

economía



**Revista del Colegio de Graduados en
Ciencias Económicas**

PUBLICACION TRIMESTRAL

AÑO LXI - SERIE VII - N° 1

ENERO - MARZO DE 1973

EL PACTO ANDINO⁽¹⁾

Introducción

El pacto de integración subregional andina —o Acuerdo de Cartagena como es su designación oficial por haber sido suscripto en esa ciudad colombiana— ha despertado considerable interés en la opinión pública latinoamericana y mundial, trascendiendo considerablemente la esfera de los medios técnicos a los que habitualmente se confina la discusión de los instrumentos de cooperación económica.

Como acuerdo subregional comprendido dentro del sistema jurídico establecido por el tratado de Montevideo, que dio origen a ALALC, el Pacto Andino ofrece características mucho más avanzadas que las de esta última y algunas que, realmente, constituyen innovaciones en comparación con cualquier otro convenio de cooperación existente.

Entre estas características cabe señalar:

—Desgravación total del comercio intrazonal en 1980 para los tres países miembros mayores (Colombia, Chile y Perú) y en 1985 para los de menor desarrollo (Bolivia y Ecuador), con establecimiento en los mismos plazos de un arancel externo único, con lo que la Subregión se convertiría en mercado común, al igual que el europeo y llevando el proceso más adelante que ALALC, que se limita a una zona de libre intercambio;

Resumen de una conferencia pronunciada en el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas el 30 de agosto de 1972, en el ciclo "Argentina y la Política Económica Mundial".

—Utilización de programas sectoriales de desarrollo industrial, a fin de llegar a obtener una estructura productiva de la región en su conjunto capaz de asegurar un desarrollo sostenido;

—Medidas de armonización de políticas, entre las que se destacan las relativas a la promoción industrial y al régimen uniforme de tratamiento al capital extranjero;

—Estructura institucional muy rígida, con plazos fijos para tomar la mayoría de las decisiones importantes previstas, y la existencia de organismos multilaterales que para algunos casos son realmente autoridades supranacionales.

Lo avanzado de la concepción global del acuerdo, que se acaba de reseñar, es sólo uno de los elementos y posiblemente no el más importante, que ha contribuido a despertar interés en distintos medios. Más patente resulta la existencia de una manifestación orgánica de la voluntad política de un conjunto de países por afirmarse mutuamente en la empresa común de lograr un desarrollo autónomo, lo que ciertamente singulariza al Pacto Andino entre los demás convenios de cooperación regional existentes en el mundo.

Tanto por estas circunstancias como por las repetidas declaraciones de cooperación de la Argentina con los países del Grupo Andino¹, se hace conveniente un resumen informativo de los rasgos más característicos del Acuerdo de Cartagena, precedido por una visión panorámica de las economías de los países miembros en el momento de subscribirse ese acuerdo en 1969. En una sección final, se hará una evaluación, necesariamente limitada y que refleja una opinión estrictamente personal, sobre las perspectivas y problemas que se presentan y la posición argentina al respecto.

¹ Con posterioridad a la conferencia, se produjo la incorporación de Venezuela al Grupo Andino en febrero de 1973.

El Medio Físico y Económico

Los cinco países miembros del Grupo Andino presentan una considerable heterogeneidad, aunque sin duda alguna menor que la existente en el conjunto de ALALC y no tan grande como para hacer ilusorias las posibilidades de un proceso de integración como el contemplado.

El medio físico, en su parte poblada y explotada, está dominado por la presencia de la cordillera de los Andes. La vertiente oriental de esta cordillera, en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, o "ceja de la selva", y las llanuras de las cuencas amazónica y del Plata, en esos países, están débilmente pobladas y en un estado de comienzo de apertura de la explotación económica, con la única excepción de la zona de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, que es un centro relativamente importante desde la época de la colonia española.

En tres de los países, Chile, Bolivia y Perú, la producción minera tiene gran importancia y es componente importante de las exportaciones, mientras que en Ecuador y Colombia es de peso menor que la agropecuaria, aunque en el primero de éstos últimos es posible que el petróleo alcance una gran expansión en el futuro, tanto en producción como en exportación.

La población total del Grupo Andino era en 1970 de alrededor de los 56 millones de habitantes (más del doble que la de Argentina y superior en 6 millones a la de México), con una tasa de crecimiento elevada (3,1 % anual en el período 1960/70). La población económicamente activa, o fuerza de trabajo representaba algo menos de la tercera parte, con 17,6 millones y una alta proporción de desocupación, que se estima en un 11 %. Al igual que en otros países de América Latina, se ha experimentado un intenso proceso de urbanización, llegando la población de los centros urbanos al 54,7 % del total en 1970, pero quedan todavía importantes masas agrarias y bolsones de población en un estado de economía de subsistencia, con escasa vinculación al mercado nacional. La distribución de la población total y de la población activa entre los distintos países puede verse en el cuadro siguiente.

CUADRO N° 1

Población (en miles de personas). Año 1970

	Total	%	Activa	%
Colombia	22.160,3	39,4	6.557	37,3
Ecuador	6.027,0	10,7	1.895	10,8
Perú	13.585,0	24,2	4.285	24,4
Bolivia	4.658,1	8,3	1.655	9,4
Chile	9.778,8	17,4	3.187	18,1
Subregión	56.209,2	100,0	17.579	100,0

FUENTE: Junta del Acuerdo de Cartagena. Bases para una Estrategia Subregional de Desarrollo (Resumen). Lima, 1972. Cuadro 1.

La actividad económica, medida por el producto interno bruto por habitante, alcanzó en 1970 un promedio de 389 dólares (algo inferior al de América Latina en su conjunto, pero superior al de Brasil) con una dispersión relativamente elevada entre los países miembros, que supera la relación 1 a 3 entre el menor y el mayor nivel (Bolivia y Chile, según Cuadro N° 2), y que cubre casi todo el espectro de variación de la región, ya que sólo Argentina, Venezuela y Uruguay tenían en ese año un PIB por habitante superior al de Chile, y Haití, Honduras y República Dominicana inferior al de Bolivia. El crecimiento del PIB promedio por habitante sufrió una desaceleración durante la década, ya que en el promedio de la Subregión la tasa de crecimiento fue de 2,2 % en 1960-65 y 1,4 % en 1960-70, debido a las evoluciones desfavorables de Chile y Perú en el segundo periodo, pues los demás países mantuvieron o aumentaron su tasa de crecimiento durante la segunda mitad de la década.

CUADRO N° 2

**Producto Interno Bruto Total y por Habitante a Costo de Factores
(en dólares de 1960).**

	PIB Total (millones de dólares)	%	PIB por Habitante (dólares)
Colombia	8.055,1	36,8	363
Ecuador	1.750,6	8,0	290
Perú	5.145,2	23,5	378
Bolivia	906,3	4,1	195
Chile	6.028,3	27,6	616
Subregión	21.885,5	100,0	389

FUENTE: Id. Cuadros 2 y 3.



CUADRO N° 3

Principales Productos de Exportación (estructura porcentual)

Productos	1968
1. Cobre: refinado y en bruto	33,5
2. Café: en grano verde y tostado	14,8
3. Harina de pescado	9,5
4. Hierro (concentrados)	5,2
5. Bananos	4,0
6. Petróleo crudo	2,9
7. Azúcar	3,5
8. Estaño	3,1
Resto	23,2
Total	100,0

FUENTE: Id. Cuadro 4.

Las exportaciones hacia fines de la década de 1970 alcanzaron un volumen de unos 3.400 millones de dólares, con una considerable concentración, ya que dos productos representaron casi el 49 %, y con seis adicionales se supera el 75 % (ver Cuadro 3).

La mayor concentración de exportaciones se registra en Chile, con el cobre y sus derivados, y el país con mayor diversificación es Perú, en el que impulsos sucesivos han ido agregando en las últimas dos décadas nuevos rubros importantes a sus exportaciones, siendo el más reciente el de la harina de pecado.

El total de los 3.400 millones de dólares de exportaciones se distribuía a fines de la década de los años 60 en aproximadamente 1.000 millones de dólares por cada uno de los tres países principales, y 200 para cada uno de los de menor desarrollo relativo, resultando un coeficiente promedio de 16 % en relación con el producto bruto (bastante superior a la de Argentina, que en ese período era inferior al 10 %).

CUADRO Nº 4

Estructura porcentual del Destino de las Exportaciones y del Origen de las Importaciones. Año 1968

	Destino de las Exportaciones	Origen de las Importaciones
Estados Unidos	32,4	36,8
Mercado Común Europeo	26,3	18,6
Zona Europea de Libre Comercio ..	12,5	9,9
Japón	8,3	4,3
Países socialistas	2,6	1,2
ALALC (excluido Grupo Andino) ..	5,3	12,9
Grupo Andino	2,2	3,0
Resto	10,4	13,3
Total	100,0	100,0

FUENTE: Id Cuadro 5.

En cuanto al destino de las exportaciones y origen de las importaciones, en el Cuadro 4 puede observarse el predominio de los Estados Unidos en ambos casos y el peso muy limitado de las exportaciones a la ALALC (especialmente en comparación con las importaciones), así como la muy limitada vinculación comercial entre los países del Grupo Andino.

En el análisis por países no se presentan diferencias significativas en los principales destinos u orígenes del comercio fuera de la región. Pero en lo que se refiere a ALALC, las importaciones de Chile desde ese origen llegaron al 21,2 % y las del Perú al 14,2 % (en el primer caso, y parcialmente en el segundo, el intercambio con Argentina fue responsable de esta elevación sobre el promedio), siendo muy inferiores al promedio de 12,9 % las de los otros países. En las exportaciones a ALALC, en cambio, no se registran esas excepciones y los porcentajes de los países no se apartan significativamente del promedio general.

En cuanto a vinculación dentro del Grupo Andino, el país con mayores porcentajes es Ecuador (6,2 % en destino de exportaciones y 4,4 % en origen de las importaciones).

El reducido volumen relativo de las vinculaciones comerciales entre los países del Grupo Andino en el período anterior a la firma del Acuerdo de Cartagena, indica claramente que la motivación de esta experiencia de cooperación internacional no debe buscarse en el fortalecimiento de relaciones existentes importantes, como fue el caso del Mercado Común Europeo.

Por otra parte, el volumen también limitado de la vinculación con el resto de los países de ALALC, y el claro predominio de las importaciones desde ese origen con respecto a las exportaciones al mismo destino, explica las frecuentes manifestaciones de insatisfacción con respecto al proceso de integración latinoamericana que se expresaron por los gobiernos de los países del Grupo Andino, aisladamente y en distintas oportunidades desde mediados de la década de los años sesenta. Es que, sin pretender hacer un diagnóstico exhaustivo, la experiencia del comercio dentro de ALALC ha reproducido a escala reducida la del comercio mundial: el establecimiento de reglas de juego uniforme ha permitido expandir el comercio de los países de mayor desarrollo económico, entre sí y con el conjunto de la región, mientras que los países de menor desarrollo relativo se han beneficiado en mucho menor grado de la expansión del comercio. La similitud acaba con su enunciado,

pues las causas específicas son probablemente distintas que para el comercio mundial, tema que no es el momento de discutir, pero de todas maneras la comprobación del hecho es posiblemente el factor individual de mayor peso que condujo a la formación del Grupo Andino. En otras palabras, el principal determinante de toda la concepción fue la idea de constituir una unidad económica de tamaño suficientemente grande como para ofrecer un mercado comparable al de los mayores países latinoamericanos, y tener una capacidad de negociación comercial del mismo orden. A esta idea original se sumaron otras concepciones más audaces.

CUADRO N° 5

**Grupo Andino y Otros Países. Producto Interno Bruto,
Población y Producto por Habitante**

	Año	PIB (miles de millones de dólares de 1960)	Población (millones de habitantes)	Producto por Habitante (dólares)
Grupo Andino	1970	22	56	389
" "	1980	42	77	546
" "	1985	60	89	674
Argentina ...	1970	22	24	920
Brasil	1970	32	93	340
México	1970	33	51	650
Francia	1963	71	48	1.480
Japón	1963	60	96	625
Italia	1963	50	50	1.000

FUENTE: Id. Cuadro 9.

Como ilustración de lo que acaba de decirse, en el Cuadro 5 se presenta una comparación del mercado y nivel del crecimiento del Grupo Andino, en 1970 y con proyecciones a 1980 y 1985,

frente a iguales datos de los principales países de ALALC en 1970, y de economías desarrolladas a comienzos de la década de 1960. Puede observarse que considerado en conjunto, el mercado del Grupo Andino en 1970, medido por el PIB, era de magnitud igual al argentino e inferior en una tercera parte a los de Brasil y México, justificando así la asección sobre la posibilidad de constituir una unidad económica de peso equivalente.

La comparación de las proyecciones a 1985 con la situación en 1963 de Francia, Italia y Japón, indica una posibilidad de crecimiento comparable a la de Japón, si logran mantenerse las tasas en que se funda la proyección. Pero el 7 % de incremento anual medio del PIB total, aunque superior a la experiencia de las décadas de los años 50 y 60 no puede considerarse como inalcanzable, dada la aceleración general del crecimiento mundial, y las metas propuestas para los años 70 por los planes de los países, aunque sin duda requerirá un gran esfuerzo. Aunque no se llegara exactamente a alcanzar una magnitud de mercado en 1985 como la de Japón en 1963, de todas maneras queda claramente establecido la existencia de posibilidades importantes para un proceso de desarrollo, libre de las limitaciones debidas al tamaño reducido de las economías nacionales.

El Programa de Liberación y la Formación del Mercado Común.

La liberación del comercio dentro de la subregión se funda en un procedimiento en dos etapas, consistente la primera en la determinación de un punto de partida para los gravámenes de importación existentes y la segunda en una reducción automática por porcentajes anuales, a diferencia del sistema de ALALC, en el que las reducciones se hacen negociando producto por producto. Para Colombia, Chile y Perú, el punto de partida de la desgravación es el gravamen más bajo existente en cualquiera de sus aranceles nacionales y no podrá exceder del 100 por ciento ad-valorem. En caso contrario, el punto de partida se fija en ese 100 por ciento.

El 31 de diciembre de 1970 todos los gravámenes existentes se redujeron a los puntos de partida así determinados, y a partir del 31 de diciembre de 1971 se comenzó su eliminación, con



quitas anuales del 10 %, para llegar a cero el 31 de diciembre de 1980.

En los casos de Bolivia y Ecuador, el punto de partida es el fijado por sus respectivos aranceles nacionales, y la desgravación del 10 % anual comenzará el 31 de diciembre de 1976, para quedar en cero el 31 de diciembre de 1985.

Las excepciones al sistema descrito, de uniformación inicial y desgravación automática, son las siguientes:

- a) Los productos incluidos en las listas reservadas para programación industrial, que tendrán sus propios programas de liberación (como se verá en el párrafo siguiente), pero con el mismo límite de desgravación total el 31 de diciembre de 1980;
- b) Los productos incluidos en el primer tramo de la lista común del tratado de Montevideo, cuyo gravamen se redujo a cero, 180 días después de entrar en vigor el Acuerdo de Cartagena;
- c) Los productos incluidos en una nómina que identifica a los que no se producen en la subregión, totalmente liberados a partir del 28 de febrero de 1971 (si algunos de estos productos aparecen incluidos en una lista especial, a favor de Bolivia o Ecuador para que estos países intenten su producción, la eliminación no tuvo efecto con respecto al país favorecido por la reserva);
- d) Los productos incluidos en listas de excepción presentadas antes del 31 de diciembre de 1970, que no podían exceder de más de doscientos cincuenta ítems para los casos de Colombia y Chile, y cuatrocientos cincuenta para el Perú (que deberá reducir esa lista a trescientos cincuenta al 31 de diciembre de 1974, y a doscientos cincuenta al 31 de diciembre de 1979). Estos productos quedarán liberados totalmente el 31 de diciembre de 1985.

Como complemento de este programa de liberación, el 31 de diciembre de 1973 deberá presentarse a consideración de los países miembros un proyecto de arancel externo común, para

ser aprobado dentro de los dos años siguientes. El 31 de diciembre de 1976 comenzará un proceso de acercamiento rectilíneo y lineal de los gravámenes actuales hasta ponerlo completamente en vigor el 31 de diciembre de 1980 (pero Bolivia y Ecuador llevarán el período de transición hasta el 31 de diciembre de 1985).

La adopción de las medidas anteriormente reseñadas exigió elaborar una nueva nomenclatura aduanera, la NABANDINA, que es idéntica para todos los países en sus posiciones y subposiciones.

Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Una posición especial dentro del acuerdo ocupan los programas sectoriales de desarrollo industrial. Por una parte, se entendió en el momento de su redacción que los problemas derivados de la desgravación automática para la industria existente, dado las diversas productividades debidas a las circunstancias de cada país, podrían ser compensados por los beneficios de una industrialización acelerada. Por otra parte, y dado que el proceso de industrialización estaba avanzado en la subregión al nivel de la industria liviana de artículos de consumo no duradero, su continuación hacia los sectores productores de bienes intermedios, de capital y de consumo duradero, teniendo solamente como base los mercados nacionales, presentaba los problemas de falta de economías de escala, altos costos y bajo rendimiento de la inversión que lo han afectado en el resto de América Latina. Pero la disponibilidad de un mercado más amplio y la programación efectiva hacen posible un desarrollo industrial sobre bases más sólidas y sin constituir actividades que al requerir un elevado nivel de protección, determinan un aislamiento del mercado internacional. Por el contrario, podría pensarse que desde un principio esta nueva etapa de industrialización debería tener como meta el acceso al mercado mundial de manufacturas, sin la necesidad de los ajustes y mecanismos de subsidio que está requiriendo en otros países latinoamericanos. De esta manera, se generaría un proceso dinámico de desarrollo industrial, capaz de promover y sostener un crecimiento acelerado de la subregión y sin agotarse al ocupar los mercados nacionales.

Las normas sobre los programas sectoriales de desarrollo industrial están contenidas en el capítulo IV del acuerdo, y consisten

esencialmente en la asignación de productos a los países, debiendo desgravar los otros de acuerdo con un programa específico.

El país favorecido con la asignación se beneficia de la reserva del mercado interno y del acceso paulatino a los mercados de los otros países miembros. Estos programas deberán incluir también la tarifa externa común a su campo de aplicación.

La lista de los productos reservados para programación industrial, y que, por lo tanto, no entraron en el proceso de desgravación automática descrito en la sección anterior, está constituida en gran parte por productos químicos y metálicos necesarios para un proceso de desarrollo industrial como el que se comentó más arriba. Dentro de esta lista se deben seleccionar los productos que integren los referidos programas, en un plazo que vence el 31 de diciembre de 1973, prorrogable al 31 de diciembre de 1975. Los productos incluidos en esta lista, y que no formaren parte de programas específicos al 31 de diciembre de 1975, sufrirán una desgravación automática en cinco etapas anuales de cinco, diez, quince, treinta y cuarenta por ciento, respectivamente, quedando totalmente liberados al 31 de diciembre de 1980.

A la fecha de esta conferencia estaba en discusión un programa sectorial metalmecánico que, excluyendo la industria automotriz, establece las bases de desarrollo del sector en toda la región.

Una característica especial de este último programa es que en la asignación de los productores se atendió, además de un cierto equilibrio en las inversiones y volúmenes previsibles de producción conforme al tamaño de los mercados de los países, a un criterio tecnológico. Se partió del concepto que la industria metalmecánica consiste en un conjunto de operaciones (como fundición, forja liviana y pesada, diversos tipos de maquinado de metales, etc.), y se tuvo cuidado que en la asignación de productos a cada país se incluyeran los necesarios para que se alcanzara el dominio de la tecnología de cada una de las operaciones, muy desigualmente desarrollada al presente y en algunos casos inexistente. De esta manera, al concluirse el programa, cada país estaría virtualmente en capacidad, desde el punto de vista tecnológico, de desarrollar cualquier actividad metalmecánica.

El conjunto de la concepción de estos programas sectoriales de desarrollo industrial, en sus aspectos económicos y tecnológicos,

es mucho más amplio que el de los acuerdos de complementación de ALALC que se han aplicado principalmente a industrias existentes y no al establecimiento programado de nuevas industrias, y que los intentos (hasta ahora a nivel de estudio técnico) de la programación industrial conjunta de algunos países de ECAFE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y Extremo Oriente). Constituye, por lo tanto, una de las características más originales del Acuerdo de Cartagena, que lo distinguen de otros de cooperación económica.

La Armonización de Políticas: el Régimen Común sobre Tratamiento a los Capitales Extranjeros.

El Capítulo III del acuerdo contiene una serie de disposiciones sobre armonización de políticas económicas y coordinación de los planes de desarrollo, entre las que se destaca la que en cumplimiento del Art. 27 se adoptó en el plazo fijado (antes del 31 de diciembre de 1970) sobre tratamiento común a los capitales extranjeros, marcas, patentes, licencias y regalías.

La norma correspondiente, conocida como Decisión 24, es un cuerpo legal de 55 artículos, con varios anexos, cuyas principales características son las siguientes en cuanto a capital extranjero se refiere:

- a) Se define como **empresa nacional** a la constituida en el país receptor, y que tiene más del ochenta por ciento de su capital, de inversionistas nacionales. Entre cincuenta y ochenta es **empresa mixta** y con menos de cincuenta es **empresa extranjera**.
- b) Gozarán de las ventajas derivadas del programa de liberación comercial del Acuerdo de Cartagena solamente las empresas nacionales y mixtas;
- c) Las empresas extranjeras existentes que deseen participar en el mercado ampliado deberán, en un plazo de tres años, someter a la autoridad de aplicación del país en el que están radicadas, un programa de transformación en empresas nacionales, por cesión de

su capital, en un plazo que no excederá de quince años en Colombia, Chile y Perú, y de veinte en Bolivia y Ecuador;

- d) Las empresas extranjeras que se establezcan en territorio de cualquier país miembro a partir del 1º de enero de 1971 tendrán que nacionalizarse en los mismos plazos del apartado anterior, y deberán contar inicialmente con un aporte nacional;
- e) Quedan exceptuadas de esta obligación las empresas cuya producción se destine en más de un ochenta por ciento a exportaciones a terceros países;
- f) Entre otras normas de aplicación general, se encuentran: limitación de transferencia de utilidades a menos del 14 % del capital extranjero efectivamente aportado; no podrán recurrir al crédito local de largo plazo, y al de corto plazo sólo en condiciones que se estipulen en cada país; toda reinversión de utilidades está sujeta a autorización previa; los países miembros no darán avales a créditos externos contraídos por empresas extranjeras; los bancos extranjeros no podrán recibir depósitos locales, no se admitirán inversiones en seguros, ni en servicios públicos, etc.

La filosofía básica de este conjunto detallado de disposiciones es, por una parte, asegurar que el beneficio que pueda reportar la constitución del mercado ampliado por un serio esfuerzo de los países, se distribuya en empresas nacionales, y por otra parte, evitar por adopción de normas comunes de tratamiento, que los países miembros entren en competencia para conseguir inversionistas extranjeros rematando facilidades.

Algunas de las disposiciones adoptadas reconocen antecedente en los países miembros, como la prohibición de recibir depósitos locales a los bancos extranjeros, contenida con anterioridad en la Ley Peruana, y la filosofía general del "fade out", o retiro progresivo de la inversión extranjera, fue discutida a nivel técnico en la reunión del CIES (Consejo Interamericano Económico y Social, de la OEA), en Puerto España, en 1968. Pero como norma jurídica vigente no existen antecedentes de un régimen tan completo excepto el japonés.

Una excepción cuya importancia ha sido subrayada en algunos comentarios, es que durante un período de diez años, a contar de la vigencia del régimen, los países miembros podrán dar concesiones a empresas extranjeras en el sector de recursos básicos (exploración y explotación de minerales, petróleo, gas natural y recursos forestales) sin la limitación del 14 % en la remisión de utilidades. Pero en el mismo artículo de la Decisión 24 se recomienda que se dé preferencia en estos contratos a la asociación con organismos oficiales.

De hecho, la gran minería está nacionalizada en Bolivia y Chile, y está entrando en un régimen de nacionalización en el Perú, donde se cancelaron las concesiones no explotadas y se ha iniciado su explotación directa por una empresa estatal. En cuanto al petróleo, la explotación y refinación en Bolivia y Chile es monopolio estatal, y se está promoviendo el establecimiento de regímenes de asociación con empresas estatales para la explotación en Perú, Colombia y Ecuador. En estos tres últimos países han iniciado su actividad empresas estatales en el ramo, que tienen en Perú y Ecuador el monopolio de la refinación, estando a resolución del Congreso de Colombia una ley que reserva a Ecopetrol (empresa estatal) toda nueva ampliación de la capacidad de refinación. Es claro entonces que esta excepción, aparentemente importante, no lo es tanto, y que no constituye una puerta por la cual se puede infiltrar libremente el capital cuyo acceso se prohíbe por otras.

Con las limitaciones establecidas a la permanencia de la inversión extranjera en la dirección de las empresas, y al monto de las transferencias de utilidades, la función de esta inversión se limita a ser uno de los procedimientos de transferencia de tecnología, por lo que resulta lógico la inclusión dentro de la Decisión 24 de todo lo relativo a contratos de licencia, regalías y patentes. Sin entrar en detalles, las principales disposiciones se refieren en este caso a la creación de un sistema de aprobación de contratos, teniendo en cuenta la utilidad de la introducción de la tecnología y eliminando las cláusulas restrictivas a la producción o comercialización, como también por parte de las empresas beneficiarias de las licencias, así como también limitando el monto de los pagos a efectuar en concepto de regalías.

Como en el caso de la inversión de capitales, también existen antecedentes previos, consistentes en investigaciones llevadas a cabo en Colombia y Chile, que permitieron establecer la existencia de pagos de regalías por patentes vencidas, de cláusulas limi-

tativas de la exportación de productos fabricados bajo licencia, de obligaciones de compra de materias primas o productos intermedios a precios mucho más altos que los del mercado internacional, de limitaciones al uso de otros procedimientos de fabricación, etc., todo lo cual tuvo por consecuencia el establecimiento de organismos de control y de negociación de los contratos respectivos. Otro antecedente importante es la prohibición, en Japón, de reconocer la validez de cláusulas restrictivas en contratos de licencia.

Un complemento importante del tratamiento al capital extranjero, que no establece diferencias sobre si este capital es proveniente de otro país de la subregión, de la ALALC, o de terceros países, es el régimen de empresas andinas, que regula la asociación de capitales estatales o privados provenientes de distintos países de la subregión, a fin de facilitar los programas de industrialización y de aprovechamiento del mercado ampliado, exceptuándolas de las limitaciones de la Decisión 24.

Aspectos de la Estructura Institucional del Acuerdo.

En las secciones anteriores ha podido posiblemente apreciarse una característica importante del acuerdo, que es la fijación de plazos relativamente breves para la adopción de las medidas necesarias para el programa de liberación, la tarifa externa común, la programación industrial y las distintas resoluciones sobre coordinación de políticas, en lugar de enunciar objetivos y dejar librado a un nuevo acuerdo de las partes la fijación de los respectivos calendarios, como suele ser la práctica de los convenios similares.

Esta programación rígida de las acciones a tomar tiene su contrapartida en la organización institucional. La autoridad máxima del acuerdo es la Comisión, formada por representantes permanentes de los países miembros como en el caso del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC. Pero a diferencia de este último, la Comisión no está subordinada a la Conferencia de las Partes, sino que adopta las decisiones por sí. Tampoco la Comisión sesiona permanentemente, al contrario del CEP, y sus integrantes no residen en Lima, que es la sede de los órganos del acuerdo.

La función de la conducción de las actividades, dirección de la secretaría y vigilancia del cumplimiento del acuerdo recae en una

Junta de tres miembros, que no son representantes de los gobiernos y no reciben instrucciones de ellos, teniendo la facultad y misión de hacer proposiciones a la Comisión. Esta independencia y facultad de proposición asemeja la Junta a la Comisión de la Comunidad del Mercado Común Europeo, y no tiene paralelo en ALALC, donde la Secretaría no tiene misión de hacer proposiciones, ni facultad explícita, por lo que la organización del acuerdo es más fuerte que esta última.

La Comisión adopta ordinariamente sus decisiones por dos tercios de votos, requiriéndose que no haya votos negativos en dos grupos de casos.

El primera (Anexo I del acuerdo) se refiere a delegar facultades en la Junta, modificar el acuerdo, enmendar proposiciones de la Junta, designar sus miembros, aprobar programas de integración física (transporte, comunicaciones), aprobar la armonización de las regulaciones del comercio exterior de los países miembros y a otros tópicos relativos a la marcha del acuerdo.

El segundo (Anexo II) contiene puntos juzgados cruciales en la estrategia implícita en el acuerdo, entre los que se cuentan la aprobación de la nómina de los productos reservados para programación sectorial, la de los programas sectoriales de desarrollo industrial y la tarifa externa común. En esos casos, si una proposición de la Junta es aprobada por dos tercios de votos y hay algún voto negativo, la Comisión devolverá la proposición a la Junta. Esta última, en un plazo no menor de dos meses ni mayor de seis, elevará nuevamente la propuesta a consideración de la Comisión con las modificaciones que estime conveniente. Bastará entonces una mayoría de dos tercios de votos favorables y ninguno en contra, para que la proposición se apruebe, contándose el posible voto en contra del país que se haya opuesto anteriormente como simple abstención. Obsérvese que en estos casos se elimina la facultad de la Comisión de enmendar las proposiciones de la Junta, y también el veto, pero no automáticamente sino que el mecanismo de una nueva presentación hace posible consultas o negociaciones con el país que se haya opuesto inicialmente, antes de una insistencia.

En consecuencia, y según los casos, la Comisión y la Junta funcionan como organismos supranacionales.

Problemas y Perspectivas.

Existe un cierto escepticismo en la opinión pública acerca de las posibilidades de éxito de los organismos y acuerdos internacionales de cooperación. Este escepticismo se funda, por una parte, en la experiencia de iniciativas enunciadas con gran difusión y luego no cumplidas y, por otra, en expectativas exageradas, que resultan insatisfechas por un desarrollo positivo pero que se queda corto con respecto a lo esperado.

Dado el carácter ambicioso del Acuerdo de Cartagena, y la novedad de muchas de sus disposiciones y políticas, de las que se ha dado en este artículo sólo una selección de las consideradas más importantes, la primera pregunta a contestar es si se trata solamente de una declaración de buenas intenciones, destinada a naufragar por la inconstancia en las decisiones de política que es característica de los países de América Latina.

Hasta ahora, al menos, puede contestarse confiadamente que el acuerdo constituye una excepción a esa regla de inconstancia. Los numerosos plazos establecidos para adoptar decisiones se han cumplido, y aunque no han faltado, como en todo proceso complejo, las protestas y discusiones sobre el cumplimiento de algunas disposiciones de liberación, la voluntad política se mantiene. El hecho es tanto más de destacar cuanto que de los cinco gobiernos que firmaron el acuerdo, dos cambiaron por elecciones (Colombia y Chile), que no dieron el triunfo a continuadores del mismo partido, y dos por revolución (Bolivia y Ecuador), subsistiendo solamente el de Perú.

Este mantenimiento de la decisión política también ha debido, en algunos casos, ejercerse dentro de los países miembros, frente a oposiciones de sectores. El caso más destacado es el de Colombia, en el que se cuestionó la validez de la ratificación del Acuerdo de Cartagena por decreto presidencial, sin aprobación del Congreso. La Corte Suprema dictaminó que, tratándose de un convenio suscripto dentro del marco del Tratado de Montevideo, que contaba con ratificación parlamentaria, no era necesario un nuevo trámite legislativo. Vuelta a plantear en ese país la inconstitucionalidad, esta vez de la Decisión 24, la Corte Suprema dictaminó que su contenido excedía el ámbito de aplicación del Tratado de Montevideo, y que por lo tanto constituía un acuerdo internacional sujeto al trámite

de ratificación parlamentaria. El gobierno conservador, sucesor del liberal que suscribió el acuerdo, apoyó ante el Congreso la ratificación de la Decisión 24, con éxito. Es posible que baste este ejemplo complejo para justificar la aserción del mantenimiento de la voluntad política.

Se han planteado dudas de otro orden acerca del significado de un programa de liberación comercial y de constitución de un mercado común entre países con distintos sistemas institucionales (los casos extremos son el socialismo de Chile y un liberalismo moderado en Colombia). La objeción aquí es más difícil de responder, pues existiendo un importador estatal único pierde significado la liberación arancelaria como elemento para dirigir las compras, y lo que importa es la decisión del gobierno de mantenerse dentro del área. Pero la aprobación del programa sectorial metal-mecánico, que en cierta forma interfiere con negociaciones que se efectuaban en ese momento con otros países del área socialista, puede interpretarse en el sentido de la existencia de esa decisión.

Como en todo proceso económico de larga duración, existen otros problemas internos que seguramente darán lugar a dificultades, sin que se vislumbre por el momento la forma de resolverlas, aunque esto no justifica un pesimismo excesivo. Uno de estos problemas es la financiación del intercambio regional, que fue una poderosa palanca de progreso de la integración en el Mercado Común Europeo. En este último caso, la Unión Europea de Pagos facilitó el proceso, pero la debilidad de la posición de reservas de varios de los países del Grupo Andino, dificulta un mecanismo de créditos recíprocos de la amplitud que el cumplimiento de los programas hace necesario prever. Este es un problema que perdurará durante largo tiempo, aunque no necesariamente hará fracasar el proceso de integración, pero es posible que lo retrase en algunos momentos.

Problema más serio lo constituye, probablemente, una falla de la estrategia del acuerdo. Como se dijo anteriormente, se concibió inicialmente que los beneficios de los programas sectoriales de desarrollo industrial compensarían los problemas que traería necesariamente la desgravación automática y acelerada que establece el programa de liberación comercial. Pero la experiencia está mostrando que el proceso de diseñar un programa sectorial y su puesta en práctica hasta obtener beneficios significativos, requiere un tiempo más largo que aquél en el que los efectos del programa de liberación se hacen sentir. El acuerdo prevé el instrumento de los llamados programas de racionalización para atacar los problemas

de la industria existente, pero a diferencia de los programas sectoriales de desarrollo industrial, no los detalla y es preciso darles un contenido operativo dentro de los mecanismos del sistema. Este será, seguramente, uno de los temas importantes a considerar por los organismos del acuerdo en un futuro próximo.

No se pretende agotar con este sumario análisis todos los problemas que se presentan, sino dar simplemente una idea del tipo de ellos. En cuanto a perspectivas del proceso de integración, aunque se cumplan sólo parcialmente las proyecciones a que se hizo referencia anteriormente, es evidente que son amplias y que debe esperarse una dinamización de ALALC por simplificación del mecanismo de negociaciones, pues quedarían cuatro miembros importantes (Argentina, Brasil, México y Grupo Andino¹) y dos de menor desarrollo (Paraguay y Uruguay).

Cabe preguntarse, por último, cuál debería ser la política argentina respecto al Grupo Andino. En este momento, la Argentina es, dentro de ALALC, el principal socio comercial del conjunto de los países miembros, no sólo por su comercio tradicional de productos agropecuarios con Chile y Perú, sino también por una cierta expansión del comercio de artículos manufacturados y la importante ayuda dada a Chile en créditos de exportación, que hace que haya sido, en los últimos años, su principal financiador externo. Existe por lo tanto un interés actual, además del potencial de aprovechar un mercado creciente, pero el ingreso de Argentina como socio plenario, con todos los derechos y obligaciones, presentaría probablemente serias dificultades.

Desde el punto de vista de los países actualmente miembros del Grupo (aún incluyendo a Venezuela), significaría introducir un país de mucha mayor potencialidad industrial y el más eficiente productor agropecuario, que podría explotar el mercado ampliado a su favor.

Desde el punto de vista argentino, el estado actual de la opinión pública, política y empresaria no es favorable a allanarse a la jurisdicción de organismos supranacionales, y ciertas características fundamentales que definen la fisonomía del Grupo Andino, como el tratamiento uniforme al capital extranjero de la Decisión 24, encontraría seria resistencia. Debería antes definirse una política nacional al respecto e implementarla, lo que tomaría tiempo.

¹ Venezuela ingresó al Grupo Andino en 1973.

Finalmente, desde el punto de vista de ALALC, el ingreso argentino al Grupo Andino como socio plenario desequilibraría la organización, creando una potencia dominante, lo que haría seguro esperar un veto por parte de uno o varios de los países restantes en el Comité Ejecutivo Permanente, que debe aprobar ese ingreso.

En cuanto a las perspectivas del Grupo Andino aislado de ALALC por un conflicto como el que se acaba de señalar, pueden considerarse como muy difíciles en la actual organización institucional del comercio internacional. En efecto, el tratado de Montevideo fue aceptado por el GATT, y ninguno de los países industrializados puede reclamar de los países miembros la concesión de iguales facilidades que las dadas en su ámbito de aplicación, invocando la cláusula de la nación más favorecida. Esta aceptación fue obtenida poco después, y siguiendo el precedente, del Tratado de Roma que creó el Mercado Común Europeo y en una situación de convivencia internacional que desde entonces se ha alterado significativamente.

Las negociaciones entre países industrializados y en desarrollo se han hecho más duras, a pesar de que se han logrado algunas ventajas (y tal vez por eso) y la aceptación de nuevos acuerdos regionales después de una eventual ruptura de ALALC por no admitir el ingreso de nuevos miembros al Grupo Andino, no ofrece perspectivas inmediatas.

Por esta causa, es por el momento esencial para el Grupo Andino la continuación en ALALC, a pesar de los problemas que pueden presentarse debido a que el programa de liberación hace desaparecer las concesiones dadas a terceros países que no reducen el arancel existente a cero. Pero la necesidad de continuar en ALALC por un lado, y las perspectivas que se abren a otros países de negociar con el Grupo Andino, hará seguramente posible un ambiente conciliatorio por ambas partes para la solución de estas diferencias.

Como consecuencia de esta evaluación de distintas alternativas, una solución de transición para la Argentina en sus relaciones con el Grupo Andino (además de continuar con las negociaciones bilaterales necesarias para mantener su comercio tradicional) sería explorar la posibilidad de utilizar el mecanismo de acuerdos de complementación industrial de ALALC para participar en programas de desarrollo sectorial. Es cierto que en el programa metal-mecánico no se tuvo en cuenta la hipótesis de asociación con ningún país, y cubre sectores que en la Argentina están desarrollados. Pero dada la vastedad y complejidad del sector, sería tal vez posible negociar el

acceso de determinados rubros en los que la Argentina tiene actualmente una verdadera especialización, como máquinas herramientas avanzadas, maquinaria agrícola (excluyendo tractores) y ciertos equipos industriales, y en los que las empresas productoras son nacionales, sin participación de capital extranjero, con lo que no se entraría en conflicto con la estrategia básica del Grupo Andino. La participación argentina en estos rubros no limitaría el desarrollo de los mismos, en otros niveles y especialidades, dentro del Grupo Andino.

En resumen, el Grupo Andino constituye una interesante experiencia de cooperación internacional para el desarrollo autónomo, y plantea para la Argentina la necesidad de definir una política adecuada, dentro de la complejidad de la situación institucional del comercio internacional.