desde luego, a la

unidad de decisiones buscadas en el tratamiento común a las inversiones extranjeras y en determinadas actividades hacía imposible acreditar el origen de una mercadería en relación con la nacionalidad de la inversión. Por todo esto, ninguna explicación doctrinaria o legal dada por Chile convencería a sus asociados en el Acuerdo.

La segunda discrepancia de planteamientos se produjo en relación con la determinación de los niveles del arancel externo común. El planteamiento doctrinario económico chileno en cuanto a las habilidades del mercado para conducir a la mejor asignación de recursos dentro de la competencia más alta, llevó a la necesidad de enfrentar la eficiencia del productor nacional con el extranjero. Para ello era menester privar a la producción nacional de toda protección arancelaria, rebajando los derechos aduaneros a la importación de mercaderías originarias de cualquier parte del mundo a niveles hasta entonces no conocidos. Por otra parte, las autoridades económicas, preocupadas de resolver la tradicional inflación chilena exacerbada a raíz de la gestión económica de la Unidad Popular a un 1% diario en 1972, a través de recetas monetarias, resolvieron decretar la libertad de las importaciones, sustituyendo el sistema de listas de artículos de internación permitidas por el de prohibiciones no significativas⁵.

Las discusiones entre el Gobierno de Chile y sus asociados en el Pacto no dieron resultado, porque las concesiones otorgadas a Chile, especialmente en cuanto al nivel de gravámenes en el arancel externo común, no fueron estimadas suficientes para obtener los propósitos de eficiencia de la industria nacional, lo que determinó su salida del Pacto Andino el 5 de octubre de 1976.

Sin embargo, en su oportunidad, el secretario ejecutivo chileno para asuntos de la ALALC reconoció la importancia del Acuerdo de Cartagena, y de que su perfeccionamiento sólo podría lograrse "si aprobamos instrumentos realistas". Y precisando su pensamiento, agregó que en es-

⁵ Televisores a color, perlas en bruto, piedras finas en bruto, ciertas formas de peletería, caviar.

tos momentos cruciales del Pacto Andino no deben surgir por motivo alguno, instrumentos que equivalgan a consolidar esquemas económicos fracasados "y que implicaron, en el caso específico de nuestro país, una estructura productiva ineficiente que nos llevó a un lento desarrollo, a una mala distribución del ingreso, a la concentración del poder económico, al poder monopólico en la industria, a un desempleo crónico y una agricultura deprimida. Queremos reiterar que reconocemos la libertad de cada país para elegir su propia estrategia de desarrollo y que ningún miembro debiera imponer a otro enfoque de política económica que éste considere inapropiado. Dentro de un proceso de integración y con mayor razón en estos momentos cruciales que vive el Pacto Andino, debemos empeñarnos muy seriamente en encontrar fórmulas flexibles y pragmáticas que permitan adecuar, dentro de la Comunidad Andina, los intereses y las características particulares de cada uno de sus miembros⁶.

Desde luego, indicamos que estas "fórmulas flexibles y pragmáticas" serían posteriormente utilizadas por Argentina para proponer un nuevo esquema de integración.

La trascendencia económica de este hecho no puede todavía ser medida, especialmente en lo que se refiere a sus efectos en Chile, porque su economía está en un momento de experimentación cuyos resultados dependen de variables ajenas al proceso de integración. El Pacto Andino sin Chile continúa sus propósitos y en la reunión número 23, de diciembre de 1977, analiza la manera de vincular a sus socios con los países miembros de la ALALC en un intento de impulsar la primera iniciativa de integración regional, especialmente con Brasil, y su propósito de crear el Pacto Amazónico y con la Argentina. También acordó su participación en las negociaciones multilaterales con la Comunidad Económica Europea como vía para que los países en desarrollo tengan voz y voto para sus propios intereses en las conversaciones de Ginebra.

⁶ El Mercurio de Santiago, 18 de diciembre de 1975.

En todo caso, aun cuando Chile por un lado y los países del Pacto Andino por el suyo tengan el éxito que buscan con sus planteamientos particulares, no cabe duda que esta ruptura del Pacto ha sido un rudo golpe a las ideas sobre integración y a la confianza sobre cumplimiento de compromisos.

EL SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

El 17 de octubre de 1975, 25 países de América Latina⁷, firmaron el Convenio de Panamá por el que se constituye el Sistema Económico Latinoamericano, SELA, que puede ser considerado como un nuevo esfuerzo serio para crear este sentido de acción común y de solidaridad estimado indispensable. El SELA es definido como un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, cuyos propósitos fundamentales son: a) Promover la relación interregional con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros, y b) Promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países.

Según lo expuesto puede apreciarse que el SELA es el organismo intermedio que se echa de menos en ALALC y Pacto Andino. Hasta el momento la gran motivación de los países latinoamericanos en sus diversas instituciones ha sido la de promover el desarrollo económico, dando por entendido que el logro del objetivo obligaría previamente a ponerse de acuerdo en las líneas o estrategias conducentes. El SELA explícitamente reconoce esta necesidad y lo que es más importante, reconoce también que los esfuerzos

⁷ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

no han sido suficientes y que es evidente la necesidad de afrontar el problema en términos institucionalizados.

En este sentido interesa llamar la atención hacia ciertos aspectos. El SELA pretende acentuar, si es que existe en algún grado valedero, el poder de negociación de América Latina ante terceros países. Ya no se trata de algunos casos específicos como el tratamiento a los capitales extranjeros o las empresas multinacionales, sino de "adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales", lo que garantiza un campo de acción muy amplio, limitado sólo por los aspectos políticos; y este poder de negociación es para enfrentar "terceros países o agrupaciones de países y organismos y foros internacionales".

No se conforma el acuerdo con la declaración del buen propósito, sino que se preocupa de incrementar este poder de negociación ante dos claros problemas permanentemente vigentes; uno es el de la defensa de los precios de los productos básicos o manufacturados que exporta América Latina y el otro, frente a la necesidad de mejorar la capacidad de negociación para la adquisición y utilización de bienes de capital y de tecnología.

Con el propósito de fomentar la creación de intereses solidarios, SELA propicia la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas. Se considera que un mercado amplio requerirá de empresas de mayor escala que utilizarán mejor los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región, cuidando únicamente que el carácter nacional de los aportes sea garantizado por los respectivos Estados.

En relación con las empresas transnacionales, consideradas como tales aquéllas en que el capital extranjero es predominante, es objetivo del SELA "estudiar y proponer medidas para que dichas empresas se sujeten a los objetivos del desarrollo de la región y a los intereses nacionales de los Estados Miembros"; y lo que es muy importante y novedoso, "intercambiar información sobre las actividades que dichas empresas desarrollen". Es algo así como la creación de una vigilancia internacional.

En cuanto a los procesos de integración económica, su objetivo es apoyarlos mediante "acciones coordinadas" de los países de cada región o área. Nueva demostración de que esta "coordinación" ha sido débil o ineficaz.

Existe un principio base que orienta la acción del SELA. Toda su actuación se basará en los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, la solidaridad y la no intervención en los asuntos internos y el respeto a las diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales. Asimismo, se deberán respetar las características regionales y subregionales, así como sus mecanismos fundamentales y su estructura jurídica.

La estructura del convenio está fundamentada en tres órganos: el Consejo Latinoamericano, que es el órgano supremo integrado por un representante de cada Estado miembro con derecho a un voto; los Comités de Acción, para la realización de estudios, programas y para la preparación y adopción de posiciones negociadoras conjuntas de intereses para más de dos Estados miembros, y la Secretaría Permanente, que es el órgano técnico administrativo y cuya sede es Caracas.

EL PLANTEAMIENTO ARGENTINO

Para Argentina la lentitud del proceso de integración se debe al trasplante de ideas foráneas en desacuerdo con la realidad latinoamericana. El embajador argentino ante la ALALC y actual presidente del Comité Ejecutivo de la Asociación, Carlos García Martínez, declaró recientemente: "Las experiencias de integración de América Latina, no sólo de ALALC, sino que del Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino en general, se han caracterizado por tratar de volcar en la región los modelos de integración de los países industrializados y, especialmente, la experiencia en el Mercado Común Europeo, que aunque ha tenido sus dificultades, ha sido exitosa. Pero allí se trata de países altamente industrializados, muy evolucionados, con una alta homogeneidad social, económica y

cultural; con una gran tradición de interrelaciones mutuas; con un gran intercambio, con gran desarrollo de las comunicaciones y de la infraestructura; en definitiva, con una serie de condiciones económicas, sociales, políticas, históricas, científicas y tecnológicas. Sin duda, la situación latinoamericana tiene muy pocos puntos de contacto con esa realidad. De ahí, a mi juicio, los conflictos de fondo y las frustraciones que ha enfrentado el proceso de integración en América Latina. Estamos tratando reiteradamente de aplicar normas que no se ajustan a nuestra realidad histórica actual. Entonces, ocurre lo que tenía que ocurrir. En lugar de tratar de que las normas interpreten la realidad y sobre esa base proyectar la integración, estamos tratando de ajustar esa realidad a normas de tipo abstracto que sean válidas para otras experiencias históricas”⁸.

Después de señalar algunas características de los países latinoamericanos, agregó: “Tenemos muchos puntos de contacto en lo cultural; pero en cuanto a la fase del desarrollo a los niveles de producción, hay profundas diferencias. Justamente por tratarse de naciones todavía en proceso de integración interna, no pueden presentar el grado de homogeneidad que ostentan las naciones industrializadas. En nuestros países, la participación de los distintos sectores en la formación del producto nacional varía considerablemente entre país y país. Hay países que ya han alcanzado niveles importantes de evolución industrial; hay otros que están en etapas intermedias y hay otros que recién inician el proceso. Otro dato característico es la profunda disimilitud en las políticas económicas de todos nuestros países, que se puede medir por la tasa de inflación; que se puede medir por las situaciones vinculadas con los problemas de balanza de pagos; que se puede medir por las estructuras normativas que rigen las actividades productivas, etc. Hay políticas económicas disímiles que responden también a situaciones diferentes. E, incluso, la política económica de cada país es muy variable, porque

⁸ Revista Visión, 18 de noviembre de 1977. Pág. 57.

otra de las constantes de este continente en su gran variabilidad. Y este es un fenómeno histórico que no vamos a corregir con el proceso de integración”.

Sin embargo, hay una frase que resume toda la situación y que es fácil concordar con ella: “Debe tomarse muy en cuenta el hecho de que la América Latina es una región en general inestable, una región históricamente poco madura todavía, que tendrá que pasar su período de evolución para alcanzar la estabilidad que existe en otros lados”.

El sistema propuesto, es lo que el gobierno argentino considera como un proceso de abajo hacia arriba, del todo a las partes, que debe hundir sus raíces en las subregiones y proyectarse hacia la región. Por ello, un esquema de integración impuesto desde arriba, con una misma estructura, con una misma característica de derecho y obligaciones para todos las partes contratantes, con un programa automático, no puede funcionar. Según don Carlos García, en la América Latina, tal como está estructurado hoy el esquema de integración, no hay compatibilización entre los acuerdos subregionales y los acuerdos globales. Con ello todo acuerdo subregional, en lugar de convertirse en factor de propagación del acuerdo global y más amplio termina convirtiéndose en un factor de paralización del acuerdo mayor. Esta falta de asentamiento en la realidad conduce a que “violemos sistemáticamente los Tratados, lo cual trae desmoralizaciones y falta de apoyo colectivo debido a que la fe pública en tal caso se agota”.

El planteamiento argentino busca la mayor flexibilidad posible que es inherente al pluralismo, porque así se facilita el accionar de los gobiernos, se hace posible el acomodamiento de las normas a las distintas problemáticas que enfrentan las naciones y, por ende, se logra un resultado sustancial. De esta manera el proceso avanza porque los gobiernos no se encuentran a cada momento ante la disyuntiva de poner en jaque su propia subsistencia como gobierno. “En América Latina se exige este replanteo porque las circunstancias mundiales no son iguales, y porque la experiencia nos ha demostrado que no nos sirve copiar los

modelos europeos. Ya no nos sirve ningún remiendo. Es indispensable una reformulación desde la base, apoyados en la experiencia interna e internacional”.

El sistema que en su reemplazo se propone es, como ya se dijo, el que debe estar centrado en las subregiones. “Subregiones para quienes quieran constituir las o lo que podríamos llamar acuerdos de preferencias económicas por pares o grupos de países. Las subregiones podrían interconectarse a través de dos grandes organismos puentes. En primer lugar, una ALALC transformada y luego el Sistema Económico Latinoamericano, SELA. La ALALC, en vez de basarse en la proyección de una zona de libre comercio, se convertiría en una institución de preferencias arancelarias, lo que es muy distinto de una zona de libre comercio, porque no exige ningún programa cuantitativo de desgravaciones, sino negociaciones anuales. El SELA, que resultaría también definitivamente compatibilizado con la ALALC, abordaría la totalidad de los aspectos de la cooperación”.

Sin que sea necesario formular un juicio sobre esta iniciativa expuesta, hay que reconocer que tiene el mérito de confirmar que la solución integracionista es valdada y que su fundamento no se discute. Lo que está sometido a revisión son los métodos para llegar a objetivos que están en lo que normalmente es un proceso de integración: el más libre posible intercambio de productos, capitales, servicios y personas entre países cuya complementación sólo conducirá a una reiteración de su soberanía serena y sin agresividades, porque están comprometidos en objetivos de provecho común. Por eso, cuanto se haga, se piense o se invente para contribuir al propósito será útil y deberá estudiarse a fondo, sin prejuicios y sin aferrarse a esquemas o preconceptos que de la discusión que se tenga se sabrá si están caducados o no. Sólo en esta forma no estaremos expuestos a ese gran y único peligro que anota el representante argentino, a que la fe pública se agote. Habrá que recordar que ese agotamiento afecta a los pueblos respecto a los gobernantes que no tienen imaginación para buscar nuevas soluciones, no respecto a la posibilidad

de encontrar esas soluciones. Necesario será continuar sin temores de despojarnos de ideas y esquemas que nos fueron caros, pero que deben resolver para ser verdaderas las nuevas situaciones que se presenten. En caso contrario, no queda otro camino que investigar por otros senderos. El gran pecado nuestro sería el de la inacción por inercia.

Si Chile hoy está al margen del proceso, al que en su oportunidad impulsó con sus mejores hombres, se debe más que nada a una coyuntura que busca la consolidación de una fórmula económica que, obtenida o no, lo hará más adelante indudablemente participar en el trabajo común americano porque, en verdad, este país tiene mucho que decir.

Tal vez también así los esfuerzos belicistas que se escuchan en esta región del mundo se vuelquen en una labor de hombres civilizados.