

EDUARDO FREI M.
HERNAN ELGUETA G.
RICARDO FRENCH-DAVIS

CHILE Y EL PACTO ANDINO

DESLINDANDO RESPONSABILIDADES
ANTE LA HISTORIA

SANTIAGO DE CHILE

1976

EDUARDO FREI M.
HERNAN ELGUETA G.
RICARDO FRENCH-DAVIS

CHILE Y EL PACTO ANDINO

DESLINDANDO RESPONSABILIDADES
ANTE LA HISTORIA

SANTIAGO DE CHILE

1976

PRESENTACION

Es oportuno publicar el texto de estas tres cartas que aparecieron en "El Mercurio" en el curso de agosto y septiembre del presente año, en las cuales se sostuvo la conveniencia de que nuestro país continuara dentro del Pacto Andino.

Ahora el proceso está terminado y Chile ha quedado excluido, mientras los cinco países restantes, o sea Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia continúan adelante renovando su fe integradora.

Desgraciadamente no hubo un debate que permitiera al país conocer el problema en toda su amplitud y consecuencias. Estas cartas fueron el único recurso que tuvieron sus autores para expresar sus opiniones.

Por eso es conveniente no sólo dejar constancia de ellas, sino además señalar algunas características reveladoras de la forma como se tramitó este proceso.

Todos los chilenos han podido leer y oír reiteradas y categóricas afirmaciones en el sentido de que Chile no se retiraría del Pacto Andino, y en algunos casos se insinuó que quienes se referían a que existiera este peligro estaban torciendo la verdad o creando imágenes negativas.

Al final queda sólo un hecho claro y definitivo, y es que Chile ya no pertenece al Pacto, con el agravante de haberse retirado en las condiciones más deprimentes.

Por desgracia, abusando de una técnica ya conocida, los titulares de las informaciones que durante estos meses aparecieron no correspondían a los textos que podían leerse, distorsionando así su verdadero contenido.

Producido el retiro, el representante chileno apareció declarando textualmente: "Estamos muy satisfechos de este acuerdo (o sea, satisfecho de la exclusión de nuestro país). Ha habido consenso cordialidad y buen entendimiento. La reunión se realizó en un ambiente de positivismo y armonía. Chile se retiró del Pacto pero mantendrá sus vínculos a través de una comisión mixta andino-chilena".

Todo indicaría, según estas frases, que habíamos tenido un gran éxito, pero el plenipotenciario agrega: "Al no haberse logrado alguna negociación dentro del plazo fijado y de acuerdo al protocolo, los otros países convienen en que Chile se retire del acuerdo renunciando a todos sus derechos y cesando todas sus obligaciones a partir del 30 de octubre, excepto cuatro decisiones".

Si desnudamos los hechos de esta vacua fraseología, el resultado claro es que los otros cinco países convienen en que Chile se retire, con lo cual renuncia a todos sus derechos.

El representante de Chile se complace porque todo se hizo dentro de un gran consenso, de una gran cordialidad en el trato. Sin duda que hubo consenso para excluir a Chile; y según este diplomático de nuevo cuño, hasta cordialidad. Hemos llegado a un punto en que se manifiesta complacencia porque no hubo faltas de urbanidad, se mantuvo la educación y se constituyó una comisión mixta, fórmula conocida para los entierros más distinguidos.

Construir este Pacto requirió un gran esfuerzo. Era la primera vez que seis países de América Latina lograban un acuerdo de este grado de importancia, reconocido mundialmente. Hubo necesidad de trabajar con seis gobiernos distintos; vencer grandes dificultades en esta América nuestra tan llena de suspicacias, de diferencias, de falta de capacidad técnica para concretar muchas veces las políticas en resultados.

Fue así como se reunieron primero los Presidentes de las respectivas Repúblicas cuya declaración de intenciones implementaron después los Ministros de Relaciones Exteriores y la perfeccionaron hombres destacados y expertos de la más alta calidad hasta llegar al Acuerdo de Cartagena.

Para Chile, el final no puede ser más triste. De una pluma se echa abajo todo lo que se construyó, y quienes así proceden cuentan con el silencio y la imposibilidad de exigirles cuentas por el daño enorme que le han causado al país.

El Pacto Andino representaba un hecho de trascendencia histórica. Unía no sólo con proyecciones económicas sino políticas a Chile con Perú y Bolivia, sus vecinos, y con los países amigos de la Cuenca del Pacífico.

Romper este Pacto implica consecuencias de orden internacional que sería inútil ahondar aquí, pero que no tienden a mejorar la posición del país y sus relaciones con pueblos tradicionalmente amigos. Y esto no mejora la imagen ni la seguridad externa.

Para compensar estos efectos se habla ahora del ingreso de Chile a la Cuenca del Plata, como si se tratara de una alternativa excluyente. El Pacto Andino no excluía la relación con Argentina y los países del Atlántico, pues se puede demostrar con cifras que durante la vigencia del Pacto se incrementó enormemente el comercio con Argentina.

La integración en el Pacto Andino se hacía entre países de nivel más o menos equivalente, lo que hizo posible el Tratado. En el caso de la Cuenca del Plata, Chile, sin un Tratado previo, entra aislado en una nueva área, donde se encuentra en enorme desproporción.

Esta desproporción es notoria en la industria y en la agricultura. Ni una ni la otra podrían resistir una competencia en la que ambas están de antemano condenadas al fracaso.

Aun en el Pacto Andino, en que los diferencias eran mínimas, se buscaron mecanismos de compensación para los países de condiciones relativas más débiles.

Una integración con Argentina es fundamental para Chile y de gran conveniencia; pero el camino escogido no es el

mejor; no era necesario romper con unos para acercarnos a otros. Esto debilita nuestra posición y no la mejora.

Sin embargo lo ocurrido con el Pacto Andino no debiera extrañarnos.

Así, por ejemplo, durante tres años se aseguró al país por quienes dirigen la economía que el progreso de la agricultura era manifiesto y a veces se dijo que espectacular. Todas las informaciones tendían a presentar un cuadro lleno de éxitos.

Ahora nos encontramos con un balance que podríamos llamar aterrador. Diarios que publicaban esas informaciones optimistas se adelantan ahora a señalar la grave crisis de la agricultura; y expertos que destacaban un progreso notable, ahora dicen textualmente que la agricultura chilena atraviesa por un verdadero desastre. Y la realidad es así.

La situación de la industria no es por supuesto mejor. Mes a mes se anuncia el despegue, como si los titulares de los periódicos pudieran modificar la realidad, o se hacen engañosas comparaciones con un determinado mes del año pasado, que fuera el peor en veinte años.

El país se pregunta dónde están las nuevas industrias; dónde las nuevas inversiones; dónde las ampliaciones de las existentes. Y si algún magro ejemplo podría tal vez citarse, se compensa con el enorme número de industrias que han disminuido su personal en 20, 50 u 80% y otras que han cerrado o quebrado.

Con un criterio incomprensible se abren las importaciones y se deja indefensa a una industria que ha sufrido impactos gravísimos durante los tres años de la Unidad Popular y posteriormente con una política recesiva. La industria nacional en estas condiciones no podrá resistir esta competencia exterior. Ningún país al nivel nuestro la resiste, y aún otros inmensamente más poderosos, comenzando por Brasil y Argentina en América Latina, las protegen decididamente.

Se ha llegado a afirmar, verdadero sarcasmo, que esto se hace para proteger al consumidor.

Sería conveniente dilucidar a qué consumidor protege. Casi un tercio del país está cesante. Las cifras oficiales fluctúan

entre 17 y 18%, sin considerar el subempleo. A esto se agregan los que están en el plan del empleo mínimo, que son cesantes subvencionados en cualquier parte del mundo, sin contar el número tan grande de chilenos que se ha ido fuera del país en busca de trabajo. La mitad del resto que logra trabajo vive de un salario o sueldo mínimo o con rentas que llegan hasta no más de tres mil pesos, con lo cual tampoco constituyen mercado, porque ganan apenas para sobrevivir y para alimentarse malamente, por lo que han dejado de adquirir cualquier bien durable y hasta zapatos y ropa. Basta para ello leer las cifras oficiales.

De acuerdo al modelo económico que se nos impone, el centro de Santiago está lleno de whisky, de caviar, de aparatos electrónicos de lujo y de juguetes costosos, aparte de los automóviles de lujo. Ahora se nos anuncia que se importará ropa usada, lo que constituye la última etapa de la degradación de un país que comienza a vestirse de los sobrantes que otros usaron. ¿Qué industria podrá competir con ellos?

No se puede defender a consumidores que se comienza por dejar cesantes al cerrar las industrias, que no resisten las condiciones actuales internas y menos aun competencias externas como las descritas.

Está asimismo probado que sin una base de mercado nacional y regional no hay desarrollo ni posibilidades de expandirse hacia afuera. Esto es lo que se está destruyendo ahora con consecuencias irreparables para la industria nacional, que se levantara con tanto esfuerzo.

También nos afirman que la inflación está siendo controlada. Sería largo enumerar cómo sus previsiones se han ido prolongando. Después de tres años de disponer de omnímodos poderes, sin huelgas, todas las actividades con facilidades para despedir a cualquier empleado u obrero, o sea, sin limitaciones de ninguna especie para adoptar medidas y modificarlas a su arbitrio, terminamos con una inflación del orden del 180% y con una cesantía real, si consideramos el empleo mínimo, cercana al 30%.

Desaparecido ahora el Pacto, prometen que el país será invadido por capitales extranjeros y que los inversionistas que estaban a las puertas de Chile sólo esperaban esta resolución. Nadie sabe quiénes son, no hay listas de estos inversionistas, pero debemos creer, como en los otros casos, que el milagro se producirá. Lo curioso es que Bolivia conoce un boom de inversiones. Lo mismo Venezuela, en gran medida Colombia, Ecuador y hasta el Perú, que ha debido pasar por diversas dificultades, y todos ellos se mantienen dentro del Pacto.

Ni siquiera en rubros como la minería, donde las inversiones no estaban sujetas a la Decisión 24, se han concretado ni han venido capitales después de tres años de trámites y conversaciones y gran publicidad.

La responsabilidad de quienes dirigen la economía e imponen estas recetas cuyos resultados se comprueban, es evidente.

Lo grave es que quienes imponen esta política económica en cualquier momento pueden irse y difícilmente el país recordará en el futuro sus nombres. Pero las instituciones que los sostienen y el país pagarán las consecuencias de tan hondas y en cierta manera irreparables heridas.

E. F.

El retiro de Chile, un error irreversible e irreparable (*)

EDUARDO FREI MONTALVA

(*) Aparecido en "El Mercurio", el 28-VIII-76.

Durante estas últimas semanas en el diario de su dirección se han publicado numerosas noticias y comentarios relativos al Pacto Andino. Asimismo, han aparecido cables cuyos textos revelan que existe el riesgo evidente de que si se mantienen las posiciones sostenidas por los representantes chilenos, nuestro país sea excluido del Pacto o que, como alternativa, los cinco países restantes constituyan uno nuevo, en el cual Chile no estaría incluido.

Me parece un deber dar en este caso mi opinión sobre esta importante materia, porque el Pacto Andino tuvo su origen en conversaciones que sostuve el año 1965 en La Moneda con el Presidente Electo de Colombia, señor Carlos Lleras Restrepo, y porque posteriormente me correspondió firmar en Bogotá, junto con los Presidentes de Colombia y Venezuela y los representantes del Perú y Ecuador, a los cuales se agregó posteriormente Bolivia, las declaraciones y actas que le dieron nacimiento. El Gobierno de Chile fue, además, un activo promotor en las negociaciones para llegar al Acuerdo de Cartagena y crear los organismos que le dieron vida operacional.

Las razones que movieron a estos seis países fueron, entre otras, la necesidad de crear un mercado más amplio para desarrollar sus economías. Este mercado, que agrupa hoy a más de 70 millones de personas, con un producto superior a los 60 mil millones de dólares, está integrado por países relativamente parecidos en su grado de crecimiento, por lo cual habría "una competencia o intercambio entre iguales".

Como es sabido, la integración de países de muy distinto grado de desarrollo resulta siempre difícil cuando no imposible, porque si los grados de poder o de fuerza y las industrias instaladas son muy desiguales, el débil queda en evidentes condiciones de inferioridad o sometimiento.

Los países que conforman el Pacto Andino se juntaron para promover una distribución equitativa y eficiente que compensara algunas diferencias, en especial a través de mecanismos como el llamado "Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial".

Estuvo también presente en el ánimo de quienes lo crearon, la convicción de que para un país en desarrollo y aislado, los mercados externos no son de fácil acceso, muchos de ellos inestables y otros cautivos de las grandes empresas transnacionales.

En tales condiciones resulta difícil exportar productos no tradicionales en forma conveniente y estable para el país de origen.

La integración, en cambio, abre acceso a mercados más amplios que el nacional, lo que permite aprovechar economías de escala en aquellos rubros para los cuales los mercados del resto del mundo son normalmente muy difíciles de penetrar, y permite a través de un arancel

externo común defender a los productores subregionales frente a la competencia exterior.

El pacto así concebido abre perspectivas muy amplias a los empresarios nacionales de los países integrantes, los cuales pueden contar con la información adecuada y la certidumbre de poder vender en un área más extensa, ya que ella es siete u ocho veces superior al mercado interno chileno.

Estas integraciones regionales son un camino que están siguiendo diversos países del mundo, convencidos de la necesidad de tener una base sólida y propia de operación para salir a luchar en los mercados mundiales. Si eso es necesario para naciones tan poderosas como las europeas, que forman una comunidad, algunas con poblaciones superiores a 60 millones de habitantes y con un producto nacional superior a los 200 mil millones de dólares, con cuánta mayor razón se justifica para un país que con mucho optimismo no llega a los 8 ó 9 mil millones al cual se le ofrece la oportunidad de ingresar a un mercado entre iguales con incalculables posibilidades.

Algunos sostienen que el hecho de pertenecer al mercado andino dificultaría para el país abrirse paso hacia otros, lo que carece de fundamento porque esta integración no disminuye las posibilidades de intercambio con Argentina, que ha aumentado considerablemente, o con Brasil, Estados Unidos o con cualquier otro. Además, no hay duda también que el pertenecer a un mercado más amplio le da a este conjunto de países una capacidad de negociación indispensable y que no pueden tener aislados.

El argumento fundamental que se esgrime para condicionar la participación de Chile es que la Decisión 24 haría difícil, si no imposible, la llegada a nuestro país

de inversiones extranjeras que le son necesarias. La primera pregunta que surge es saber por qué los otros cinco países, que están recibiendo mayor inversión extranjera que Chile y con un ritmo de desarrollo muy superior, estiman que esta decisión no los perjudica y mantienen el pacto.

La inversión extranjera encuentra en el Pacto Andino condiciones favorables y no desfavorables como se trata de hacer creer, porque siempre será más atractiva una inversión si ella cuenta con un mercado muchísimo mayor y se pacta con un conjunto de países, lo que ofrece una mayor estabilidad que las convenidas con uno solo, ya que así es más difícil modificar las reglas de juego establecidas. El mercado andino es evidentemente más atractivo que el reducido a un solo país, aunque éste prometa una apertura indiscriminada al inversionista extranjero en un mercado pequeño y aislado, con alta tasa inflacionaria.

En el mundo existe una experiencia generalizada que revela que normas muy favorables y una actitud en la práctica irrestricta para el ingreso del capital externo son de dudoso futuro. Generalmente ellas atraen a los inversionistas menos serios o que están dispuestos a correr riesgos y por eso mismo a obtener grandes utilidades a corto plazo. Ninguna de esas características pueden ser convenientes para el país.

La principal norma de la Decisión 24 es la conversión gradual de las empresas extranjeras que desean operar en el mercado andino en empresas mixtas. Uno de los objetivos de esta participación es lograr el traspaso de los conocimientos técnicos y administrativos hacia el personal nacional, que queda así asimilado a empresas radicadas en el país.

Hace 20 años o más la actitud del inversionista extranjero frente a la constitución de empresas mixtas no era receptiva. Esa situación ha cambiado en el mundo entero y hay muchas mayores posibilidades de lograr la constitución de entidades que asocien al capital extranjero con capital y gestión nacional, ya sea pública o privada. Los cambios que se han operado en la economía internacional en lugar de dejar fuera de época a la Decisión 24 la hacen hoy más válida.

Por otra parte, la Decisión 24 es flexible. Desde luego no busca la nacionalización total ni inmediata, sino que busca llegar en un plazo de 15 ó 20 años a que el 51 por ciento del capital sea nacional o subregional, y cuando el socio es el Estado basta con un 30 por ciento de propiedad nacional.

La transferencia de capital en la empresa extranjera actual no tiene por qué hacerse con el retiro de ella a medida que aumente la participación nacional, pues el cambio en la propiedad puede realizarse por la vía del crecimiento de las empresas.

La conversión de empresa extranjera en mixta se realiza así en forma gradual, escalonada, y para cumplir con ella bastaría que una proporción alta de las nuevas inversiones fuera de origen subregional. En este mundo de hoy un plazo de 15 ó 20 años para operar en un mercado 7 u 8 veces más amplio que el nacional chileno da posibilidades, seguridad y tiempo a las empresas.

A esto es necesario agregar que si se establecen industrias para vender sus productos en cualquier otra parte del mundo, fuera de los países del área andina, no cae bajo esta disposición de constituirse en empresa mixta. Así por ejemplo, inversiones que pudieran hacerse en el cobre para exportar a otras áreas no están afectadas a

la nacionalización progresiva. Esto generalmente no se dice.

En los recientes acuerdos de Boyacá se tomaron, por lo demás, dos importantes decisiones que modifican la 24 de una manera importante. La primera es que las remesas de utilidades al exterior se aumentan del 14 al 20 por ciento y la segunda que se reconoce que el capital proveniente de otros países de la subregión, o sea el capital subregional, sea considerado para todos estos efectos como capital nacional.

Siempre he sostenido que la Decisión 24 u otras del pacto pueden ser perfeccionadas. El año 1972 concurrí a un seminario en la Universidad de Boston al cual asistían entre otros el ex Presidente de Colombia, don Carlos Lleras Restrepo; el ex Ministro de Hacienda del Brasil y actual Embajador en Londres, señor Roberto Campos; el señor Héctor Hurtado, actual Ministro de Hacienda de Venezuela. En esa ocasión sostuve que la Decisión 24 era fundamentalmente correcta, pero que la práctica había señalado que era necesario hacer algunas modificaciones y entre ellas señalé estas dos que acaban de ser aprobadas en Boyacá. Esta opinión fue compartida por el ex Presidente Lleras y demás asistentes.

La Decisión 24 no está inspirada en ningún tipo de recelo en contra de la inversión extranjera, que es indispensable, y así lo estiman los otros cinco países; pero todos ellos piensan que hay inversiones extranjeras favorables y otras inconvenientes. Algunos dogmáticos pretenden condenarlas en block, y otros, desde el lado opuesto, las idealizan y transforman en la única salvación. Ni lo uno ni lo otro. La inversión depende mucho de las condiciones y objetivos del país receptor, de que se incorporen a él y colaboren a un desarrollo nacional

con características propias. Eso en el mundo se está entendiendo cada vez más y todas las tendencias caminan en ese sentido.

En cuanto al arancel exterior común, que es el otro punto en discrepancia, la propuesta de la Junta aprobada en Boyacá por cinco países participantes del Pacto sin la asistencia de Chile significa una rebaja apreciable respecto de los niveles que regían en los países andinos y en particular en los bienes elaborados de consumo que estaban en exceso protegidos.

Todos sabemos que hubo una etapa de proteccionismo sin el cual no habría nacido ninguna industria en Chile ni en los países que forman el Pacto Andino. Por lo demás, hasta las más grandes potencias en su etapa inicial de desarrollo han sido proteccionistas y lo son aún en muchos aspectos.

La continuación entre nosotros de esta protección inicial sin modificaciones significó un error y con frecuencia abusos que es necesario corregir, pero cosa muy distinta es pasar bruscamente de un extremo a otro.

La rebaja aprobada en Boyacá tiende a llegar a niveles razonables que se han fijado en máximos de hasta 60 ó 70 por ciento, salvo excepciones. El nivel planteado por los representantes del equipo económico chileno actual es de 35 por ciento. Los efectos negativos de una rebaja de este tipo en la industria nacional aún no se notan en toda su plenitud, pues faltan algunas por hacer y porque frente a la dramática situación económica y desocupación que enfrenta la industria nacional una competencia en esas condiciones con los países desarrollados sería de las más serias consecuencias.

Una desgravación gradual como la propuesta por los

signatarios del Pacto, al país que más convendría sería justamente a Chile.

El empresario chileno ha sufrido dos experiencias económicas muy difíciles en seis años. En los primeros tres, inseguridad, paralización, "tomas", nacionalizaciones sin criterio alguno y dificultades en todo orden. En los últimos tres, ha tenido seguridad, pero también restricciones muy severas, paralización del mercado, recesión y caída de producción en casi un 25 por ciento, como lo señala la propia Sociedad de Fomento Fabril, lo que es sin duda enorme. Por combatir la inflación hemos llegado a una situación que el país bien conoce. El economista y primer vicepresidente del National City Bank, señor Irwing S. Friedman, recientemente escribió: "Por haberse convertido en una plaga global, a la inflación hay que combatirla mundialmente. Hay que combatirla no con desempleo ni crecimiento económico reducido y niveles de vida más bajos, sino con mayor producción y mayor eficiencia".

En general las empresas chilenas han debido hacer frente a una menor demanda, a grandes deudas, altos intereses crediticios, están descapitalizadas y no han renovado sus equipos, pues están trabajando a un nivel bajo respecto a su capacidad. En esas condiciones, empresas debilitadas, sin base de consumo interno, atrasadas en cuanto a renovación de equipos, tendrán que entrar a competir con productores externos que durante los últimos años no han sufrido los avatares que ha sufrido Chile y han progresado velozmente en cuanto a tecnología e instalaciones.

Este empresario además no dispone de crédito o dispone de un crédito escaso y a costos increíblemente altos, y así tendrá que enfrentarse a empresarios que dis-

ponen de amplios préstamos a bajísimo interés en comparación al nuestro y de mercados internos de enorme volumen, lo que abarata sus costos y les permite exportar excedentes.

No podía ser una oportunidad peor para ensayar un cambio de esta naturaleza. Si así ocurre, la crisis se ahondará, agravándose la situación industrial y la desocupación que afecta a profesionales, técnicos y obreros; lo que sin duda sería de catastróficos resultados no sólo sociales, que ya por sí solos son los de mayor consideración, sino también económicos, pues reducirían aun más un mercado ya deprimido.

El argumento de que esto "favorece al consumidor" es, para decir lo menos, sorprendente, pues para que haya consumidores tiene que haber trabajo y por lo demás esas importaciones son para un grupo muy restringido que paga por ellas cualquier precio, como se está viendo.

Un posible retiro de Chile —cualesquiera que sean los nombres que se le den al hecho—, por mantener una posición rígida, ha conducido a que los otros cinco países consoliden una posición conjunta, lo que no sólo es inconveniente sino muy grave para nuestro país.

Todo esto ocurre en un momento crucial del Pacto Andino. Muchas de sus acciones están en camino; muchas inversiones realizándose en todos los países y al mismo tiempo produciéndose diversas asignaciones de acuerdo con los programas sectoriales de desarrollo industrial.

Es alarmante pensar que Chile pueda quedar al margen de los otros cinco países que están dispuestos a avanzar con decisión y por su cuenta.

Los errores en este campo no son iguales a los que se cometen adentro del país. Tienen mucho de irreversibles e irreparables. Las estructuras de producción dirigidas al mercado subregional se están conformando. Si en el futuro se quisiera volver, la situación de Chile sería muchísimo más difícil. Un dogmatismo que no considere el problema en su conjunto puede causarle un irreparable daño a la nación si se llega al extremo de la ruptura.

Retirarnos del mercado andino donde formamos parte de una comunidad de naciones, a las cuales estamos unidos por tantas razones, que sería obvio señalar, nos dejaría en una situación aún más aislada. Por eso creemos que éste es un problema que debe ser meditado cuidadosamente antes de tomar una resolución que tendría implicancias no sólo económicas, sino políticas y otras de muy variada índole que no es del caso señalar aquí. Esta decisión, en consecuencia, no puede ser sólo de carácter económico-técnico sino debe ser una decisión política de la mayor trascendencia.

Seguramente se darán razones y explicaciones para combatir o desvirtuar lo que estoy afirmando. No sería la primera vez que esto ocurra; pero el hecho simple y claro es que la no permanencia de Chile en el Pacto constituiría un grave daño para el país y para su futuro.

El retiro de Chile: una medida mal justificada (*)

HERNAN ELGUETA GUERIN

(*) Aparecido en "El Mercurio", el 14-IX-76.

Hace unos días "El Mercurio" publicó una extensa carta de don Emilio Sanfuentes V. en la que refuta un artículo en el que el ex Presidente Frei hace una documentada defensa del Pacto Andino.

Pese a la extensión del artículo del señor Sanfuentes, en él elude uno de los aspectos centrales del problema y, tal vez, el más importante de los planteados por don Eduardo Frei, el que se refiere a la ineludible necesidad que tiene Chile de ampliar su mercado hacia países de un desarrollo equivalente. Por otra parte, al tratar el problema arancelario, ignora las experiencias, no sólo de Chile, sino del resto de los países del mundo.

Para comprender la razón de ser y los alcances del Pacto Andino, hay que retroceder al año 1965, en que se dieron los primeros pasos para su puesta en marcha. Tengo, personalmente, antecedentes para referirme a este aspecto del problema, porque me cupo muy directa participación en esa etapa del proceso.

Siempre me preocupó el hecho de que en nuestro comercio con los países de mayor desarrollo de la ALALC,

como ser Argentina, Brasil y México, Chile resultaba perjudicado en los términos de su intercambio, pues dado el mayor avance industrial de esos países, importábamos de ellos productos terminados, con gran valor agregado, y sólo teníamos mercado para nuestras materias primas. En estas condiciones, a través de las franquicias aduaneras que les habíamos concedido, se desviaban muchas de nuestras importaciones de los países que nos habían proveído tradicionalmente, hacia esos mercados, reduciéndoles los derechos de aduana, con desmedro de nuestros ingresos fiscales, y pagando por ellos mayores precios, lo que nos significa un importante sacrificio de divisas. Lamentablemente al no exportar Chile productos manufacturados no obteníamos una adecuada compensación que justificara ese doble sacrificio.

En mi opinión, la solución del problema, a mediano o largo plazo, era lograr un equilibrio entre los socios de la ALALC, para lo cual lo más lógico era hacer de los países de menor desarrollo un sólo país, por lo menos en algunos sectores de su producción industrial. Para ello era evidente la necesidad de una integración entre ellos que les permitiera ampliar sus reducidos mercados internos, facilitando el desarrollo en cada uno, de acuerdo con sus ventajas naturales, de industrias en que pudiera funcionar la economía de escala y se justificara la aplicación de la más avanzada tecnología. Restablecido así el equilibrio entre los socios de la ALALC, ya que el grupo de los países andinos, así integrados, pasaría a tener un potencial industrial semejante al de los socios más desarrollados, el intercambio se realizaría sobre bases equitativas, igualmente convenientes para todos, única forma en que los convenios comerciales internacionales pueden perdurar y alcanzar buen éxito. El me-

Un ejemplo de que para ello es indispensable un equilibrio en el desarrollo económico de los socios lo tenemos en el Mercado Común Europeo.

El Presidente Frei y su Ministro de Relaciones Exteriores acogieron con entusiasmo esta idea y me encomendaron dar los primeros pasos para su puesta en marcha, designándome Embajador en Venezuela.

Encontré en el Presidente Leoni un decidido apoyo y el Presidente Carlos Lleras, de Colombia, se transformó en el paladín del Pacto Andino. La concurrencia de los gobiernos de Perú, Bolivia y Ecuador permitió, finalmente, hacer realidad esta idea.

No pueden olvidarse los obstáculos y la acción opositora de importantes sectores que hubo que vencer. En Venezuela, la poderosa Fedecámaras, que agrupa a los industriales, fue, en principio, decidida opositora al Acuerdo. Una importante delegación de industriales chilenos, que representaba a la Sociedad de Fomento Fabril, viajó a Caracas e hizo una efectiva labor de convencimiento frente a sus colegas venezolanos. Por su parte, don Raúl Sáez, ante varios gobiernos e instituciones gremiales, hizo una documentada y brillante defensa de este trascendental Acuerdo.

No podemos decir que los avances prácticos alcanzados satisfagan ampliamente las aspiraciones que se alentaron en un comienzo. Pese a ello, en determinados sectores se han logrado acuerdos de la más grande importancia. Estos procesos, dados los intereses creados, los temores y suspicacias que tienen que vencer, toman tiempo y requieren un respaldo decidido, permanente y tenaz de los gobiernos.

Pese a esos problemas, sectores industriales chilenos tan importantes como el metalúrgico han encontrado en

esos países, precisamente por tener un desarrollo inferior al de los tres grandes de la ALALC, un sólido mercado para su producción de artículos terminados, mercado que perderían si Chile cometiera la insensatez de marginarse del Pacto Andino.

El extenso artículo del señor Sanfuentes ignora este fundamental aspecto del problema, que, en el hecho, constituye la razón de ser del Acuerdo de Cartagena.

En cuanto al problema arancelario, el señor Sanfuentes se extiende en una serie de consideraciones teóricas para defender la tesis de los sostenedores de la actual política económica chilena, en contra de lo sustentado por todos los demás miembros del Pacto, en el sentido de que para lograr un desarrollo industrial más eficiente es necesario reducir aún más el arancel externo común. En este aspecto, además de ignorar la experiencia mundial en esta materia y la realidad chilena, parte de dos falsas premisas: presentar a quienes defienden un nivel razonable de protección como partidarios de un proteccionismo exagerado, que nadie ha defendido, y, por otra parte, sostener que tiene que haber una "relación inversa" entre el tipo de cambio y la política arancelaria, o sea, que si se elevan los aranceles debe reducirse el tipo de cambio, y si se rebajan, debe alzarse.

No me explico esta obligada relación. Pienso que en todo caso el tipo de cambio debe ser el que corresponda al valor real de nuestra moneda y que la protección debe ser la adecuada y necesaria para impulsar el desarrollo industrial que convenga al país.

El problema arancelario radica esencialmente en la determinación de ese margen adecuado y necesario. Para ello no basta con tener presente nuestra debilidad económica, sino que hay que considerar las condiciones

privilegiadas de los países con que deberemos competir, como son las que tiene Argentina para su producción agrícola, o los Estados Unidos y países europeos para la fabricación de maquinarias, equipos, etc., o las de Japón y otros países de Oriente en la industria electrónica.

Todos los países que han logrado un alto grado de desarrollo recurrieron en un comienzo a políticas proteccionistas, las que fueron atenuando en forma gradual a medida de los avances que iban logrando en el perfeccionamiento de sus industrias. Hoy mismo, países del más alto desarrollo recurren a protecciones arancelarias importantes para defender determinadas industrias, como lo ha podido comprobar Chile cuando ha tratado de exportar cobre manufacturado. Por lo demás, un país como Brasil, que ha sido considerado como modelo por nuestros economistas, mantiene aranceles inmensamente superiores a los que se han fijado los demás países signatarios del Pacto Andino y que Chile considera que deben rebajarse en forma substancial.

En Chile, cuando la industria nacional atraviesa una de sus peores crisis debido, en gran medida, a las reducciones de las protecciones arancelarias ya hechas, se pretende ir a una nueva y drástica rebaja de derechos aduaneros. Es como si a un grupo de enfermos del pulmón, que han sufrido durante seis largos años graves complicaciones de su enfermedad que los han llevado a un grado de debilidad extrema, se les hiciera salir en pleno invierno desnudos a la calle, con la teoría de que los que sobrevivan habrán demostrado una gran fortaleza y tendrán un brillante porvenir; pero sin pensar ni considerar que de los que mueran depende la supervivencia de miles de familias.

Los fundamentos de la política defendida por el señor Sanfuentes dicen responder a la superior aspiración de impulsar un desarrollo industrial de gran eficiencia y de favorecer al consumidor con la oferta de mejores productos a más bajo precio, a través de la libre importación, con reducidos derechos de aduana, de artículos extranjeros. Los industriales, con un criterio esencialmente práctico, formado a través de su experiencia, pensamos que para lograr un desarrollo industrial de esas características es necesario crear las condiciones indispensables. Entre ellas, un mercado más amplio que aumente el consumo, estímulo a la inversión en nuevos equipos, existencia de técnicos en todos los niveles, una tributación prudente, créditos a tasas de interés razonables y márgenes de protección adecuados frente a la competencia de países con condiciones extraordinariamente favorables.

El país está constatando que esas condiciones no se han dado. La importación de bienes de capital ha disminuido en forma alarmante, los técnicos emigran en forma masiva, la tributación continúa siendo agobiante, el crédito tiene un costo exorbitante, se han reducido en forma importante las protecciones arancelarias y se anuncian nuevas reducciones y, ahora, el mercado puede reducirse aún más si nos vemos excluidos del Pacto Andino. Estas son las razones de que hayan quebrado varias empresas, de que no se hayan creado nuevas industrias y de que el capitalista chileno prefiera hacer fáciles utilidades en negocios financieros.

Mientras exista abundancia de divisas, situación que estimo transitoria, dado que Chile ha tenido tradicionalmente una balanza de pagos deficitaria, un sector privi-

legiado puede verse favorecido con la oferta de productos importados, la mayoría de los cuales son suntuarios; pero cuando esta situación cambie y hayan desaparecido numerosas industrias el consumidor chileno quedará entregado a la especulación provocada por la disminución en la oferta de bienes nacionales e importados y esto después de haber pagado la experiencia con un desempleo de características trágicas y con el éxodo de técnicos y obreros especializados que, en una gran proporción, serán irrecuperables.

El señor Sanfuentes sostiene en su artículo que la actual política económica obedece a un meditado diagnóstico de las causas "del estado de virtual estancamiento económico en que se encuentra el país desde hace ya varias décadas". Para ser justos y ecuanimes, conviene recordar al señor Sanfuentes que en la no tan lejana década del 60, con Pacto Andino y Decisión 24 se realizaron más inversiones y se ampliaron más industrias que en ninguna otra época de nuestra historia. Baste recordar que sólo en el cobre se invirtieron más de 800 millones de dólares, fuera de las muy cuantiosas hechas en la petroquímica, la celulosa, la electrónica, etc., y que en ese mismo período se amplió la industria textil en un 80 por ciento, más que se duplicó la azucarera de lansa, se instalaron innumerables industrias metalúrgicas y plásticas y se construyó la planta de neumáticos Firestone, hoy vendida a inversionistas extranjeros en un precio inferior a su costo.

Debido a la extensión de la presente, sólo me referiré muy brevemente a las consideraciones que hace el señor Sanfuentes para demostrar que la Decisión 24 ahuyenta al inversionista extranjero al limitar las remesas de utilidades, hoy día a un 20 por ciento. Para respaldar este

juicio cita como ejemplo el de Brasil que, según expresión suya, "se ha convertido en gran receptor de inversión externa". A este respecto es conveniente que se sepa que la legislación brasileña impone una fuerte y creciente tributación a las remesas de utilidades que exceden de un 12 por ciento. Con este antecedente ¿no cree el señor Sanfuentes que el interés de los capitalistas internacionales por invertir en Brasil se deba más bien al potencial de su mercado consumidor, mercado que los signatarios del Pacto Andino están tratando de constituir a través de su integración?

Finalmente, no puedo dejar de expresar mi extrañeza frente al juicio que emite el señor Sanfuentes y que deja entender que la permanencia de Chile dentro del Pacto Andino significaría "la absorción de nuestra soberanía nacional por parte de un grupo de países o de burócratas internacionales". Y esta extrañeza es mayor cuando se observa la similitud que hay entre estos conceptos y los expresados en una insólita declaración de un economista venezolano que aparece en un remitido pagado, publicado en el diario "El Universal", de Caracas, en que este señor, en una inexplicable actitud, en vez de preocuparse de la permanencia de su propio país dentro del Pacto Andino, gasta argumentos y dinero para aconsejar a Chile que lo abandone.

Las ventajas del Pacto Andino para Chile (*)

RICARDO FRENCH-DAVIS

(*) Aparecido en "El Mercurio", el 29-IX-76.

Escribo estas líneas con el propósito de contribuir en el debate sobre un tema que reviste enorme importancia para los intereses permanentes de nuestra patria, como lo es el Pacto Andino. En los últimos días han aparecido publicados en "El Mercurio" una carta de don Eduardo Frei, un recuento de una mesa redonda con participación profusa de miembros del equipo económico gubernamental y una carta de don Emilio Sanfuentes.

Debido a la brevedad obligada de estas líneas sólo podré abarcar unos pocos puntos sobre el tema. Veamos sucintamente algunos aspectos relacionados con el Arancel Externo Común (derechos de aduana que en el futuro cada país andino debe aplicar a las importaciones provenientes del resto del mundo, como mecanismo de protección de la producción local) y con la Decisión 24 (normas comunes de tratamiento a la inversión extranjera).

El Ministro de Economía afirma que "El esquema andino significaría repetir en una escala mayor los mismos errores ya cometidos en nuestro país" ("El Mercurio", 28-8-76, p. 24). Emilio Sanfuentes apoya esta declaración al

sostener que "el nivel de protección arancelaria propuesta por los otros países del Pacto Andino condena a nuestro país, tal vez para siempre, a una situación de aislamiento e ineficiencia, desde el momento en que las actividades exportadoras no tradicionales no tendrían posibilidad alguna de desarrollarse"; remacha su declaración hablando de una supuesta tasa de protección efectiva de **215%** que parece imputarle a la propuesta andina. Una mera lectura de los documentos elaborados por la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), preparados luego de frecuentes consultas a técnicos de todos los países, demuestra que ella está plenamente consciente de que en el pasado se han cometido errores en el proceso de industrialización de nuestros países. Pero con un estilo pragmático busca remediar esos errores, discerniendo entre los aspectos positivos y los negativos del proceso.

La propuesta andina de Arancel Externo Común elimina causas importantes de los defectos pasados: no contempla prohibiciones ni cuotas de importación, que han sido dos factores determinantes de las ineficiencias registradas en el pasado. Los niveles arancelarios propuestos, de hasta 65 por ciento, son decididamente moderados para el grado de desarrollo de nuestros países (la teoría siempre debe adaptarse a cada realidad y no viceversa). También lo son respecto de los vigentes en otros países latinoamericanos: por ejemplo, los aranceles **medios** aplicados en la actualidad por Brasil a los bienes de consumo son superiores al 80 por ciento; de igual manera son moderados respecto de los que regían en cada país andino en 1975. Esto último es particularmente cierto cuando se trata de la llamada protección efectiva. La propuesta de Arancel Externo Común general, preparada por la JUNAC, se ha elaborado con tasas de protección efectiva

de hasta el 85 por ciento. Por ello resulta inexacto e incorrecto sostener que la propuesta andina contenga protecciones efectivas del 215 por ciento.

Los únicos aranceles relativamente altos corresponden a algunas producciones asignadas a Bolivia y Ecuador y a la armadura de automóviles. Lo primero se ha hecho con la aprobación unánime de los países, con el objeto de compensar a Bolivia y Ecuador su calidad de menor desarrollo económico.

De estos antecedentes fluye que no tiene ninguna base la afirmación de que la aplicación del arancel andino provocaría efectos catastróficos sobre la capacidad exportadora. La realidad es al revés, como las crecientes exportaciones no tradicionales hacia los mercados andinos lo están demostrando. Es preciso observar no sólo su nivel absoluto hoy día, alrededor de 100 millones de dólares, sino también considerar que antes de la firma del Acuerdo de Cartagena no alcanzaban a 13 millones. Cabe advertir que la distinción según tipo de exportación reviste gran importancia. Las tradicionales, como el cobre, son de fácil colocación. En cambio, es difícil encontrar mercados para muchas exportaciones nuevas. Ahí reside uno de los puntos en los que las ventajas del Pacto Andino son difícilmente superables.

No sólo el nivel sino que también la estructura del arancel (las diferencias entre las tasas que se apliquen a cada producto de importación) posee importancia. La propuesta andina de arancel externo común está graduada, entre otros, por la capacidad de absorción de empleo de cada actividad. Así comprende niveles más elevados de protección para las actividades intensivas en el uso de trabajo, y bajas para las que usan mucho capital. Por ejemplo, contempla tarifas mayores para la metalmecáni-

ca y menores para la petroquímica y fertilizantes. De esta manera se procura que los incentivos a nuevas inversiones absorban más empleo por unidad de capital. En un país con una desocupación tan dramática como la que Chile sufre en estos años, al sector industrial le corresponde un papel destacado en la generación de empleos productivos; los países andinos ya proveen un mercado importante y mucho mayores son las perspectivas futuras. Por ejemplo, las posibilidades de colocación de exportaciones del sector metalmecánico son muy promisorias dentro del Pacto Andino, como muy bien lo ha señalado ASIMET. Cabe preguntarse, legítimamente y con preocupación, si la insistencia del equipo económico en continuar su liberación de importaciones resultará dañina no sólo para muchas industrias, sino también para el nivel de ocupación. Es fácil provocar cierres de fábricas con una liberación excesiva, en cambio es lenta y difícil la creación y expansión de las nuevas empresas. Reconozco con claridad que muchas de las medidas adoptadas en 1973 y 1974 en el campo de la política de importaciones fueron acertadas, pero ya hoy se han pasado al otro extremo en términos de la intensidad, rapidez y momento en que se continúa liberando.

Aun cuando las nuevas rebajas anunciadas son muy fuertes —y no debe olvidarse que serán crecientemente más dolorosas en lo que sigue— ya se han dejado sentir sus efectos. Ello se aprecia en la profusión con que se ha empezado a hablar de dumping, incluidas importaciones provenientes desde la Argentina. El problema de la intensidad se ha agravado con la drástica reducción que ha experimentado el tipo de cambio real en lo corrido del año que, al incluir la revaluación del 29 de junio, alcanza a un deterioro superior a 25 por ciento. ¿Son compatibles

la liberación de importaciones al ritmo anunciado con una reactivación de la economía y con el actual tipo de cambio?

Para terminar, algunos breves comentarios sobre la inversión extranjera. Es preciso repetir que la Decisión 24 no busca la nacionalización total, sino tan sólo la conversión en mixtas de las empresas extranjeras (51 por ciento de capitales nacionales, o 30 por ciento si es el Estado el socio). Se pretende, así, que una mayor proporción de los beneficios potenciales se transmitan hacia nacionales: accionistas, administradores, difusión de tecnología; de lo contrario no dejan un efecto positivo permanente en la economía nacional. La conservación por el inversionista extranjero de un 49 o un 70 por ciento de la propiedad, según el caso, mantiene su interés en la operación de la empresa. A su vez, la participación nacional directa debe posibilitar que los aportes de tecnología sean más valiosos que lo que fueron en el pasado. Véase, por ejemplo, la naturaleza limitada de los aportes efectuados por la inversión extranjera con la aplicación de un Estatuto generoso como el DFL 258, de 1960. De algo deben servir las lecciones del pasado.

La conversión en mixta no requiere necesariamente retiros de capitales del país. Ese proceso puede realizarse mediante la participación nacional en las expansiones de inversiones. Las oportunidades de inversión en la economía chilena, con un mercado tan deprimido, no son muy claras actualmente; una excepción es la que ofrece el mercado andino en muchos rubros. Indudablemente, las empresas que se conviertan en mixtas requerirán fuertes inversiones para producir para el mercado andino, tantas veces superior al nacional. Allí habría un nuevo destino

productivo para el ahorro privado nacional que hoy no encuentra una ubicación estimulante.

Por otra parte, la conversión en mixta no es obligatoria en los sectores de productos básicos (mineros y forestales). Reflejando la flexibilidad que caracteriza en general a la Decisión 24, cada país puede decidir si recurre a empresas foráneas o no. Tampoco queda afectada a conversión la inversión que destine más de un 80% de su producción a mercados de terceros países. En contraposición con lo que asevera Emilio Sanfuentes, el artículo 34 de la Decisión 24 dispone esta opción de cada país para establecer empresas extranjeras que no operen para el mercado subregional, sean nuevas o existentes.

Por último, la posibilidad de que el capital proveniente de cualquier país andino llegue a ser computado como nacional, para cumplir con las normas de conversión en mixta, facilita el desarrollo de empresas subregionales. Debe destacarse, además, la oportunidad de crear empresas multinacionales andinas, que serán regidas por la Decisión 46, que acaba de entrar en aplicación luego de su reciente ratificación. La constitución de empresas multiandinas permitiría entrar a competir en un mejor pie en los mercados externos, proveyendo así otra fuente de incremento en las exportaciones no tradicionales.

Esta recolección muy escueta de puntos la hago con el propósito de mostrar que la Decisión 24 no es un marco inflexible. Se ha atacado al bulto, sin adentrarse lo suficiente en sus disposiciones. La Decisión 24 es flexible y pragmática, y reconoce que hay buenas y malas inversiones extranjeras. Por ello es conveniente seleccionar. Por lo mismo, es preciso ser estricto en el sentido de recoger para nuestro país la ventaja que provee el Pacto Andino: el inversionista que entra a él cuenta con

seis mercados en lugar de uno. Ese hecho pesa en las decisiones de cualquier inversionista. La aplicación de reglas claras, estables y razonablemente exigentes parecen funcionar adecuadamente para atraer a la inversión extranjera que se caracterice por aportes más positivos. Ello es respaldado por el comportamiento de la inversión extranjera en Colombia, que ha llevado a grupos empresariales y gubernamentales de ese país a sostener la vigencia de los aspectos esenciales de la Decisión 24.

El Gobierno de Chile ha pedido una prórroga de 15 días de la reunión de la Comisión de Acuerdo de Cartagena en la que se tratarán las proposiciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Ojalá que en esta quincena surja en nuestro país una posición menos teórica, que le permita continuar dentro del proceso. Hay buenas y malas integraciones. La del Pacto Andino ha recogido mucho de las experiencias pasadas de la región, por lo cual sería lamentable para Chile su marginación, por temporal que sea. La integración andina recoge la preocupación por una industrialización fuerte pero eficiente, que esté ligada al desarrollo de otros sectores productivos a través de las agroindustrias y la elaboración de los recursos mineros; considera el grave problema del desempleo, y varios otros. No constituye una panacea para todo; pero un proceso dinámico, como lo ha sido hasta hoy y como se perfila en los próximos años, puede contribuir en forma positiva a la recuperación de un ritmo más satisfactorio de crecimiento y a un desarrollo soberano más sostenido.