

El 600 chileno contra el 24 andino

ALBERTO MICHEO

ORIGINALIDAD DE LA DECISIÓN 24:

Esta decisión, que entró en vigencia el 30 de Junio de 1971, hace del Acuerdo de Cartagena el proyecto de integración más original de los hasta ahora conocidos. Se refiere a un común acuerdo en cuanto al modo de tratar las inversiones extranjeras: capital, términos de intercambio, patentes, licencias y regalías. Esta decisión constituye la columna vertebral de la estrategia para el desarrollo integrado de los países signatarios del Pacto. Tres son los objetivos principales de esta decisión 24:

- 1) Concertar una política selectiva de las inversiones extranjeras y un sistema de control para su evaluación tanto en el ingreso como durante su radicación.
- 2) Aumentar el poder de negociación de los países en la adquisición de recursos externos.
- 3) Evitar una competencia de incentivos a las empresas extranjeras, entre los distintos sistemas nacionales (1).

Las reglas principales o código que controla esas inversiones para el cumplimiento de esos objetivos, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- 1) Las compañías extranjeras existentes tendrán que vender a personas o entidades nacionales, por lo menos el 51 por ciento de sus acciones, en un lapso de tiempo que va desde los 10 a los 20 años.
- 2) Las nuevas inversiones serán controladas y la proporción mínima del 51 % en manos nacionales se debe reflejar también en la dirección técnica, financiera y administrativa de la Empresa.
- 3) No será permitida ninguna inversión extranjera directa en aquellas actividades que se juzgan estar "adecuadamente cubiertas" por firmas existentes.
- 4) La remisión de utilidades de capital al país de origen tiene un tope del 14 %. Se exceptúan la minería y el petróleo.
- 5) Solamente las Empresas con un 51 % de sus acciones en manos nacionales o que hayan firmado un convenio de transformación pueden gozar de las ventajas del programa de liberación de los intercambios comerciales y de cargas impositivas.
- 6) Se prohíbe la autorización de contratos para la transferencia de recursos externos, que lleven consigo cláusulas

restrictivas; especialmente en lo referente al aspecto tecnológico o en el uso de patentes.

- 7) Se prohíben inversiones extranjeras directas en los servicios públicos, en el sector de seguros de bancos y otras instituciones financieras, en transporte y en los medios de comunicación social (2).

REACCIONES DE LOS INVERSIONISTAS

Esta decisión tocaba el corazón mismo de los grandes negociantes, tanto extranjeros como de sus pupilos nacionales. El "Consejo de las Américas" —el consorcio más poderoso de los inversionistas americanos— pronto hizo oír su voz de desacuerdo. Este consorcio está radicado en Nueva York y agrupa alrededor de 200 entidades con inversiones en América Latina. El grupo Rockefeller es uno de sus miembros directivos. Controla alrededor del 85 % de todas las inversiones en la región. En su órgano de difusión: "Council of Americas News Release", del 22 de Marzo de 1971, proyecta su posición al respecto. Esgrime dos argumentos fundamentales para su desaprobación de la decisión 24:

- 1.— Va a alejar y en muchos casos eliminar toda nueva inversión en el área andina. Al mismo tiempo va a restringir, si no eliminar totalmente, el rol de las inversiones extranjeras existentes.
- 2.— El Código de normas es ambiguo, tiene cláusulas de escape y demasiadas excepciones.

1. El argumento del "desincentivo"

Se basan principalmente en la cláusula que obliga a vender sus acciones en un 51 % a entidades nacionales. Al respecto razonan de la siguiente manera:

"Los inversionistas no invierten para perder, y los términos de esa cláusula no pueden ser elaborados con equidad de antemano, porque las condiciones de mercado son cambiantes y lógicamente los inversionistas extranjeros seguramente irán despreocupándose de aquellas empresas en las cuales tengan un menor interés" (3).

Más o menos la misma posición manifestó el consorcio ADELA, creado en 1960 por los más poderosos representantes de Wall Street con la finalidad de enfrentar ciertas derivaciones latinoamericanas: el caso de Cuba, diversos movimientos revolucionarios, y la salida de capitales a Europa y USA. Su respuesta a estos hechos consiste en un intento de desarrollo de un capitalismo más sano en América Latina. Figuran en él

"Los Estados Unidos han tenido la satisfacción de alentar y apoyar a los banqueros americanos que accedieron a tender una mano caritativa a estos países (del Caribe) para lograr su rehabilitación financiera" (Presidente W. H. Taft, justificando la intervención combinada del fusil y el dólar en Centroamérica, O.C., p. 132).

gigantes financieros como: Ford, Standard Oil, Bank of America, First Nacional City Bank, IBM, XEROX, etc. Es el grupo multinacional más audaz por su capacidad técnica, experiencia gerencial y soporte financiero para casos arriesgados. Para 1970 había logrado controlar el 8,2 % del total de las inversiones de la región. También el grupo ADELA opinó que el código 24 representaba un serio "desincentivo".

Las élites económicas nacionales siguieron la misma línea y lucharon por ella. Presionaron ante sus gobiernos respectivos para que no implantaran la común decisión 24. Los mismos gobiernos manifestaron bastante indecisión. Ecuador se aprovechó lo más que pudo de todas las cláusulas de excepción y de salida. En Colombia se planteó una gran batalla entre el Congreso y el grupo privado ANDI. Hasta se planteó la inconstitucionalidad de la decisión 24. Es de todos conocida en Venezuela la presión de Fedecámaras para impedir la entrada en el Acuerdo de Cartagena. Inicialmente, Perú y Chile con Allende fueron los que llevaron adelante la firma del proyecto. Pero, poco a poco, casi todos los países lo están poniendo en práctica, incluso en un sentido más avanzado que las normas-límite establecidas. Venezuela se encuentra ya entre ellos.

La realidad va demostrando que la razón del "desincentivo" está resultando falsa. Un estudio de la OEA demostró que la mayoría de las compañías extranjeras estaban dispuestas a seguir sus proyectos aún como propietarios minoritarios. No hay duda que el peligro de que Europa y Japón entraran en vez de ellos tenía mucho que ver en ello. Por otra parte, la experiencia de Colombia, que ya lleva el segundo año aplicando el código de la decisión 24, ha demostrado que en 1973 las inversiones extranjeras alcanzaron la cifra record de su historia (62 millones de dólares) contra 16,8 millones en 1972). Además el proceso de inversiones aprobadas entre enero y marzo del presente año indica que el nivel del 73 va a ser ampliamente superado en 1974.

2. El argumento de la inseguridad

La inseguridad y ambigüedad en las normas contractuales ciertamente suele afectar a los inversionistas en sentido negativo. Prefiere unas normas claras y seguras, aunque sean estrictas, que unas ambigüas e inseguras, aunque parezcan a corto plazo más favorables. El fantasma de las nacionalizaciones repentinas constituye el mayor enemigo potencial en los negocios. Por una parte, esta decisión conjunta de seis países proporciona mayor seguridad a largo plazo que un contrato bilateral. Bajo este aspecto, el argumento de la inseguridad no tiene fuerza.

Sin embargo, la decisión 24 proporciona un fundamento sólido a esta argumentación, bajo otro aspecto. Dentro del articulado de esta decisión, que tan claramente define las reglas de juego con un sentido tan definidamente nacionalista, hay uno que ya se le está llamando "la cláusula de escape". Para superar la imposibilidad de aplicación en algunos renglones, sobre todo en algunos países, se redactó este artículo 44:

"Cuando en opinión de algún país receptor se dan circunstancias especiales, el país puede aplicar reglas diferentes a aquellas establecidas en los artículos 40 al 43 inclusive" (estos artículos hacen referencia al número 7 de nuestra síntesis).

Si se toma en cuenta la importancia de las inversiones ya realizadas por las empresas americanas en el extranjero, cabe preguntarse si los beneficios proporcionados por esas inversiones no constituyen una base capaz de permitirles una expansión indefinida. En lo que respecta al mundo subdesarrollado, todo indica que la expansión de las inversiones americanas no encontrará obstáculos, puesto que desde bastante tiempo se apoyan exclusivamente en el autofinanciamiento. Entre 1950-1965, las inversiones directas norteamericanas en los países de América Latina permitieron transferir a Estados Unidos 11.300 millones de dólares, mientras que las nuevas inversiones americanas en esa área ascendían a 3.800 millones. Idéntico fenómeno se observa en relación a los demás países del Tercer Mundo: Recursos recibidos, 5.200 millones, y beneficios transferidos, 14.300 millones. Sin embargo, no puede decirse lo mismo con respecto a las áreas industrializadas, cuya evolución influirá decisivamente en la estructura de la economía internacional. Así, por ejemplo, en el período referido, los recursos provenientes de Estados Unidos e invertidos en Europa occidental fueron de 8.100 millones, en tanto que los beneficios transferidos a Estados Unidos se limitaron a 5.500 millones".

Datos del "Balance of Payments Statistical Supplement Revised Edition", y "Survey of Cuarent Business", hasta 1966.

Citado por FURTADO Celso: La Hegemonía de los USA y América Latina, Editorial Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1971.

Por cada 100 dólares invertidos

— en América Latina, obtuvieron	297.3
— en el resto del Tercer Mundo	275.0
— en Europa	67.0

Basándose en la inseguridad que proporciona este artículo 44 y en algunas otras excepciones especificadas en la decisión 24, el consorcio "Consejo de las Américas" emitió el siguiente juicio:

"El código no es claro en un número importante de puntos. Además de sus restricciones a las inversiones extranjeras, contiene muchas trampas, cláusulas de escape y provisiones para posibles tratos de excepción a las inversiones. Es difícil, para un inversionista extranjero, saber donde está parado y qué es lo que puede esperar" (4).

Esta argumentación tiene base de solidez. No hay duda que los signatarios tuvieron que "hilar fino" para poder sacar adelante un decreto tan original y cedieron ciertas arriesgadas concesiones para enfrentar posibles barreras que impedirían la continuación del proyecto hasta el final. Los hechos están demostrando que, con respecto a las inversiones extranjeras esas concesiones no están causando daños irreparables. Pero ha sucedido algo inesperado. El problema principal de la decisión 24 no ha provenido de los inversionistas extranjeros, sino de uno de los países signatarios: CHILE.

"Hablad con suavidad y llevad un grueso bastón; iréis lejos". (Presidente Theodore Roosevelt, O.C., p. 45).

"La americanización del mundo es nuestro destino" (Ibidem).

"Nuestro destino es poseer Cuba y es una locura discutir esta cuestión. La isla pertenece naturalmente al continente americano" (Senador Stephen A. Douglas, p. 62).

EL DECRETO-LEY 600 DEL ESTATUTO CHILENO

Chile fue, junto con Perú, el mayor impulsor de la decisión 24. Hoy con Pinochet ha causado la mayor crisis interna del Acuerdo de Cartagena. En efecto, cada uno de los países ha ido superando las oposiciones internas para reglamentar la decisión según el espíritu y las normas del acuerdo conjunto. Incluso Bolivia, que por su estructura económica y política tenía razones para ser el más renuente, ha sorprendido con un acuerdo conjunto con Perú donde determinan: "actuar de común acuerdo y donde fuera necesario, cumplir con el espíritu y la letra de los compromisos adquiridos en el Pacto Andino". Colombia ya ha experimentado los beneficios de la aplicación de la decisión y se espera que López Michelsen siga la misma política. Los decretos nacionalistas de Carlos Andrés Pérez han ido más allá de las condiciones mínimas de la decisión. Ecuador, a pesar del máximo uso de las cláusulas de excepción, se ha mantenido dentro de sus condicionamientos.

Pues bien, en este ambiente de avance y profundización nacionalista e integradora, Chile emite su Decreto-Ley No. 600. A juicio de los expertos, este decreto rompe el espíritu y la letra de la decisión 24. Toma como base la famosa cláusula de escape y otras excepciones especificadas y las extrapola de tal manera que cambia los fundamentos mismos de la decisión. El punto más incompatible, el "caballo de Troya" que Chile quiere introducir, consiste en no admitir la cláusula del 14 % como el máximo de utilidades que los inversionistas extranjeros pueden remesar a sus países. Chile concede una proporción muy superior. Esto significa una competencia desleal de incentivos, que rompe uno de los objetivos principales de la decisión 24.

POSICIONES ENCONTRADAS

Previendo la reacción del resto de los miembros del Pacto Andino, Raúl Sáez —jefe económico de la junta chilena— fue enviado por Pinochet a todas las capitales andinas para explicar el contenido del decreto 600, sus fundamentos y en última instancia para demostrar la necesidad de cambiar las regulaciones de la decisión 24. Las visitas se realizaron la última quincena del mes de Agosto próximo pasado, y debían culminar con la reunión de la "Comisión del Acuerdo de Cartagena" programada para el 9 de Setiembre en Lima. El punto central de la agenda consistió, lógicamente, en el análisis del decreto 600 chileno y de las objeciones a él presentadas por los diversos países. Fue, sin duda, un encuentro donde se jugó la subsistencia del Pacto Andino en su integridad original. En él se planteó la posibilidad del Pacto sin la presencia de Chile.

Todos los países signatarios del Pacto Andino presentaron objeciones de fondo a la posición chilena y coincidieron en su incompatibilidad con el espíritu y la letra de la decisión 24. Esta oposición fue cerrada y con caracteres definitivos.

Por su parte, la delegación chilena mantuvo una posición intransigente con una argumentación llena de "sofismas". Por una parte hizo grandes analogías del Acuerdo de Cartagena y su deseo de pertenencia. Pero por otro lado negaba la aceptación de cláusulas fundamentales, en especial la del 14 % en la remisión de utilidades. Su argumentación económica para esta negación podría ser discutible. Sostuvo que la consecución

de capital era cada vez más dura y costosa y que la remisión del 14 % de las utilidades era demasiado escasa, poco atractiva para el inversionista. Es posible que esta proporción pueda ser revisada, pero dejar libertad a cada país, desencadenaría una competencia tal de incentivos que rompería la posibilidad de un proyecto de desarrollo integrado.

Chile intentó demostrar que su decreto 600 se mantenía, a pesar de todo, dentro del espíritu de la decisión 24 y se fundaba en la existencia de la famosa cláusula de escape de la que hablamos antes. Dicha cláusula hace referencia a renglones concretos, no a todas las cláusulas del código. Jamás puede existir en ningún contrato ni interpretarse un artículo final que invalide todos los anteriores.

Otra demostración de su posición cínica se descubre en su argumento para defenderse de la condenación del decreto 600 por parte de los otros países. Raúl Sáez argumentaba que no se podía condenar su decreto, porque todavía no había derivado en ningún hecho práctico. Por lo visto las normas aprobadas y legisladas no son objeto de juicio aprobatorio y condenatorio, mientras no cristalicen en hechos.

EL FONDO DE LA POSICION CHILENA

Es cierto que Chile se encuentra en una situación económica desesperada, con sus 4.000 millones de dólares de deuda externa, con su inflación de 207 % y su proceso de descapitalización.

Es cierta también la necesidad política de Pinochet de demostrar el éxito económico (aunque sea sólo aparente, a corto plazo e hipotecando el país) para justificar su golpe y echar tierra a la sangre derramada.

Pero la vía escogida en el Decreto 600, aparte de ser antiintegracionista, no parece justificarse:

- 1) Las razones alegadas, si son reales, podían tener acogida en la Comisión del Pacto Andino para una consideración

ESTADOS UNIDOS

Salida neta de capital e ingresos sobre inversión directa.
1960-69

Áreas y Países	(Millones de dólares)		
	Salidas netas (1)	Ingresos (2)	Diferencia (2-1)
Canadá	5.497	6.252	755
Europa	11.796	6.852	- 4.944
Japón	473	366	- 107
Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica	1.515	1.270	- 245
<i>Países desarrollados</i>	19.281	14.740	- 4.541
Latinoamérica y otros			
países de América	2.640	10.194	7.554
Otras áreas subdesarrolladas	3.852	13.172	9.320
<i>Países subdesarrollados</i>	6.492	23.366	16.874
<i>Total</i>	25.773	38.106	12.333

FUENTE: *Survey of Current Business* (Varios años).

"Tengo en nuestra América una confianza que convierte en inútil la reunión de consejo de potencias extranjeras para indicar dónde radica nuestro deber. Tal vez se puede llamar a esto egoísmo nacionalista, pero yo creo que es una inspiración del fervor patriótico. ¡Proteger a América ante todo! ¡Pensar en América ante todo! ¡Exaltar América ante todo!" (Presidente W. G. Harding, O.C., p. 184).

RENTABILIDAD DEL CAPITAL

(en porcentajes)

PETROLEO

Venezuela	20
América Latina	9
Canadá	6
Promedio Mundial ..	13

INDUSTRIA

Venezuela	14
América Latina ...	7
Promedio Mundial .	8.5

CAPITAL NORTEAMERICANO

Venezuela	18
América Latina	12
Promedio Mundial ..	11

especial. Hay previsiones especiales para ello. Incluso cabría la posibilidad de una modificación en la Decisión 24, como se hizo anteriormente, en dos ocasiones, para el ingreso de Venezuela.

- 2) El tope del 14 % no es el punto central de la Decisión 24 y puede ser modificado, sobre todo ahora que hay Bancos en Nueva York que garantizan este porcentaje, sin riesgos de una inversión en el Area Andina. Además hay que tener en cuenta que ese tope tiene significados distintos para los diversos países. Para los países de economía libre, como Venezuela, tiene carácter limitativo; pero para los países que tienen control de cambio, como Chile, es más bien una garantía de obtener divisas hasta esa proporción.
- 3) Chile tenía otras posibilidades de financiamiento, que al parecer no intentó, sin atentar contra la Decisión 24. Lo mismo que obtuvo un préstamo fuerte del Estado Monetario Internacional para la liquidez de su balanza de pagos, pudo haber utilizado mecanismos semejantes con el Banco Interamericano y el Banco Mundial. Posiblemente también hubiera podido obtener un crédito de Venezuela, con el aval solidario de los demás miembros de la sub-región. Italia usó mecanismos semejantes en el Mercado Común Europeo. Sin olvidar las dificultades políticas de una opinión pública contraria, hubiera podido ser una fórmula recomendable desde el punto de vista técnico e integracionista. Estas fórmulas de financiamiento garantizarían un capital más serio y menos deformador de la economía chilena que el capital aventurero y especulativo que pueden atraer con el decreto 600.
- 4) Si en el Decreto-Ley 600 hay una reacción ideológica contra la filosofía de la Decisión 24, es necesario señalar que ésta no tiene nada de "comunista": favorece al capital nacional en contra de los capitales multinacionales. Y por cierto, Allende, para sus nacionalizaciones, nunca se apoyó en ella.

Ahora bien, si, al parecer, no hay justificativo para la escisión que Chile ha introducido en el Pacto Andino, ¿cuáles son las razones de fondo de la decisión chilena?

No parece serio interpretarlo como "palos de ciego": Chile tiene que tener una política, unas metas que se propone lograr. Pero nos tenemos que mover a nivel de conjeturas.

En primer lugar, nos parece significativo que la Embajada chilena está distribuyendo estos días, al menos en algunas

- (1) White, Eduardo J.: *Empresas Multinacionales latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 136.
- (2) North American Congress on Latin America: *Yanqui Dollar*, Pág. 34.

librerías de Caracas, a un precio muy bajo, un libro de Orrego Vicuña. Esto podría indicar que el libro refleja la política internacional del Gobierno de Pinochet. El libro es una colección de artículos de 1969 en los que se cuestiona duramente el Pacto Andino.

A esto se juntarían los intereses del nuevo gran aliado de Chile: los Estados Unidos. Es ya pública su intervención activa en el golpe contra Allende. Además, USA resiente cada vez más el peligro de la pérdida de su dominación en América Latina ante los nuevos proyectos integracionistas tanto de países como de productores de materias primas. Por todo ello, Estados Unidos, a través de sus inversionistas, va a intentar afincarse en Pinochet para mantener viva la esperanza de su modelo económico dominante. Con ello perjudicaría seriamente al resto de los países andinos.

Dentro de esta conjetura, la reunión de Lima tendría el carácter de una nueva Bahía de Cochinos. El estratega de esta "invasión" sería Raúl Sáez. Este exasesor de uno de los grupos económicos más fuertes de Venezuela habría vendido su estrategia al Gobierno chileno, con la esperanza de que, una vez destapada la holla del 14 %, se saldrían todos, con la excepción (o la protesta) del Perú. Tal vez su esperanza se fundaba en su conocimiento de Venezuela, tan importante en este momento. Pero, al parecer, le fallaron los cálculos. En su reciente visita a Caracas ni siquiera fue recibido por el Presidente Pérez. De todos modos, las dificultades que le está creando al Pacto Andino no dejan de favorecer la política americana de frenar el proceso integracionista con control del capital extranjero.

Caben también otras conjeturas.

¿Querrá Chile saltarse del Pacto Andino? Diríamos que hay indicios de ello. Pero, por otra parte, han hecho afirmaciones muy expresas en sentido contrario. Y no parece que a su política internacional le convenga aislarse todavía más cuando la opinión pública lo ha condenado mundialmente.

¿Será que, por reacción, ha regresado a un nacionalismo tan primitivo y simplista que prefiere desentenderse de sus vecinos y hermanos para entregarse en los brazos de USA y de las empresas multinacionales.

¿Será demasiado ingenuo pensar que las estructuras de poder no están bien definidas dentro del Gobierno chileno y que han podido prevalecer intereses de empresarios metidos a políticos?

El tiempo podrá darnos la respuesta.

- (3) North American Congress on Latin America: *Yanqui Dollar*, Pág. 34.
- (4) North American Congress on Latin America: *YANQUI DOLLAR*, Pág. 35.

"Desde hace cincuenta años se repite sin cesar a los habitantes de los Estados Unidos que ellos constituyen el único pueblo religioso, esclarecido y libre. Ven cómo entre ellos, hasta el momento, prosperan las instituciones democráticas en tanto que éstas fracasan en el resto del mundo. Tienen por tanto una opinión inmensa de sí mismos y no andan lejos de creer que forman una casta aparte del género humano" (Tocqueville, O.C., p. 34).