

EL PACTO ANDINO Y EL CAPITAL EXTRANJERO

Alberto BALTRA CORTÉS

La idea del acuerdo subregional andino surgió como consecuencia de la parálisis que, desde hace algún tiempo, afecta a los mecanismos de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), con perjuicio, sobre todo, de los países de mercado mediano —como Colombia, Chile, Perú y Venezuela— y de los de menor desarrollo económico relativo, cuales son los casos de Bolivia, Ecuador y Paraguay.

El pacto andino es efecto de la crisis de la ALALC

La integración subregional es, pues, una solución de reemplazo ante el estancamiento de la ALALC y su manifiesta incapacidad para acelerar el proceso integrador en el ámbito de toda la región.

En el hecho, las instituciones de ALALC no caminan como lo de muestran las graves e insuperables dificultades surgidas en la aprobación del segundo tramo de la *lista común*, creada en los artículos 4, 7 y 8 del Tratado de Montevideo. Según el Tratado, la zona de libre comercio ha de perfeccionarse en el plazo de 12 años y, para este efecto, cada tres años los países signatarios tienen que negociar los productos que se incluyen en dicha lista, los que quedan libres de toda clase de gravámenes y restricciones. No hubo dificultades para la primera negociación, que incluyó en la lista común productos que representan un 25% en el valor global del comercio entre los países miembros de la ALALC. Pero, sí los hubo cuando, tres años más tarde, debió negociarse el segundo tramo, en términos tales que el acuerdo se hizo imposible lo que, en buenas cuentas, indica que el Tratado de Montevideo ya no expresa el interés colectivo de las partes y, por lo tanto, hace imposible la negociación. Esta crisis se resolvió postergando la solución de los problemas. En efecto, la conferencia de la ALALC aprobó un protocolo que los once países con-

tratantes suscribieron el 12 de diciembre de 1969 y que, en uno de sus artículos, establece que los miembros de la ALALC deberán acordar, antes del 31 de diciembre de 1974, las nuevas normas que regirán el establecimiento de la lista común y que, mientras tanto, no será obligatorio el artículo 7 del Tratado de Montevideo que es, precisamente, el que dispone la formación de la lista común. Además, el porcentaje anual en que deben rebajarse los gravámenes y restricciones se reduce del 8% al 2.9%. Con esto, el perfeccionamiento del área de libre comercio se posterga indefinidamente.

Lo anterior no puede, sin embargo, llevar a desconocer la influencia de la ALALC en la promoción del comercio entre los países que la constituyen. En 1961, ese comercio era apenas de 659 millones de dólares mientras que, en 1969, alcanzó a 2 554 millones de dólares.

La crisis de la ALALC empezó a manifestarse con fuerza en 1964 y de ahí que ya en esa época la CEPAL anticipó lo que era posible ocurriera si no existía la necesaria voluntad política para superar los tropiezos, y considerar el bien entendido interés general de la región latinoamericana por sobre los intereses particulares y circunstanciales de cada uno de los países.

Dijo en aquel entonces la CEPAL: "El establecimiento de instituciones comunes, adecuadas y eficientes, es una de las condiciones del proceso de integración. Las obligaciones que entraña este proceso no pueden preverse ni fijarse de antemano y en forma definitiva. La búsqueda de una política comercial común, la formulación y puesta en práctica de una política regional de inversiones y la coordinación de las orientaciones monetarias y financieras suponen una elevada capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes. En consecuencia, tienen que existir instituciones comunes dotadas de facultades que les permitan efectivamente afrontar tales circunstancias, pues de otra manera el proceso corre el serio peligro de estancamiento pese a una acción aparente que no se concreta en hechos ni en resultados positivos".¹ En esa ocasión, la CEPAL no sólo hizo el diagnóstico claro, certero y preciso, sino que formuló proposiciones y recomendaciones concretas que, por desgracia, en su inmensa mayoría quedaron en el papel.

¹ CEPAL, *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, Naciones Unidas, p. 181.

Algunas causas de la crisis de la ALALC

No existe entre todos los países de la ALALC el convencimiento sincero de que la integración es un asunto que interesa al desarrollo de América Latina en su conjunto y a cada uno de sus componentes nacionales. Por el contrario, hay países en que prevalecen concepciones adversas al concepto de integración latinoamericana y que, aun cuando no se expresan abiertamente, debilitan el proceso integrador e impiden que se impulse una acción vigorosa que remueva los obstáculos y cree condiciones propicias tanto en lo que se refiere a la política comercial como en cuanto a las inversiones regionales y a las instituciones creadas por el Tratado de Montevideo.

Estas diferencias se polarizan en dos posiciones que son algo así como la pantalla detrás de la cual se ocultan los grandes intereses en juego. Los países interesados en mantener la situación actual, que les está beneficiando debido a sus amplios mercados internos, sostienen que no debe abordarse una etapa superior de integración mientras no se perfeccione la zona de libre comercio. A la inversa, las naciones que, como Chile, poseen mercados internos medianos y que, sin embargo, necesitan desarrollar industrias que requieren de una fuerte demanda, bregan por la creación de un mercado común, que posibilite su avance industrial. Dentro de la ALALC se ha impuesto la primera posición y ello se refleja, sin ambigüedades, en el protocolo suscrito en diciembre de 1969, al que ya me referí, y que implica una desalentadora y peligrosa disminución del ritmo de liberación comercial establecido en el Tratado de Montevideo.

Las causas de la crisis de la ALALC son, pues, fundamentalmente políticas. Pero, aparte de ellas, hay otras como las que, por vía de ejemplo enumero: 1) los diferentes niveles de desarrollo y de potencialidad económica, que determinan agudas disparidades en las posibilidades relativas de los países para aprovechar efectiva y equitativamente los beneficios de la integración; 2) las pronunciadas desigualdades en el desarrollo de las zonas o regiones de cada país, lo que dificulta que sus problemas puedan plantearse en términos definitivamente nacionales; 3) las deficiencias en las infraestructuras de vinculación, que limitan o impiden las relaciones económicas zonales; 4) las disparidades en las medidas económicas, financieras, monetarias, laborales y sociales adoptadas por los países y que, sumándose a los desequilibrios estructurales señalados más arriba, determinan costos sensiblemente heterogéneos, que generan poderosas resistencias al avance del programa de desgravación; 5) el conocimiento muy precario, e incluso el desconocimiento, de los mercados del área y

de las informaciones más indispensables para la concertación efectiva de los negocios; 6) la escasa vocación exportadora de los empresarios y el consiguiente temor ante cualesquiera modificación de las condiciones imperantes; 7) los problemas de varios países en cuanto a sus balanzas de pagos, lo que ha determinado la imposición de medida restrictivas al intercambio; y 8) las distintas tasas de inflación y las diferencias en el poder adquisitivo real interno de las monedas nacionales.

La integración no es "sucedáneo" de los cambios estructurales

Según todo lo dicho resulta, entonces, que, en la práctica, el proceso integrador a cargo de la ALALC está paralizado. El sistema del Tratado de Montevideo padece de una crisis continua, que se agudiza y consolida progresivamente. El protocolo de diciembre de 1969 fue el reconocimiento y la consagración de tan deplorable estado de cosas. Tal instrumento, como ya lo dijimos, no resuelve las dificultades sino que las elude y, en el fondo, las agrava. En la actualidad, no se divisan síntomas que permitan abrigar la esperanza de que la ALALC sea el instrumento unificador con que muchos soñaron. América Latina es la región de los proyectos fallidos. La ALALC lo prueba una vez más.

Frente a esta alarmante realidad, que pone en peligro las posibilidades de progreso de la región y de los países que la componen, cabe preguntarse si la actual situación puede considerarse como una crisis definitiva que, en consecuencia, hace imposible pensar en un desarrollo nacional y latinoamericano dentro de las perspectivas de la integración o si, a la inversa, esa situación es sólo un reflejo de las naturales reacciones que suscita todo proceso que presupone cambios sustanciales en las condiciones históricas del desarrollo y en las estructuras económicas y sociales de los países, pues la integración no significa de modo alguno que pueda rehuirse el profundo reajuste estructural e institucional que exige el crecimiento de las economías de América Latina.

Mientras la integración latinoamericana sufre tan lamentables quebrantos, la verdad es que las más importantes decisiones que afectan a la economía de la región se adoptan en centros hegemónicos situados fuera del área y, específicamente, en los Estados Unidos. Las debilidades, vacilaciones y limitaciones de nuestro proceso integrador favorecen esa otra *integración* que, como dice Celso Furtado, "es mucho más un sistema de decisiones creado por la concentración del poder económico, que un espacio económico amplificado para la

obtención de un empleo más racional de recursos escasos."² Esta es, sin duda, una cuestión de medular importancia como que puede significar que, de hecho, la integración de América Latina la lleven a cabo los grandes consorcios imperialistas, desde sus sedes en el extranjero y conforme a sus intereses.

La necesidad de una política regional de inversiones

En otro nivel, también debemos preguntarnos si el proceso integrador exige o no una definición de la política de industrialización del área a la par que un plan regional de inversiones, única fórmula, tal vez, para asegurar un desarrollo equilibrado e impedir que los países latinoamericanos se traben en una perjudicial competencia tras la búsqueda de recursos extranjeros complementarios de los propios. Pero, por desgracia, un plan de esa especie, que importa una división latinoamericana de la iniciativa y del esfuerzo industriales, exacerba los nacionalismos y de inmediato provoca estrechas consideraciones egoístas o plantea problemas que deberían ser ajenos a una región que vive en paz y cuyo destino no puede alcanzarse sino a través del reconocimiento de la comunidad de intereses y de la acción conjunta.

La simple reducción o eliminación de los derechos aduaneros no es garantía de que la economía se integre adecuadamente, pues, en tal caso, la corriente de posibles inversiones queda abandonada al libre juego de las fuerzas de la economía o al cálculo interesado de los consorcios extranjeros, pero sin que las inversiones se movilizan hacia las actividades de mayor importancia para el desarrollo y la integración. Lo reconoce la CEPAL cuando dice: "La política regional de inversiones debe consistir en un conjunto de medidas deliberadas de asignación y movilización de recursos para asegurar un crecimiento suficientemente acelerado en sectores que se consideren esenciales para la integración y el desarrollo regional y una especialización creciente que permita obtener las ventajas de las economías de escala y del uso más racional de los recursos. En esta forma podría promoverse un desarrollo más dinámico para toda la región y asegurarse de que cada uno de los países participe en ese mayor dinamismo... La política regional de inversiones ofrece, fundamentalmente, una fórmula operativa que permite hacer compati-

² CELSO FURTADO, *La concentración del poder económico en EUA y sus proyecciones en América Latina*, p. 334.

bles las políticas nacionales de inversión con los objetivos regionales".³

La formulación de un plan regional de inversiones supone necesariamente que los países del área abdicquen de sus nacionalismos y razonen en términos de América Latina. Por cierto, estamos aún muy lejos de que ello suceda. Mas, mientras esto no ocurra, será muy difícil que la integración avance con rapidez hacia el establecimiento del mercado común que los países de la dimensión económica de Chile, por ejemplo, requieren como condición de su progreso.

La integración subregional andina

Dentro de este cuadro, que poco tiene de promisorio, la integración subregional aparece como una clara alternativa para los países que necesitan de mercados más amplios para su crecimiento industrial. Fue éste el pensamiento que inspiró a los gobiernos que firmaron la llamada Declaración de Bogotá el 16 de agosto de 1966. En ella, los presidentes de Chile, Colombia y Venezuela, y los delegados personales de los presidentes del Ecuador y Perú, propusieron la concertación de un acuerdo subregional, la creación de una comisión mixta que lo perfeccionara y el funcionamiento de una Corporación de Fomento, como medios para lograr el desarrollo económico equilibrado de la subregión.

Ojalá que no se trasladen al pacto andino los problemas que paralizaron la ALALC y que se mantengan las actitudes favorables a fórmulas de integración más intensas y aceleradas. Es cierto que la estrategia subregional plantea nuevas interrogantes y problemas tanto en lo que hace a la obtención de sus propios fines como a los del mercado común. Sin embargo, no puede desconocerse que la integración subregional andina constituye una iniciativa de trascendencia y un camino que era preciso intentar como escape al inmovilismo frustrante y dañino de la ALALC. Cosa distinta son los eventuales frutos de esta integración.

En todo caso, es deseable que el acuerdo andino coadyuve y no interfiera una posible acción futura en pro del mercado común. Como afirman los especialistas, "todavía es prematuro evaluar en qué medida el funcionamiento paralelo de la asociación regional y del grupo subregional ofrecerá ventajas o creará dificultades para el avance de la integración en términos globales... pero podría señalarse, desde ya, la conveniencia de mantener una articulación adecuada entre el

³ CEPAL, *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, p. 115.

grupo subregional y la organización conjunta, para facilitar la armonización de los objetivos inmediatos de ambos y hacer viables los objetivos comunes a más largo plazo".⁴

El mercado andino

Los cinco países de la subregión andina —Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú— representan un mercado de 56 millones de habitantes, con un ingreso per capita promedio de, más o menos, 440 dólares. Se estima la producción de tales países en 20 mil millones de dólares anuales. Es decir, el área andina encierra el 20.4% de la población latinoamericana y genera el 17.4% del producto de América Latina. Para el efecto de apreciar la magnitud relativa de la subregión, anotemos que el producto de Argentina es de 20 mil millones de dólares al año; el de Brasil, 28 mil millones y el de México, 30 mil millones.

En cuanto al comercio exterior, es característica común de los países del grupo andino que sus exportaciones se concentran en unos pocos productos, casi todos provenientes de sus riquezas naturales. Para Chile, es el cobre; para Colombia, el café y el petróleo; para Ecuador, los plátanos y el café; para Bolivia, el estaño y para el Perú, el cobre, la harina de pescado, la plata, el hierro, el azúcar y el algodón. El valor conjunto de las exportaciones es de, más o menos, 3 mil millones de dólares, que equivale a la suma de lo exportado por Argentina y Brasil. El intercambio entre los países de la subregión fue, en 1967, de 100 millones de dólares mientras que el de ella con los otros países de la ALALC ascendió a 440 millones.

El intercambio de Chile con la subregión es de cuantía modesta. En 1967, vendió algo así como 11 millones de dólares y su principal cliente fue Perú. Las exportaciones chilenas consisten, sobre todo, en papel de diario, frutas, alambre de cobre, conservas, hierro o acero en planchas, tarjetas estadísticas perforables, libros, revistas e impresos, madera, celulosa y vinos. Es decir, de entre los once productos más importantes exportados por Chile a la subregión andina, nueve son manufacturados, lo que señala una perspectiva auspiciosa.

El sistema subregional

El acuerdo de integración subregional, suscrito el 26 de mayo de 1969 y que los países convinieron en llamar Acuerdo de Carta-

⁴ CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1969*, segunda parte, p. 37.

gena, forman parte de un sistema al que también pertenece la Corporación Andina de Fomento.

Según su artículo 1º, el Acuerdo de Cartagena tiene por objetivos "promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión".

Para conseguir esos objetivos, el Acuerdo dispone que deben emplearse, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: a) la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las leyes nacionales en las materias pertinentes; b) la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial; c) un programa de liberación del intercambio más acelerado que el de la ALALC; d) un arancel externo común; e) programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario; f) la canalización de recursos de dentro y fuera de la subregión para proveer al financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración; g) la integración física, y h) tratamiento preferencial a favor de Bolivia y Ecuador.

Los órganos del Acuerdo son la Comisión y la Junta. La Comisión es el órgano máximo y está constituido por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos. La Junta es el órgano técnico y está integrada por tres miembros, quienes deben actuar sólo en función de los intereses del conjunto de la subregión, sin que puedan solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional.

En las instituciones de la ALALC las decisiones se adoptan por los 2/3 de las partes contratantes y siempre que no haya voto negativo. Es decir, según el Tratado de Montevideo, cada país tiene derecho a veto, pues le basta emitir su voto adverso para que no pueda adoptarse decisión aún cuando se reúnan los 2/3 que estipula el Tratado. Totalmente distinta es la situación en el Acuerdo de Cartagena. Según la regla general establecida por el artículo 11, la Comisión adopta sus resoluciones "con el voto afirmativo de los 2/3 de los países miembros". O sea, puede adoptarse una decisión aunque Chile, por ejemplo, no la acepte. En otras palabras, el acuerdo subregional consagra el principio de la *supranacionalidad* y esto reviste una importancia que no puede escapar a nadie. Pensamos

que en las etapas superiores del proceso de integración deben existir instituciones o autoridades comunes con capacidad decisoria pero, a la vez, reconocemos que esto plantea delicados problemas, como lo prueban las dificultades surgidas al respecto en la Comunidad Económica Europea. La aceptación del principio en el grupo andino envuelve riesgos, pues se trata de un sistema que apenas empieza a caminar y cuyas dificultades o tropiezos nadie está en condiciones de anticipar o prever. Además y en lo que toca especialmente a Chile, es muy dudoso que, dentro de los términos de la Constitución, nuestro Gobierno pueda quedar sujeto a una decisión de mayoría adoptada sin o contra su voluntad. Es cierto, que el Acuerdo de Cartagena señala materias respecto de las cuales se vuelve a la norma del Tratado de Montevideo, pero hay otras en que las decisiones se adoptan por la mayoría de los dos tercios, como son todas las que figuran en los Anexos I y II.

La Corporación Andina de Fomento

Según expresa el preámbulo del Convenio Constitutivo, la Corporación Andina de Fomento es el organismo llamado a materializar y concretar las acciones acordadas en el ámbito subregional, sobre todo en lo que respecta al estudio y ejecución de proyectos multinacionales que sirvan de elemento dinámico en la operación y perfeccionamiento de la integración. De acuerdo con este propósito central, el artículo 3º del Convenio dice que "la Corporación tiene por objeto impulsar el proceso de la integración subregional" y, para el efecto, debe promover "el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes".

Jurídicamente, podría concebirse que existiese la Corporación aunque no hubiera acuerdo subregional, pero no puede desconocerse que aquella constituye el complemento financiero y, hasta cierto punto, operativo de éste, tal como se deduce del Convenio. Por lo demás, así lo entiende el Acuerdo de Cartagena, que dedica la sección E del Capítulo II a "la coordinación con la Corporación Andina de Fomento", para cuyo efecto dispone que corresponde a la Comisión y a la Junta "mantener estrecho contacto con el Directorio y el Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, con el fin de establecer una adecuada coordinación con las actividades de ésta y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del Acuerdo".

La Corporación Andina tiene las atribuciones que en seguida se enumeran: a) efectuar estudios destinados a identificar oportunidades de inversión y dirigir y preparar los proyectos correspondientes; b) difundir entre los países del área los resultados de sus investigaciones y estudios, con el objeto de orientar adecuadamente las inversiones; c) proporcionar directa o indirectamente la asistencia técnica y financiera necesarias para la preparación o ejecución de proyectos multinacionales o de complementación; ch) obtener créditos internos o externos; d) emitir bonos, *debentures* y otras obligaciones, cuya colocación podrá hacerse dentro o fuera de la subregión; e) promover la captación y movilización de recursos; f) promover aportes de capital y tecnología en las condiciones más favorables; g) conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías; h) promover el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones y otorgarlos en los casos que reúnan las condiciones adecuadas; i) promover la organización de empresas, su ampliación, modernización o conversión, pudiendo al efecto suscribir acciones o participaciones; j) realizar en las condiciones que determine, los encargos o gestiones específicos relacionados con su objeto, que le encomendaren sus accionistas o terceros; k) coordinar su acción con la de otras entidades nacionales o internacionales en el desarrollo de su subregión; l) recomendar los mecanismos de coordinación necesarios para las entidades u organismos del área que proporcionen recursos de inversión; ll) adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, iniciar o contestar acciones judiciales y administrativas y, en general, realizar toda clase de operaciones, actos, contratos y convenios requeridos para el cumplimiento de sus fines.

La Corporación es dirigida y administrada por un directorio compuesto de once miembros: seis designados por los accionistas de la serie "A" y cinco, por los de la serie "B". Entre otras atribuciones, el Directorio tiene la de nombrar y remover al presidente Ejecutivo.

El peligro de la penetración del capital extranjero

Ni el Acuerdo de Cartagena ni el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento contienen disposiciones para impedir que la integración subregional, en definitiva, vaya en provecho de los capitales extranjeros y, en vez de afianzar la independencia de nuestras economías, contribuya a debilitarla, fortaleciendo las posiciones del imperialismo.

La inquietud no sólo es nuestra sino de todas las personas interesadas en el futuro de América Latina. En la carta que el año 1965

dirigieron al Presidente de Chile, don Eduardo Frei, los señores Mayobre, Prebisch y otros, afirman textualmente: "Quienes suscriben este documento participan de una preocupación muy difundida: que en el mercado común —en sus sectores más complejos e interesantes de inversión, esto es, en las industrias básicas— la superioridad técnica y financiera de la iniciativa privada de los grandes centros industriales pudiera llevar a que ésta prevaleciese en franco detrimento de la iniciativa de los empresarios latinoamericanos... Se hace pues necesario buscar fórmulas eficaces para disipar esta preocupación".

Por su lado, la CEPAL, en un documento fundamental sobre la materia, agrega: "La simple formación de un mercado regional ampliado, particularmente en el caso de industrias técnicamente complejas, puede dar lugar... a una incorporación de capital extranjero en condiciones y formas tales que pudieran comprometer el control que la región debe mantener necesariamente sobre los sectores básicos de su economía".⁵

Mas como ya dijimos, ni en el Acuerdo ni en el Convenio hay normas o principios encaminados a impedir que el capital extranjero asuma el control de los sectores industriales básicos y, por ende, de la economía entera tanto en la subregión andina, como conjunto, cuanto en cada uno de los países que la constituyen. El interés latinoamericano no se encuentra debidamente protegido. Está, es cierto, el artículo 27 del Acuerdo, en cuya virtud "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". Mas, es obvio que este *régimen común* se refiere sólo a las garantías para el capital extranjero en lo que atañe, por ejemplo, a remesas de ganancias, a fin de impedir que los países del área andina, en su afán de atraer inversiones foráneas, se comprometan en una competencia, de la que el imperialismo siempre sabe sacar buen provecho. Pero, no se trata solamente de eso. Es preciso ir más allá. Hay que definir y concretar una política que evite el control extranjero sobre los sectores industriales que, gracias a la integración subregional, es posible surjan o se consoliden. Y sobre este tópico, vital y trascendente, nada dicen ni el Acuerdo de Cartagena ni el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina.

Por el contrario, en el Convenio existen disposiciones que el ca-

⁵ CEPAL, *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, p. 117.

pital extranjero puede utilizar en su beneficio transformando la subregión en un fácil campo de operaciones donde movilizarse a sus anchas. Es el caso, por ejemplo, de la letra i) del artículo 4º que, como ya se dijo, señala como una de las funciones de la Corporación “promover la organización de empresas, su ampliación, modernización o conversión, pudiendo al efecto suscribir acciones o participaciones”. Agrega que “la Corporación podrá transferir las acciones, participaciones, derechos u obligaciones que adquiriera ofreciéndolos en primer lugar a entidades públicas o privadas de la subregión y, a falta de interés por parte de éstas, a terceros interesados en el desarrollo económico y social de la misma”. Es decir, las acciones o participaciones, los derechos y las obligaciones de la Corporación en las empresas pueden llegar a manos de terceros extraños a la subregión. Esta participación del capital extranjero no tiene nada que la limite o condicione. No se dice una palabra en cuanto a su proporción con respecto al capital latinoamericano. La puerta queda ampliamente abierta y ello plantea serios y graves problemas.

El capital de la Corporación Andina de Fomento

Pero, eso no es todo. El capital autorizado de la Corporación es 100 millones de dólares. Este capital se descompone en acciones de tres tipos.

En primer término, seis acciones nominativas de la serie “A”, con valor de un millón de dólares cada una. En cada país de la subregión se suscribe una de estas acciones por el gobierno o la institución pública, semipública o de *derecho privado con finalidad social y pública que éste designe*. Las acciones de la serie “A” son transferibles sin más cortapisa que la del “consentimiento previo del gobierno respectivo”. Llama la atención que dichas acciones puedan transferirse a una entidad “de derecho privado con finalidad social y pública”, de donde pudiera resultar que los gobiernos perdieran el control de la Corporación. En un memorándum oficial se explica que esa frase se debe a que, en Ecuador, la entidad que suscribirá las acciones de la serie “A” es la *Comisión de Valores, Corporación Financiera Nacional*, que es una institución del sector público, organizada por el gobierno, pero que, atendida su naturaleza jurídica, constituye, en ese país, una “persona de derecho privado con finalidad social y pública”. Pero si es así, resulta aconsejable y conveniente que se deje perfectamente en claro que las acciones de la serie “A” no pueden salir de la esfera de acción de los gobiernos, como

un resguardo mínimo de los intereses superiores de la subregión y de cada uno de los países que la componen.

Están, en seguida, 3 800 acciones nominales de la serie “B” con valor de 5 000 dólares cada una, lo que hace un total de 19 millones de dólares. De estas acciones, 100 corresponden a Bolivia; 900, a Colombia; 900, a Chile; 100, a Ecuador; 900, a Perú y 900, a Venezuela, para el caso eventual de su ingreso al sistema. Según el Convenio, en cada país estas acciones pueden suscribirse por los gobiernos o por las instituciones públicas, semipúblicas o de derecho privado con finalidad social y pública que éstos designen o por *personas naturales o jurídicas de derecho privado*, pero el máximo que pueden suscribir tales personas es el 40% “del total de las acciones de esta serie correspondientes a cada país”. Es decir, 1 520 acciones de la serie “B” pueden quedar en poder de particulares, sin que se establezca ninguna norma o restricción en cuanto a la nacionalidad de los adquirentes. Puede perfectamente suponerse que ese 40% de las acciones de la serie “B” lo suscriba el capital extranjero. En cuanto a la transferencia de las acciones de esta serie, el Convenio expresa que únicamente pueden transferirse “a personas jurídicas o naturales del respectivo país de la subregión”. O sea, tampoco estipula nada acerca de la nacionalidad de quienes pueden adquirirlas por transferencia sino que evita que las acciones se transfieran a personas de un país de la subregión que no sea el país del suscriptor originario.

Como consecuencia de las observaciones que el autor de estas líneas formuló en las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y Economía, del Senado de Chile, el gobierno planteó este problema específico en la reunión que los países del Acuerdo de Cartagena celebraron en Lima a mediados de marzo de 1970. Dice el acta correspondiente: “La delegación de Chile... destacó que en el curso del debate parlamentario se habían suscitado algunas dudas relacionadas principalmente con la posibilidad de que, tanto las acciones de la clase “A” como de la clase “B”, pudieran eventualmente ser transferidas a capitales privados nacionales o extranjeros debilitando el control de la Corporación por parte de los Gobiernos. Luego de analizar la situación, la Comisión acordó dejar constancia de la voluntad de los países representados en ella, de que los Gobiernos miembros de la Corporación ejerzan el control de la misma. Para tal efecto, los representantes de los cinco países expresaron la decisión de sus Gobiernos de que las acciones de la serie “A” permanezcan en poder del sector público y que las acciones de la serie “B”

no sean suscritas ni transferidas a manos mayoritariamente extranjeras sin previo acuerdo entre ellos. En el reglamento de la Corporación se incluirán las cláusulas necesarias para cautelar el cumplimiento de estos objetivos”.

No cabe duda que la declaración constituye un avance. Con todo, la posibilidad de que el capital extranjero suscriba acciones de la serie “B” o las adquiera por transferencia nos parece inconveniente. Sostenemos esto debido, en primer término, a que las acciones de esta serie están representadas en el Directorio de la Corporación y, además, porque los extranjeros tienen la oportunidad de comprar acciones de la serie “C” que, como veremos en seguida, constituyen las tres cuartas partes del capital de la Corporación. En efecto, el capital autorizado y no suscrito, o sea, 75 millones de dólares puede destinarse a la emisión de nuevas acciones de la serie “B” o de la serie “C”. En cuanto a la emisión de las primeras, puede hacerse en las situaciones hasta cierto punto de excepción que indica el Convenio. Por lo que toca a la emisión de las segundas, ellas deben estar “destinadas a ser suscritas por personas jurídicas o naturales, de fuera de la subregión”. En el hecho, tal cosa significa que el capital extranjero puede llegar a ser dueño de las tres cuartas partes del capital de la Corporación Andina. Se argumenta que lo anterior no reviste mayores riesgos, puesto que, de acuerdo con el Convenio, las acciones de la serie “C” deben emitirse con las características que, en cada caso, determinará el Directorio.

Pero, la situación no es tan clara. Según el artículo 6º del Convenio, la emisión de estas acciones no requiere de la unanimidad del Directorio sino tan sólo del voto favorable de siete de sus once miembros. En nuestro concepto, es grave que las características de las acciones de la serie “C” se establezcan de esa manera, pues esas características determinan, en gran medida, las condiciones en que el capital extranjero va a operar dentro de la Corporación Andina.

Se argumenta, además, que las acciones de la serie “C” no tienen representación en el Directorio y que, en consecuencia, no existe el peligro de que el capital extranjero participe en la adopción de las decisiones. Esto es verdad, pues, según el Convenio, en el Directorio sólo están representadas las acciones de las series “A” y “B”. No obstante, la Asamblea Extraordinaria está facultada para modificar la estructura del Directorio, “manteniendo, en todo caso, los criterios básicos” del Convenio. Es decir, dicha Asamblea podría otorgar representación en el Directorio a las acciones de la serie “C” y ello no resulta inverosímil, pues las tres cuartas partes de las acciones

participantes en la Asamblea son de la serie “C”. Es verdad que para modificar la estructura del Directorio se necesita el voto favorable de todos los accionistas de la serie “A”, o sea, de los gobiernos. Mas, de todas maneras, ello significa que el cambio podría acordarse sin concurrencia de las acciones de la serie “B” y que lo aprobado por el Congreso Nacional de Chile podría modificarse por la Asamblea Extraordinaria.

Inmunidades, exenciones y privilegios

La Corporación Andina goza en el territorio de cada uno de los países de las inmunidades, exenciones y privilegios que establece el capítulo VIII del Convenio. Merecen citarse especialmente los artículos 47, 48, 50 y 52.

La primera de estas disposiciones preceptúa que “los bienes y demás activos de la Corporación... gozarán de inmunidad con respecto a la expropiación, pesquisa, requisición, confiscación, comiso, secuestro, embargo, retención o cualquiera otra forma de aprehensión forzosa que perturbe el dominio de la entidad sobre dichos bienes por efecto de acciones ejecutivas o administrativas de parte de cualquiera de los Estados contratantes”. El artículo 48 agrega que “los activos de cualquier clase que pertenezcan a la Corporación gozarán de libre transferibilidad y convertibilidad”. Por su lado, el artículo 50 dispone que “en la medida necesaria para que la Corporación cumpla su objeto y funciones y realice sus operaciones de acuerdo con este Convenio, los bienes y demás activos de la institución están exentos de toda clase de restricciones, regulaciones y medidas de control o moratorias”. Finalmente, el artículo 52 consagra diversas e importantes franquicias tributarias.

Es evidente que si estas inmunidades, exenciones y privilegios se extienden a las empresas que la Corporación Andina organice o en que participe, el Convenio reviste una extraordinaria gravedad, pues, de hecho, tales empresas quedarían al margen de las respectivas leyes nacionales como que no les afectarían, por ejemplo, las regulaciones cambiarias, el control de las exportaciones y de su retorno, el pago de tributos, la fijación de precios, etcétera.

Se justifica este capítulo del Convenio diciendo que es copia literal del artículo XI del Tratado que dio origen al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero, ahí reside el error, pues el BID no cuenta en su activo con empresas que haya organizado o en las cuales participe. El caso de la Corporación Andina es muy diferente a esas disposiciones que revisten, entonces, un alcance distinto y graví-

simo. En un memorándum oficial se dice: "Debe aclararse que las disposiciones comentadas sobre exenciones, inmunidades y privilegios son atinentes exclusivamente al patrimonio o a la persona jurídica denominada Corporación Andina de Fomento y por consiguiente no alcanzan, en manera alguna, a las empresas que ella organice o promueva o en que participe. Si mañana, por ejemplo, la Corporación resuelve formar una empresa multinacional siderúrgica, dicha empresa se establecerá al amparo de la legislación existente en el país donde se localice y por consiguiente no gozará de otros privilegios o franquicias que los que la legislación respectiva le franquee".

Si éste es, efectivamente, el alcance del capítulo VIII habría que precisarlo de modo claro e inequívoco. Si no lo es, por esta sola circunstancia el Convenio habría resultado ser inaceptable.

Una vez más, el problema de la supranacionalidad

El artículo 22 del Convenio dice que las decisiones adoptadas por las asambleas de accionistas a que se refiere su capítulo III "son obligatorias para todos los accionistas, aun para los que no hayan concurrido a ellas". Esta disposición consagra, una vez más, el principio de la supranacionalidad, en el sentido que la mayoría puede decidir algo que la minoría está obligada a cumplir. De esta manera, es posible que, por ejemplo, Chile quede sujeto a una decisión mayoritaria adoptada sin o contra su voluntad. Insistimos en lo ya dicho al referirnos a una disposición análoga del acuerdo subregional, en cuanto a que nos parece dudoso que, dentro de la Constitución, el gobierno chileno pueda quedar sometido a un acuerdo de mayoría, en el que no participó.

Poco vale que se argumente que las atribuciones establecidas en el capítulo III del Convenio son precisas y limitadas, pues debe tenerse muy en cuenta que a la Asamblea Extraordinaria le corresponde "conocer cualquier otro asunto que le sea expresamente sometido y que no sea de la competencia de otro órgano de la Corporación", lo que confiere una gran amplitud a su competencia y esto es, precisamente, lo que torna inquietante el carácter supranacional de sus decisiones.

La integración subregional es necesaria pero debe resguardarse el interés latinoamericano

A modo de resumen, reiteramos que la crisis de la ALALC significa que el proceso de integración se encuentra virtualmente para-

lizado, pues no sólo se han dejado de adoptar las decisiones necesarias para ir al establecimiento gradual y progresivo del mercado común latinoamericano, tal como se previó en el Tratado de Montevideo, sino que, aún mucho peor, se ha postergado el perfeccionamiento del área de libre comercio creada por dicho instrumento ya que no otra cosa significa haber dejado sin vigencia la disposición que, por medio de la lista común, aseguraba que la "liberación del intercambio" regional se produciría dentro del plazo de 12 años. Reafirmamos, también, nuestro convencimiento que para los países de mercado mediano, como Chile, el progreso económico e industrial se encuentra indisolublemente unido a la ampliación del mercado lo que, por una parte, involucra cambios estructurales internos que confieran poder de compra a los sectores mayoritarios y, por la otra, que nos integremos con otras economías. Pensamos, pues, que, ante la crisis paralizante de la ALALC, la integración subregional es una solución necesaria siempre y cuando se resguarde debidamente el interés latinoamericano.

Durante el debate sostenido en el Parlamento chileno, el gobierno acogió las observaciones que nosotros formulamos en el Senado y, a pedido del gobierno de Chile, las partes contratantes, en la asamblea celebrada en Caracas los días 8 y 9 de junio de 1970, por unanimidad las hicieron suyas y acordaron diversos resguardos, que se perfeccionarán jurídicamente a través de su incorporación al reglamento del Convenio Constitutivo.

Con respecto al artículo 4º letra i), que permite a la Corporación Andina transferir sus acciones, participaciones, derechos y obligaciones, sin establecer límites o condiciones que impidan el acceso del capital extranjero, se declaró que esa transferencia sólo puede efectuarse "con el consentimiento del país en el cual se ha realizado la correspondiente inversión".

Por lo que toca a la suscripción y transferencia de las acciones de las series "A" y "B", las partes declaran entender que "las acciones de la serie "A" deben permanecer en poder del sector público y que las acciones de la serie "B", susceptibles de pertenecer al sector privado, no podrán ser suscritas por, ni transferidas a, personas naturales extranjeras ni a personas jurídicas cuyos capitales sean mayoritariamente extranjeros, sin previo acuerdo entre los gobiernos de las partes contratantes". En relación con este mismo aspecto, se declara que la expresión "personas jurídicas o naturales del respectivo país de la subregión", significa personas naturales nacionales o personas jurídicas mayoritariamente nacionales del respectivo país de la sub-

región, con lo que se disipa el riesgo de que esas acciones puedan transferirse, por ejemplo, a personas jurídicas que, siendo del respectivo país de la subregión, tengan, sin embargo, el carácter de extranjeras por la composición del capital y su dependencia de sedes ubicadas en el exterior.

En lo que se refiere al peligro de que, dada la importancia proporcional de las acciones de la serie "C", que representan las tres cuartas partes del capital de la Corporación, éstas pudieran obtener que se modificara la estructura del Directorio, confiriéndoles participación, se aclara que forman parte de la estructura de la Corporación y, en consecuencia, constituyen *criterios básicos* del Convenio, las normas del artículo 5º, literal b), y lo dispuesto en el capítulo iv en cuanto afecte al control real de la Corporación por parte de los gobiernos. Por consiguiente, "los acuerdos que adopte la Asamblea Extraordinaria en virtud del artículo 15, que modifiquen esas disposiciones, no tendrán efecto, respecto de Chile, sin la aprobación previa de su Congreso Nacional". Esto significa que la estructura del Directorio no puede alterarse por acuerdo de la Asamblea Extraordinaria, pues esa estructura se considera "criterio básico" del Convenio y, según el artículo 15, los acuerdos de dicha Asamblea deben, en todo caso, mantener los "criterios básicos".

En cuanto a las inmunidades, exenciones y privilegios que establece el capítulo viii del Convenio, las partes contratantes declaran entender que se aplican exclusivamente a la Corporación Andina de Fomento y a sus funcionarios y no se extienden a las empresas en que ella tenga intereses ni a los funcionarios de éstas.

Por último, en lo que atañe al problema de que las decisiones adoptadas por las Asambleas Ordinaria y Extraordinaria "son obligatorias para todos los accionistas, aun para los que no hayan concurrido a ellas", lo que podría conducir a que, por ejemplo, Chile quedara sujeto al imperio de una decisión mayoritaria adoptada sin su contra su voluntad, se declara que "la aplicación de las decisiones que adopten los órganos de la Corporación, estará sujeta en todo caso a las normas constitucionales y legales chilenas, presentes y futuras".