

# Dos trabajos sobre el Grupo Andino

*Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 5, México, mayo de 1980, pp. 484-490

## De dónde viene y hacia dónde va

ISIDRO PARRA-PEÑA\*

En un libro de reciente publicación,<sup>1</sup> Luis Jorge Garay se pregunta si los países signatarios del Acuerdo de Cartagena pueden conseguir un desarrollo autónomo de sus economías siguiendo la estrategia implícita en dicho tratado y si son viables sus objetivos declarados y supuestos. Concluye que para responder tiene que darse debida consideración a la realidad en que operan esas economías. En ese sentido debe tenerse en cuenta el proceso de internacionalización del capital —y en general de los mecanismos fundamentales de la producción y reproducción del sistema capitalista en escala mundial— efectuando los análisis en términos de ramas o sectores en vez de considerar productos o empresas, puesto que la circulación de mercancías es sólo un momento del proceso de internacionalización. Para realizar tal estudio se requiere, entonces, de un marco teórico apropiado en que estén incorporados los aspectos esenciales, como el ciclo internacional de los movimientos y desplazamientos de los diferentes tipos de capital (financiero, industrial, etc.), el papel que desempeñan, las formas de su valorización, así como los estados nacionales y sus políticas y las maneras y consecuencias de la internacionalización de la producción.

Por su parte, Germánico Salgado<sup>2</sup> resalta que la integración debe analizarse en el marco de una teoría del desarrollo económico y no sólo como un instrumento para alcanzar algunos objetivos (la industrialización o la eficiencia produc-

tiva), sino en relación con la estructura económico-social y su evolución, reconociendo la función determinante de las diferencias en el poder económico y político y la posición y el peso relativos de los países dentro del conjunto internacional.

Con base en las opiniones anteriores, a continuación se intentará analizar el proceso de integración económica subregional andina a la luz de la estrategia convenida, de sus instrumentos y su utilización, de las características decisivas de la economía internacional y de los países signatarios, así como de las demás circunstancias y aristas relevantes para lograr un enfoque no apologético del curso recorrido y previsible del Acuerdo de Cartagena.

### LAS ECONOMIAS ANDINAS

Los países del Pacto Andino tienen economías periféricas, subdesarrolladas, en vía de industrialización, con organización capitalista —mixta y de mercado—, en las cuales el lucro privado es el criterio de racionalidad de la actividad de los agentes económicos y en donde el Estado tiene el peso y las responsabilidades directas y diversas, como ente autónomo o en conjunción, combinación o asociación con los individuos y las empresas privadas; del juego de las fuerzas de los mercados surgen las directrices para el consumo y la inversión, que moldean la composición y la dinámica de la demanda y definen la rentabilidad de la asignación de los recursos.

Para fines analíticos, el sistema capitalista contemporáneo puede descomponerse en dos tipos de estructuras econó-

\* Economista. Funcionario del Instituto de Fomento Industrial del Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.

1. Véase Luis Jorge Garay, *El Grupo Andino: estrategia, mecanismos y avances*, Editorial Pluma, 1979.

2. Véase Germánico Salgado, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 7, Santiago de Chile, abril de 1979, pp. 87-133.

micas: unos países son *centros* de subsistemas; a su alrededor, y con vinculaciones de dependencia, están los países en desarrollo que constituyen la *periferia*. Entre ambas categorías hay interdependencias asimétricas, que se expresan en relaciones que conducen a los subdesarrollados a desarrollar en forma muy desigual sus fuerzas productivas. Así, el crecimiento económico de la periferia sucede con ásperas discontinuidades y grandes disparidades estructurales; vale decir, hay una gama formidable de obstáculos que impiden reproducir en la periferia el capitalismo de los centros y que tiende a excluir de los frutos del desarrollo a los estratos inferiores de la sociedad, que por lo demás constituyen la mayoría de la población.

En algunas de las economías andinas —Colombia, Venezuela, Perú— son evidentes las tendencias hacia la configuración de conglomerados económicos, es decir, de unidades de control múltiple de actividades que no se relacionan necesariamente en forma vertical u horizontal. Además, en toda la subregión andina se cuenta con la presencia y se siente el peso y la preponderancia de las corporaciones transnacionales, que en la presente etapa de internacionalización del capital penetran profunda y extensamente en los países dependientes. Como consecuencia de estos hechos, en gran parte de los mercados de los países andinos ocurren no sólo los fenómenos de acaparamiento y especulación —que se explican por la desorganización—, sino que en la porción en la cual actúan los conglomerados, las transnacionales y los oligopolios locales, poca cabida hay para que actúen con libertad las denominadas fuerzas del mercado, dado que los precios son administrados y fácilmente reajustables hacia arriba.

Lo dicho hasta aquí pretende establecer un marco estructural que nos permita apreciar el devenir, los alcances y las perspectivas de la integración económica andina, antes de abocarnos a su análisis.

#### LA NATURALEZA DEL PACTO ANDINO

En este trabajo se define a la integración económica como la referida a los mercados, en cualquiera de sus modalidades. Puesto que en el caso andino se partió de las ideas convencionales y predominantes sobre las ventajas que trae consigo el libre cambio, en términos ocupacionales, de precios, del ensanche tecnológico, etc., se trazó una estrategia de apertura de los mercados, con base en el principio de la competencia sin interferencias, el respeto a la llamada soberanía del consumidor y permitiendo que los recursos productivos se asignen según el mecanismo de los precios. En otras palabras, la sustancia ideológica del Acuerdo de Cartagena es el liberalismo económico; se postula una economía de mercados ampliados y se afirma que éstos son el instrumento esencial para alcanzar el crecimiento económico, el máximo aprovechamiento de los recursos productivos y la mayor eficiencia posible de la producción. De acuerdo con este trasfondo conceptual, se aceptó intentar una integración que combinara la protección externa —para alcanzar mayores grados de industrialización por medio de una sustitución de importaciones, agrandada en sus posibilidades— y la liberación interna de una porción apreciable del universo arancelario, respetando al mismo tiempo a la empresa privada

encargada de dar savia vital al funcionamiento del Pacto Andino.

Para integrar sus mercados los países participantes se comprometieron a realizar un programa de liberación del comercio intrarregional, en forma gradual e irrevocable, de suerte que fueran aproximándose a un arancel externo común en forma anual, lineal y automática, postulando en cada país desgravaciones con reciprocidades mutuas.

En el Grupo Andino la integración no se apoyó solamente en la liberación del comercio, pues ésta se coordinó con los propósitos de conseguir el desarrollo programado de algunas industrias. A tal objeto se combinaron varios criterios, tales como la conveniencia de impulsar nuevas sustituciones de importaciones —sin un excesivo proteccionismo arancelario—, incrementar y diversificar las exportaciones de manufacturas, racionalizar la industria existente y mejorar sus condiciones competitivas y de eficiencia, aprovechar las economías de escala, generar un mayor número de empleos sin afectar la adecuada selección de las técnicas productivas, etc. Es por ello que los programas sectoriales de desarrollo industrial desempeñan un papel fundamental en la estrategia de industrialización planteada, pues son decisiones administrativas que deben ejecutarse libremente por los agentes económicos, si les convienen y rinden.

Por la estrechez de recursos de inversión y la dependencia tecnológica, en el Acuerdo de Cartagena se reconoció el papel crucial que inescapablemente tendría la inversión extranjera directa. Ante ello, se definió una política común para el tratamiento del capital extranjero, buscando que éste no monopolizara exclusiva y excluyentemente una parte significativa de los beneficios para llevarlos al exterior. Igual proceder se adoptó en relación con la transferencia de técnicas, estableciendo regulaciones conjuntas respecto a marcas, patentes, licencias, regalías, etcétera.

Frente a la heterogeneidad económica de los países, y para procurar “un desarrollo armónico y equilibrado” en la subregión, se convino otorgar a Bolivia y a Ecuador un tratamiento diferencial y preferencial, con ventajas exclusivas y especiales.

También se estableció, aunque sin fijar plazos para alcanzarlo, que se armonizarían las políticas cambiarias, monetarias, fiscales y financieras; que se convendría y ejecutaría una programación agropecuaria; que se buscaría la coordinación de las planificaciones nacionales, con la mira de llegar a una planeación conjunta para el desarrollo integrado del área; que se avanzaría con las facilidades para la integración física; etcétera.

#### LOS OBJETIVOS DEL PACTO ANDINO Y SUS ALCANCES

La influencia de las naciones económicas liberales explica y caracteriza la precisión de los objetivos pretendidos con la integración de los mercados andinos, combinando su apertura interna con la protección externa y la programación comunitaria de algunas ramas industriales. Este es un enfoque ideológico que no cuestiona la eficacia del funcionamiento de las fuerzas del mercado para conseguir los fines buscados;

mejor dicho, no trasciende sus apariencias para descubrir las realidades de la estructura social económica sobre las cuales se asienta, ni discute las nociones convencionales respecto de su operación. Se presupone, así, un causalismo finalizante heredado del análisis económico tradicional, según el cual una vez convenido el punto de partida casi fatalmente se prefigura y predetermina el de llegada, en un desplazamiento entre dos puntos en que sólo se modifican las dimensiones cuantitativas. En efecto, en estas concepciones no caben el cambio renovador y transformante, las realidades de los núcleos de poder locales e internacionales, los conflictos entre grupos y su contenido de clase, etcétera.

En diversos documentos, la Junta del Acuerdo de Cartagena ha declarado que los objetivos de la integración subregional son los siguientes: conseguir un desarrollo equilibrado y armónico, acelerando el crecimiento y elevando el nivel de vida de los países andinos; reforzar el adelanto económico para que se cambien las estructuras, consiguiendo así el avance dentro de un nuevo modelo de industrialización, que ahora es realizable por la integración y que se basa en la política subregional de importaciones, en la promoción de nuevas exportaciones y en la ampliación de los mercados externos, y propugnar una mayor especialización y complementación de las economías; afinar el desarrollo no dependiente, reforzando los centros internos de decisión con políticas propias respecto de la ciencia y la tecnología. A su vez, los elementos básicos de acción han de concentrarse en la orientación del progreso industrial y agropecuario, en la adopción de normas comunes frente al capital extranjero y la incorporación de técnicas, en la política conjunta frente a terceros países y en los mecanismos para la integración física.

Carlos Lleras Restrepo<sup>3</sup> opina que el Acuerdo de Cartagena se basó en las ideas aceptadas sobre las ventajas que traería consigo el libre intercambio dentro de la subregión, aunque limitado por la programación sectorial. Los principios esenciales de dicha integración son unos encadenamientos causales, que llevaron a los países a convenir el establecimiento de la desgravación en una parte del universo arancelario, con lo cual se debilitaría la excesiva protección interna a fin de dar cabida y estímulo a un mayor intercambio comercial. Ello permitiría que no se formaran monopolios, que se elevara la eficiencia productiva y que disminuyeran los costos y los precios.

Al cumplirse diez años de vigencia de Acuerdo de Cartagena, cabe preguntarse en qué medida se han cumplido sus objetivos. Es innegable que ahora los países comercian regular y reguladamente en una gran variedad de mercancías y por montos atribuibles al proceso de integración, amén de los logros conseguidos en campos distintos al comercio internacional. Empero, aun limitándonos a las corrientes de intercambio, puede afirmarse que las transacciones subregionales del Pacto Andino son complementarias dentro del total de los recursos de la balanza comercial de cada uno de los países, sin que en ningún caso hayan alcanzado una importancia o peso muy significativos. Con lo dicho no se

quiere afirmar que el Acuerdo de Cartagena sea un esfuerzo vano, estéril, fracasado o desdénable, sino que lo obtenido no guarda relación estrecha ni proporción con lo que se declaró al convenirlo. Además, que la relación entre metas e instrumentos no fue adecuada y que la integración económica, como se acepta y se practica entre los países andinos, no es un instrumento eficaz de desarrollo económico con contenido de cambio social transformador positivo, aunque sí ayuda al crecimiento lineal, cuantitativo de las economías, sin ser la causa eficiente de éste y mucho menos una suficiente.

Al hacer un análisis realista resulta que la ampliación deliberada de los mercados de países subdesarrollados, como los andinos, no gesta el desarrollo equilibrado y armónico —suponiendo que se sabe lo que esto significa—; no acelera el mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones; no trae consigo un crecimiento económico que ayude a cambiar las estructuras, dentro un nuevo modelo de industrialización; no lleva a la especialización eficiente y ventajosa de las economías, ni a su complementación eficaz.

No puede asegurarse que los países andinos han logrado desarrollarse gracias a la integración, puesto que han sido y son sociedades atrasadas, que en el hecho de acrecer sus corrientes de intercambio no han hallado causa o razón suficientes para transformar sus condiciones históricas de vida. Como siempre, permanecen arraigadas sus deficientes condiciones estructurales, sus desajustes, sus incapacidades, sus inequidades e injusticias sociales. En otras palabras, sus organismos económicos y sociales siguen siendo ineptos para adoptar, transformar y crear autónomamente cultura, tecnología y conductas que estén en concordancia con los requisitos y las posibilidades de un uso eficiente de los recursos productivos disponibles. De aquí que el balance social sea el acentuamiento abismal de las carencias sanitarias, educativas, habitacionales (salvo el caso de Venezuela). En los empeños por corregir tan inconvenientes condiciones, es casi nulo lo que puede ayudar la integración de los mercados para ensanchar y regularizar el comercio. Por supuesto que el efecto de funcionar dentro de un sistema integrado irradia en múltiples direcciones, aunque sus dimensiones no deben magnificarse, equivocando el juicio. Lo que aquí se afirma no descalifica a la integración como meta de la política económica, aunque ya se señaló que, en términos de las balanzas comerciales de los países, no son preponderantes las transacciones dentro del conjunto del comercio exterior de cada uno. Mucho menores son los efectos ocupacionales atribuibles a la integración, en cuyo contexto el objetivo del empleo es apenas complementario.

#### LAS VENTAJAS COMPARATIVAS

En el prólogo citado, Carlos Lleras Restrepo destaca que el Grupo Andino tiene como gran meta la transformación de las estructuras, en vez de sólo maximizar la eficiencia estática. A tal fin, se admite la acción deliberada de los gobiernos, para no dejar todo el proceso al arbitrio del libre juego del mercado, y la estrategia tiende a forjar las condiciones más propicias posibles para aprovechar las ventajas comparativas. Este factor, esencial en una economía de mercado, funcionará ventajosamente si se dispone de una

3. Véase Carlos Lleras Restrepo, "Prólogo" al libro de Luis Jorge Garay, *op. cit.*

base económica actual y potencial. Advierte Restrepo que conviene proceder dentro de un realismo práctico, que aconseja no ser demasiado ambicioso con la programación sectorial, permitiendo que jueguen más las ventajas comparativas y apelando en forma paralela a que otras acciones (verbigracia el crédito y la asistencia técnica) coadyuven en la consecución del desarrollo armónico de la subregión.

Asimismo, reconoce que no basta reducir los aranceles para que se opere el ensanche del intercambio y que en el Pacto Andino se avanzó grandemente en la complementación de otros cursos de acción dejando de lado el libre comercio cuando se consideró que era mejor la asignación de recursos orientada por medidas normativas de política económica. Empero, predominan las concepciones de la teoría tradicional del comercio exterior, según las cuales la eliminación de las trabas y obstáculos a los mercados lleva casi sin excepción a la especialización que propician las ventajas comparativas y con esto al mejoramiento de la eficiencia, al crecimiento del producto y al alza de los ingresos reales. No obstante, es inocultable que, pasados diez años de haberse creado el Pacto Andino, aún no se ha consolidado un efectivo mercado subregional, aunque se han cosechado éxitos apreciables. Como dice Marcos Kaplan,<sup>4</sup> siguen faltando los avances irreversibles y los dinamismos inherentes deseados que garanticen un progreso sin interrupciones y el pleno logro de los objetivos.

Las concepciones tradicionales sobre las ventajas comparativas no se corresponden con la realidad porque la división internacional del trabajo no es tanto un resultado de ellas como, en la actualidad, de las necesidades de ampliar, reproducir, circular incesantemente el capital oligopólico transnacional, dominante en su conjunto en la economía capitalista moderna. Garay<sup>5</sup> bien advierte que el avance de los países dependientes, como los andinos, está condicionado por el esquema de acumulación y reproducción del capital impuesto por la empresa transnacional. De ahí resulta que la división internacional del trabajo imperante limita y decide la implantación de los esquemas de desarrollo de la periferia, sin ignorar que también influyen otros condicionantes interrelacionados y directos, tales como las políticas macroeconómicas y sectoriales, las características socioeconómicas de los países, el peso relativo de los intereses estatales y privados y la participación relativa de las inversiones extranjeras en la industria.

#### EL MERCADO AMPLIADO Y PROTEGIDO

La sustitución de importaciones es el elemento esencial de la estrategia de desarrollo implícita, que se convino para establecer un mercado subregional ampliado y adecuadamente protegido con el Arancel Externo Común. De esta suerte, sería posible corregir las deficiencias y estrangulamientos de los mercados nacionales y aprovechar las economías de escala. Sin embargo, como un solo instrumento de protec-

ción no es garantía de eficacia, también se acordó armonizar otros mecanismos de regulación de las importaciones. En todo caso, los esfuerzos y avances integracionistas tienen más importancia en el frente arancelario y ha quedado sin acuerdo normativo la acción sobre variables como el tipo de cambio —que en economías como las andinas pueden alterar todo el régimen de liberación— y no ha habido progresos en otros campos importantes: tributación, prácticas comerciales, etcétera.

En la estrategia de la integración económica andina se sobrestima la eficacia del libre juego de las fuerzas del mercado para conseguir, con la competencia, que no se formen monopolios, que se eleve la eficiencia productiva y que disminuyan los costos y los precios. Se olvida que no existe la “soberanía del consumidor”; que es inequitativa la distribución del ingreso y de la riqueza, y que el mercado, por su propia naturaleza, carece de horizonte social y de visión temporal de largo plazo. Así, dicha estrategia es inmediatista y actúa para crecer, no para conseguir el desarrollo. Además, con su operación dinámica pueden registrarse ritmos acelerados de aumento de la actividad, sin parar finales en los costos sociales y ecológicos de conseguirlos. Finalmente, puesto que la racionalidad del empresario es el lucro, no puede obligársele a que renuncie a él, ni a los demás objetivos que persigue dentro de la economía del mercado, en favor de las conveniencias del desarrollo subregional. Tras las consideraciones enunciadas en buena parte está la explicación de *por qué* no se ha consolidado un efectivo mercado andino, con peso e importancia apreciables dentro del total de las transacciones económicas.

#### LA INDUSTRIALIZACION

Germánico Salgado<sup>6</sup> destaca que la industrialización es el motivo fundamental para integrar económicamente grupos de países en desarrollo, como los andinos. Dicho propósito es la causa de que, en la ubicación de las nuevas industrias, se generen pujas y conflictos derivados de las heterogéneas condiciones de desarrollo industrial de las naciones afiliadas y de la capacidad para aprovechar las oportunidades de dinamización y avance a más altos grados de industrialización. Afloran, entonces, los celos de los más débiles y de los descontentos con las distribuciones y participaciones en los costos y beneficios de la integración. Para atender las aspiraciones de industrializarse se estableció la programación en varios sectores “de punta”, como iniciativa comunitaria para determinar localizaciones que sirvieran de elemento real de promoción de las inversiones. En virtud del distinto grado de desarrollo industrial de los países, es diversa la motivación y la expectativa que cada uno concede a este instrumento. Por ello, cuanto más atrasado industrialmente sea un país y más débil su estado general de desarrollo, mayor es su preferencia y anhelo por el desarrollo industrial. Ante la precariedad de los logros que pueden fundamentarse en economías y mercados reducidos, se pasa a esperar demasiado del mercado ampliado protegido, de la asignación programada y de los apoyos conjuntos financieros y tecnológicos. Por otra parte, si ya se cuenta con un desarrollo industrial se

4. Véase Marcos Kaplan, “Crisis de la integración, integración de la crisis”, en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 1, México, enero de 1979, pp. 45-49.

5. Véase Luis Jorge Garay, “La estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena”.

6. Véase Germánico Salgado, *op. cit.*

estará en mejor situación para sacar partido de la integración, dado el incremento del intercambio y el estímulo especial a la industria.

En el Acuerdo de Cartagena se definió una estrategia para impulsar la sustitución de las importaciones en escala subregional, sin excesivo proteccionismo y ensalzando el aumento y la diversificación de las exportaciones manufactureras. Con dichos fines, se buscó racionalizar la industria existente, mejorando sus condiciones de competencia y apoyando los esfuerzos de capitalización, y se pretendió seleccionar cuidadosamente los niveles de eficiencia que al mismo tiempo generaran empleo productivo y mejor remunerado; todo ello, respetando la necesaria distribución equitativa (?) de los beneficios de la integración, en términos del apogeo del intercambio y la industrialización.

Hasta hoy los programas de desarrollo industrial no han podido llevarse a cabo; independientemente de lo difícil y engorroso que ha sido negociarlos y adoptarlos, sólo hay aprobaciones formales y se han registrado pocos logros. Los gobiernos elaboran y sancionan los programas, pero no es su obligación ejecutarlos. Es a los agentes económicos privados a quienes corresponde concederles vida concreta. Los intereses y apoyos comunitarios tienen menos importancia que las consideraciones particulares de lucro, rentabilidad, oportunidad, relaciones y conveniencias de poder, reparto de mercados, distribución de inversiones, control tecnológico, etc. Y es que en la economía del mercado capitalista no se puede obligar a las empresas a que declinen su interés y sus propósitos en favor de los provechos e intenciones comunitarias —en este caso, los subregionales—, a los cuales sólo ayudarán si coinciden con los suyos.

La industrialización en América Latina se caracteriza como dependiente porque su crecimiento no es autónomo, sino moldeado a partir de sus relaciones con los centros capitalistas hegemónicos y según las necesidades de éstos; dicha dependencia es ahora mayor por la acción de las empresas transnacionales. Ahora bien, la industrialización periférica de países como Colombia o Perú, no eleva sostenida y apropiadamente los niveles de crecimiento y acumulación; no transforma su capacidad de creación científica; no impulsa suficientemente la generación de empleo productivo; no ha integrado la industria en un desarrollo interdependiente con la agricultura; concede piso y validez a una apropiación constante y creciente del valor local en beneficio de los centros, etcétera.

No puede decirse que la integración andina genere un progreso rápido y eficaz en la industrialización de los países correspondientes. Empero, es posible que algo se obtenga en sectores específicos si se concretaran uno o varios de los programas sectoriales, como parece que acontecerá con el de automotores. Los avances de Venezuela y Ecuador, en particular, se deben al auge petrolero. En Bolivia la base industrial aún es muy rudimentaria y no se modificará en plazo breve, aunque se hagan efectivas algunas de las localizaciones de inversión asignadas en la programación sectorial.

En Colombia, desde hace lustros es modesta e inadecuada la industrialización, puesto que se ha ceñido a una expansión horizontal e indiscriminada de las producciones, y no se han

resuelto los grandes estrangulamientos (acero y productos básicos en general). El proceso ha sido concentrante y excluyente, con entronques tecnológicos dependientes y bajo el comando y al servicio de las corporaciones transnacionales. Si bien es cierto que este tipo de industrialización ha permitido alcanzar algunas formas avanzadas en la fabricación de bienes, para satisfacer apetencias de las minorías privilegiadas de la sociedad de consumo, ha quedado una gran demanda potencial insatisfecha en actividades tradicionales. Respecto de Perú, caben afirmaciones similares.

Uno de los indicadores que se usan para medir el grado de industrialización de un país es la participación de la industria en el producto total. Colombia tiene un porcentaje de alrededor de 18 —relativamente modesto, aunque mediano en el conjunto latinoamericano— que casi no se ha modificado desde hace unos 15 años. Otra manera de apreciar el avance industrial es la que indica el peso relativo de las producciones de los distintos tipos de bienes. En economías como las de Colombia, Perú y Ecuador y aún más en Bolivia, las ramas productoras de bienes de consumo no duradero tienen la más alta participación (véase el cuadro 1).

#### CUADRO 1

*Estructura productiva de la industria  
en los países andinos en 1971  
(Porcentajes sobre el valor de la producción)*

Países	Bienes de consumo no duradero	Bienes intermedios	Bienes de capital y de consumo duradero
Bolivia	89.3	7.2	3.5
Colombia	58.8	29.1	12.1
Ecuador	63.1	31.0	5.9
Perú	60.3	28.0	11.7
Venezuela	49.8	40.6	9.6

Fuente: CEP AL.

La integración no ha traído consigo una vigorosa industrialización de la subregión andina y no se avizora que ello suceda en lo venidero. Se han frustrado las expectativas y las esperanzas del “desarrollismo”, que creyó que la industrialización y las economías de escala dependen, esencial y definitivamente, de las dimensiones físicas y económicas de los mercados, y que otorgó una importancia secundaria a la consideración de los obstáculos estructurales y cualitativos que impiden que las causalidades operen conforme se establece en el análisis convencional tradicional. Los niveles más altos de industrialización no se alcanzan con adelantos en la integración de mercados, de suyo débiles, puesto que están determinados por las relaciones con el mercado mundial y por las transformaciones internas económicas y sociales.

#### LA INVERSION EXTRANJERA

En la estrategia del Acuerdo de Cartagena se supone una dependencia crucial de los aportes en dinero y tecnología del capital extranjero. Empero, queriendo ser en algo dueños de su destino, los países andinos adoptaron normas comunes

para regular esta participación. Sin embargo, ni el control efectivo de la inversión extranjera, ni la eficacia de las restricciones que se le imponen, dependen sólo de la voluntad política de los gobiernos anfitriones, como tampoco la existencia de tales disposiciones las hace de por sí eficientes. En definitiva, hoy se cuenta apenas con un tratamiento contable y fácilmente evadible, en el cual se fijan proporciones de participación en la propiedad de las empresas, de utilidades girables, de rendimientos reinvertibles, de regalías aceptadas, etc.; también se señalan las ramas en que se puede operar dentro de las conveniencias y ventajas de la integración. Por lo demás, el rigor y alcance de estas normas se ha debilitado, en particular al modificarse la Decisión 24 con la 103.

Dentro del capitalismo ocurren transformaciones estructurales que redefinen aspectos fundamentales del sistema y que obligan a cambiar a nuevos patrones de acumulación del capital y de reparto de la propiedad y el ingreso. Una de las características del esquema surgente de acumulación es el proceso acelerado de internacionalización del capital, principalmente a través de las corporaciones transnacionales —y en general por la inversión extranjera—, que conduce a un redespigue industrial, dentro de un esquema de división internacional del trabajo cuyo propósito es aprovechar intensamente en su interés y beneficio la mano de obra barata de algunas naciones subdesarrolladas. Ello redefine las relaciones de dependencia y establece vías directas e indirectas de dominación que imponen normas de políticas económicas que favorezcan la articulación de la periferia y el centro, subordinando la primera a los requerimientos del segundo.

Las economías subdesarrolladas medianas se están reconvirtiendo en exportadoras de manufacturas tradicionales y de bienes primarios; la base de sustentación de los “éxitos” que obtienen es la depresión de los salarios reales. Así, las burguesías locales se vinculan monopolícamente con las empresas transnacionales, a fin de comandar la acumulación interna, tomando sustentación y ventaja de las condiciones de explotación del trabajo.

Garay<sup>7</sup> señala que las transnacionales son la expresión esencial de la exportación de capital en la economía capitalista de nuestros días. Sus actividades y su expansión se rigen y orientan con la mira de atenuar la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia, en virtud de las necesidades de ampliar la acumulación y reproducción del capital; a la vez, les es menester alcanzar tasas deseables de crecimiento de la capacidad productiva. Estas empresas cuentan con poderes —económicos, políticos, tecnológicos— que sobrepasan a los de individuos y estados, y los usan para asegurar sus fines. Sus decisiones y acciones responden básicamente a sus necesidades y no están sujetas al control del mercado mismo, cuyas fuerzas moldean y manejan. Con la competencia oligopólica internacional las transnacionales persiguen igualar las tasas de ganancia entre sectores y sostener en ellos un ritmo mínimo de acumulación, todo dentro de la operación de las leyes del desarrollo desigual y combinado de las economías.

7. Véase Luis Jorge Garay, “La estrategia de desarrollo...”, *op. cit.*

Puede decirse, en síntesis, que los cambios en la división internacional del trabajo y los patrones de la internacionalización del capital responden básicamente a las necesidades de la ampliación, reproducción y circulación incesante de los capitales oligopólicos de los centros dominantes. Ellos reflejan las pugnas para alcanzar el dominio en los mercados mundiales y condicionan los patrones de desarrollo que deben seguir los países periféricos.

Como afirma Antonio García,<sup>8</sup> cuando las transnacionales se acogen a las condiciones y ventajas del mercado subregional andino en verdad están tomando la fortaleza desde dentro, beneficiándose de la sustitución de importaciones protegida y de los recursos internos naturales, humanos y de ahorro. Así, tenemos una integración que viene y se determina “de arriba y desde afuera”, en vez de la procurable, que debiera ser “de abajo y desde adentro”.

Con los programas industriales se busca asegurar la industrialización de los países andinos. Sin embargo, como un alto porcentaje de lo asignado en ellos pertenece al dominio oligopólico de las transnacionales, se han acrecido los riesgos de la desnacionalización de la producción industrial, los cuales serán realidad cuando estas empresas negocien el tipo, lugar y tiempo de las inversiones que deben efectuar. Como hay diferencias en la posición de los países y la de las autoridades comunitarias (Comisión y Junta del Acuerdo de Cartagena) respecto de las transnacionales, hay brechas que estas últimas aprovechan para debilitar la integración subregional.

#### LA NECESIDAD DEL PACTO ANDINO

En algunos círculos académicos y políticos es común la opinión de que el Acuerdo de Cartagena ha propiciado racionalizar la dependencia, mejorando las condiciones para que los países consigan crecer sin desarrollarse y preservando las actuales estructuras de poder. Salomón Kalmanovitz señala<sup>9</sup> que la integración de mercados puede ayudar a consolidar las condiciones propicias para la acumulación y la profundización cuantitativa del desarrollo capitalista, pero que no es una causa fundamental del desarrollo capitalista integral. Además, el hecho político de la integración no hace variar las relaciones de dependencia ni modifica la condición periférica de los países. O sea, que la integración no logra vencer el curso espontáneo del subdesarrollo capitalista, amén de que será siempre un proceso imperfecto cuyos objetivos se conseguirán sólo en parte.

Los logros objetivos de la integración andina resultan modestos al compararse con lo que se esperaba del modelo, considerado en abstracto. Es evidente que los instrumentos adoptados no son eficaces para conseguir un desarrollo armónico de todos los países miembros, ni para industrializarlos con cierta celeridad. Empero, se registran avances notorios en muchos frentes: incremento del intercambio;

8. Véase Antonio García, “Problemas y posibilidades de la integración andina”, en *Integración Andina*, Fundación F. Nauman, 1974.

9. Véase Salomón Kalmanovitz, “Condiciones económicas y políticas que afectan la realización del modelo de integración andina”, en *Integración andina*, *op. cit.*

coordinación y normalización de políticas económicas; cooperación y ayuda mutuas; adelantos institucionales comunitarios (Corporación Andina de Fomento, Convenios Andrés Bello o Hipólito Unanué), etc. No se han perdido los empeños y recursos comprometidos y hay que perseverar para aprovechar mejor los logros. Por lo demás, se llega más lejos en conjunto y solidariamente que en forma individual. De otro lado, el proteccionismo egoísta prevaleciente en los centros obliga y favorece, relativamente, las acciones conjuntas de los países débiles.

#### LA ACCION COMUN Y SOLIDARIA

Integrarse concede un gran poder negociador potencial a los países en diversos campos: económicos, políticos, culturales, tecnológicos, etc. En el Grupo Andino esta fuerza común se ha utilizado principalmente por los organismos comunitarios (Comisión y Junta) en el frente económico para obtener apoyos de asistencia técnica, así como otras formas de cooperación y ayuda. Ello ha dado una buena base a las tareas de la preparación y formulación de los instrumentos del Acuerdo: desgravación, arancel común, programas sectoriales, fórmulas de tratamiento preferencial, etc. También se ha trabajado eficientemente en la ampliación y afianzamiento de las relaciones de los organismos andinos con los distintos cuerpos, entes y agencias internacionales, con gobiernos

amigos y con otras organizaciones que ejecutan tareas correspondientes y similares. Sin embargo, aún queda bastante por intentar.

Las diferentes características e intereses de los países andinos conspiran para que éstos no actúen solidaria y conjuntamente, con regularidad y consistencia. Para conseguir algo cercano a este ideal se precisa una aproximación mucho más cercana a la concreción de la Unión Económica Andina, algo que desde la perspectiva actual parece lejano.

En fechas recientes, los países andinos están intentando ejercer su poder negociador internacional conjunto ante circunstancias y problemas latinoamericanos de organización política y de defensa de los valores y principios que dignifican y enaltecen la vida individual y colectiva de nuestros pueblos. En el ejercicio de la integración en tal sentido, el Grupo Andino ha ganado justos éxitos y es de esperar que su solidaridad presente, identificada alrededor de caros valores democráticos y humanitarios, persevere y se consolide.

La conclusión de este trabajo es que, si bien la realidad del Pacto Andino está lejos de sus posibilidades y de las expectativas que en él se depositaron, el futuro es un reto preñado de potencialidades positivas, para afianzar el desarrollo económico y social acelerado, justo y equitativo. □

*Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 5,  
México, mayo de 1980, pp. 490-494

## La regulación de la tecnología y la inversión extranjeras

RUBEN BERRIOS\*

La subregión que abarcaba el Pacto Andino, hasta la salida de Chile, comprendía seis países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) con una población total de 75 millones de habitantes. Las importaciones de este conjunto de naciones superaban a las de cualquier otro país en desarrollo. En 1974 alcanzaron a alrededor de 8 000 millones de dólares. Sus exportaciones, las mayores de América Latina, fueron de 22 000 millones de dólares. Los recursos combinados de este bloque dominaban el mercado latinoamericano de minerales, petróleo y productos básicos primarios. Por ejemplo, representaban 93% del cobre producido en la región, 81% de la plata, 56% del cinc, 98% del molibdeno, 53% del hierro, 43% del plomo y 81% del petróleo. También son importantes sus exportaciones de café, harina de pescado y plátanos.

\* Investigador visitante en la Escuela Central de Planificación y Estadística, Varsovia. [Traducción del inglés de Rubén Svirsky.]

Los países subdesarrollados pequeños han tendido, en forma notable, a la integración económica como un medio para adaptar sus mercados al reto de las realidades políticas y económicas de la época. La integración ofrece beneficios potenciales, de los cuales los principales son: 1) economías de escala y aumento de la eficiencia; 2) asignación y especialización; 3) programación industrial sectorial; 4) acceso a los mercados de los demás países miembros, aumento de las exportaciones de productos manufacturados y la posibilidad de colocarlos en los mercados de los países desarrollados, y 5) aumento de su capacidad de negociación frente a las naciones industrializadas. Sin la integración, puede suponerse que estos países subdesarrollados hubieran mantenido la estrategia de sustitución de importaciones que aplicaron durante los años cincuenta y sesenta, y que en la actualidad ya no es viable, según se ha probado. Por otra parte, en tanto los países del Pacto Andino actúen como una unidad, tienen un peso económico que los coloca en posición de igualdad frente a cualquiera de los mayores países latinoamericanos. Así, la

integración subregional les otorga un poder de negociación superior a la suma de sus capacidades individuales.

El camino de la integración ofrece, pues, promesas varias. No obstante, los países del Tercer Mundo que intentaron recorrerlo han experimentado grandes dificultades y sufren crisis de diversa profundidad.<sup>1</sup> El decepcionante resultado de la ALALC y el MCCA, después de 15 años de esfuerzo, demuestra que la integración ha cumplido poco de lo que prometía. La insatisfacción proviene de que continúan dominando los intereses industriales foráneos, así como los poderosos sectores económicos y políticos locales a quienes favorece la integración. Además, las inadecuadas estructuras burocráticas y conservadoras obstaculizan, a menudo, el proceso de integración. Puntos de vista similares, experiencias históricas comunes y el uso de un mismo idioma no aseguran en forma automática el logro de una integración venturosa del desarrollo social.

El acuerdo andino de integración subregional recibió un apoyo optimista porque trascendía, con mucho, los mecanismos de integración típicos, en cuanto se proponía establecer un código para la inversión extranjera y promover el desarrollo económico. En verdad, este pacto fue el primero que se propuso armonizar las leyes que regulan la inversión extranjera en países de menor desarrollo y, sin duda, constituyó una experiencia interesante, distinta a otros sistemas regionales del Tercer Mundo. Los objetivos principales del acuerdo eran: adoptar una política común para mitigar la dependencia absoluta frente a la inversión extranjera directa, promover el desarrollo equilibrado y armonioso de sus miembros (sobre todo al otorgar un acceso preferencial al mercado ampliado y períodos de protección más largos en beneficio de los integrantes menos desarrollados, Bolivia y Ecuador) y acelerar sus tasas de crecimiento. Los aspectos que más atención recibieron fueron: la eliminación de obstáculos al comercio intrarregional, el establecimiento gradual de un arancel externo común y la asignación sectorial de actividades industriales.

No obstante su declarado apoyo a la integración económica, los gobiernos de los países miembros no han llevado a cabo cambios reales, en parte debido a un compromiso político insuficiente y a la instrumentación ineficaz de las normas. No se ha intentado lograr, verdaderamente, el equilibrio regional y un uso mejor de los recursos disponibles, a causa de la incapacidad de las clases dominantes y las élites gobernantes para estimular el desarrollo económico. A pesar de la integración, la experiencia del Pacto Andino señala que las diferencias en el seno de sus miembros y entre ellos han aumentado, en lugar de disminuir.<sup>2</sup> David Felix ha dicho,

correctamente, que "el entusiasmo por la integración puede ser imprescindible para lograrla, pero, haciendo a un lado el aspecto de las relaciones públicas, ya es tiempo de dejar de considerarla una panacea obvia y rápida para los muchos males económicos de América Latina, cuya aplicación se ve impedida, sobre todo, por una mentalidad parroquial y una miopía política".<sup>3</sup> También hay un considerable escepticismo con respecto a la integración porque, aunque nació de la búsqueda de la independencia económica, en la realidad se ha vuelto vulnerable a la penetración económica de las empresas transnacionales (ET), que conduce a una mayor dependencia ante los países desarrollados.

#### LAS POLITICAS TECNOLOGICAS Y EL CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO

Hacia fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, el surgimiento del nacionalismo económico en los países andinos provocó una modificación significativa en las políticas hacia la inversión extranjera. Las actitudes nacionalistas, originadas en la teoría de la dependencia, no implicaban una oposición total a la inversión extranjera, sino sólo un intento por cambiar su naturaleza. Las políticas nacionalistas no son incompatibles con una integración creciente a la economía mundial, ya sea a través del comercio, ya mediante una interacción creciente con empresas transnacionales.

Desde su propia concepción, la idea de la integración andina consideraba fundamental el papel que deberían desempeñar las ET. En la estructura productiva de los países miembros, éstas tenían una presencia predominante.<sup>4</sup> La participación de empresas extranjeras en la producción industrial de los principales países andinos era la siguiente: Colombia, 56% (1971); Perú, 41% (1971), y Chile, 22% (1967). En cuanto a la concentración en industrias de bienes de consumo, productos intermedios, metalmecánica y otros sectores manufactureros, a fines de los años sesenta el predominio de filiales de empresas extranjeras era el siguiente: Perú, 65%; Chile, 78%, y Colombia, más de 70%.<sup>5</sup>

A comienzos del decenio de los setenta los países andinos, enfrentados a problemas comunes de subdesarrollo tecnológico y de limitada capacidad de absorción de conocimientos prácticos para la producción, adoptaron políticas conjuntas orientadas hacia el desarrollo tecnológico en el marco de un programa de integración subregional. Entre estas medidas destacan: a) un tratamiento común a la inversión extranjera directa, marcas registradas, patentes, acuerdos de licencias y regalías (Decisión 24); b) la base de una política tecnológica subregional y de desarrollo tecnológico local (Decisión 84), y

1. Véanse Miguel S. Wionczek, "The Rise and Decline of Latin American Economic Integration", en *Journal of Common Market Studies*, vol. IX, 1970; Constantine Vaitsos, "Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) among Developing Countries: A Survey", en *World Development*, vol. 6, núm. 6, junio de 1978, y James Petras y Morris Morley, "The Rise and Fall of Regional Economic Nationalism in the Andean Countries 1969-1977", en *Social and Economic Studies*, vol. 27, núm. 2, junio de 1978.

2. Véase César Peñaranda, *Integración andina: dimensiones del mercado y distribución del ingreso*, Universidad Católica, Lima, enero de 1976.

3. David Felix, "The Political Economy of Regional Economic Integration in Latin America", en *Studies in Comparative International Development*, vol. V, 1970.

4. Constantine Vaitsos, *The Role of Transnational Enterprises in Latin American Economic Integration Efforts: Who Integrates and with Whom, How and for Whose Benefit?*, informe preparado para la Secretaría de la UNCTAD, 15 de marzo de 1978.

5. Véase Ernesto Tironi, *Economic Integration and Foreign Direct Investment Policies: The Andean Case*, tesis de doctorado, MIT, Cambridge, 1976.



c] la regulación de las normas sobre propiedad industrial (Decisión 85).<sup>6</sup>

El instrumento clave de la política sobre importación de tecnología, la Decisión 24, se refiere a la inversión extranjera directa y al comercio de tecnología. Fue el primer intento conjunto de la región por cambiar las condiciones de operación de la inversión extranjera. Se lo complementó con programas de desarrollo regional tendientes a controlarla, con la posibilidad de excluirla de sectores específicos de la economía, tales como las industrias extractivas, los servicios públicos y las actividades socialmente sensibles. También se convino en que, después de un lapso específico (de 15 a 20 años), las empresas extranjeras deberían convertirse en mixtas o nacionales poniendo sus acciones al alcance de los inversionistas nacionales. Por último, las empresas nacionales no podrían venderse a extranjeros salvo en circunstancias excepcionales (por ejemplo, para evitar su quiebra).

No obstante los cambios en el espectro político de la región, algunos autores han señalado que "la Decisión 24, si bien de un tono nacionalista, no lo era en forma exagerada; ... más bien parece una consecuencia de la difusión del nacionalismo que una causa activa".<sup>7</sup> Mytelka dice que "su intención no era impedir el flujo de tecnología o de inversión extranjera directa hacia los países andinos, sino la de regularlo".<sup>8</sup> Floto señala que "la eficacia del acuerdo se apoyaba más en la voluntad política de aplicarlo por parte de los gobiernos andinos que en la obligatoriedad administrativa real de la Decisión 24".<sup>9</sup> Inmediatamente después de la aprobación de la norma, las primeras impresiones de algunas organizaciones empresariales estadounidenses fueron contrarias a la "atmósfera desfavorable" que creaban algunas de sus disposiciones.<sup>10</sup> Aunque la Decisión 24 era un esfuerzo por regular la conducta de los inversionistas extranjeros y la comercialización de tecnología, según Floto "contenía tanto huecos que ese conjunto de reglas comunes sobre la inversión extranjera era cualquier cosa menos una ley obligatoria".<sup>11</sup> La débil base social de la Decisión condujo a muy diversas aplicaciones de sus normas, sobre todo por parte de los estados más débiles del Pacto, que favorecían la penetración continuada de las empresas transnacionales en el mercado subregional.

El artículo 44 establece que la interpretación de las restricciones a la inversión que contiene el código corresponde a cada gobierno de los países miembros.<sup>12</sup> Así, el manejo de la Decisión por parte del Gobierno chileno era uno en la época del presidente Allende y otro, muy distinto, bajo la Junta Militar de Pinochet. En este sentido, las reglas comunes no garantizan, por sí mismas, una firme posición nacionalista contra la penetración extranjera. Como dice Huelin, "es casi indudable que, aunque posiblemente esté inspirada por una hostilidad tradicional hacia los inversionistas extranjeros, la Decisión 24 no es un documento hostil y no debe considerarse como tal".<sup>13</sup>

Las ideas nacionalistas expresadas por el Grupo Andino en este campo no amenazaban constituirse en un gran obstáculo a la inversión extranjera.<sup>14</sup> El impulso nacionalista de esa época surgió más bien como la búsqueda de una fórmula político-económica para limitar la influencia y los efectos de las ET, con el objeto de maximizar las posibilidades de las empresas nacionales, públicas y privadas. Ciertas ambigüedades del código se centraban en el papel del capital extranjero en el nuevo esquema de desarrollo regional. Una de las principales causas de preocupación era la proposición de una "desinversión" parcial, gradual y obligatoria, de las empresas extranjeras existentes y de las que pudieran establecerse en el futuro. No obstante, y a pesar de lo afirmado por las organizaciones estadounidenses mencionadas, la fórmula de desinversión o nacionalización progresiva de empresas extranjeras no pareció asustar a todos los inversionistas del exterior. Algunas corporaciones señalaron que las sociedades mixtas eran parte de su política general y se mostraron dispuestas a aceptar en ellas una participación minoritaria. Por ello, la desinversión progresiva en favor de capitales nacionales resultaba una fórmula aceptable siempre que permitiese, en definitiva, una participación modesta del inversionista extranjero original.<sup>15</sup> En realidad, según Vaitos, "a pesar de las predicciones, los flujos de capital y tecnología extranjeros aumentaron, en lugar de disminuir, durante el período de la integración andina".<sup>16</sup> Los datos disponibles indican que el valor contable de las inversiones directas estadounidenses en el sector manufacturero del Pacto Andino (excluida Venezuela) aumentó 3.9% en los cuatro años anteriores a la firma del Pacto y 11% en los cuatro inmediatamente siguientes.<sup>17</sup>

6. Los textos de las decisiones 24, 84 y 85 fueron publicados por la Junta del Acuerdo de Cartagena en su órgano informativo *Grupo Andino*, editado en Lima. Las decisiones 84 y 85 se publicaron en el número de junio de 1974. *Comercio Exterior* reprodujo el texto íntegro de la Decisión 24 en su vol. 21, núm. 2, febrero de 1971, pp. 114-122.

7. M. Kuczynski y D. Huelin, *The Andean Group: Trade, Industry and Foreign Investment*, Latin America Publications Fund, Sussex, 1973, p. 21.

8. Lynn Mytelka, "Regulating Direct Foreign Investment and Technology Transfer in the Andean Group", en *Journal of Peace Research*, vol. XIV, núm. 2, 1977, p. 155.

9. E. Floto, *Partners in Dependence: The Case of Private Foreign Capital in the Andean Group*, documento de trabajo núm. 23, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge, 1975, p. 24.

10. Council of the Americas, *The Common Treatment of Foreign Capital in the Andean Bloc. Memorandum of Comments*, Nueva York, 1971, y Business International Corporation, *The Andean Common Market*, Nueva York, 1971.

11. Floto, *op. cit.*, p. 24.

12. El texto de ese artículo resulta particularmente claro: "Cuando a juicio del país receptor existan circunstancias especiales, dicho país podrá aplicar normas diferentes a las previstas en los artículos 40 a 43 inclusive." Los artículos mencionados se refieren a la prohibición de nuevas inversiones extranjeras directas, especialmente en servicios públicos, seguros, banca, otras instituciones financieras, transporte y comunicaciones.

13. Kuczynski y Huelin, *op. cit.*, p. 30.

14. "En realidad, las normas del Pacto Andino eran, en muchos casos, más indulgentes que las aplicadas por Japón en el mismo campo, y estaban formuladas con menos cuidado y eran menos eficaces que las disposiciones equivalentes aplicadas por Estados Unidos y la CEE a las transferencias de precios y a las prácticas comerciales restrictivas." Vaitos, *op. cit.*, p. 123.

15. Véanse Guy Meeker, "Fade-Out Joint Venture: Can it Work in Latin America?", en *Inter-American Economic Affairs*, junio de 1971, pp. 25-42, y Miguel S. Wionczek, "La reacción norteamericana ante el trato común a los capitales extranjeros en el Grupo Andino", en *Comercio Exterior*, vol. 21, núm. 5, mayo de 1971, pp. 406-408.

16. Vaitos, *The Role...*, *op. cit.*, p. 123.

17. Tironi, *op. cit.*

Aunque las ET preferirían una participación mayoritaria o la propiedad total, Linquist sostiene que “la retención de un interés minoritario sustancial, que podría llegar a 49%, daría al socio minoritario estadounidense una intervención considerable en la administración y en las utilidades de la empresa, a la vez que aseguraría al país sede que el interés de ese socio fuese suficiente para mantener la necesaria transferencia de tecnología”.<sup>18</sup> Dada la tendencia creciente del Tercer Mundo hacia el nacionalismo, la fórmula del retiro gradual ha resultado una solución viable y aplicable, en la medida en que permite a los inversionistas extranjeros obtener utilidades significativas. México, por ejemplo, ha logrado mantener una “línea dura” frente a la inversión extranjera sin desalentarla. El mérito del principio del retiro gradual consiste en ofrecer una opción ante los temores de expropiación, nacionalización y hostilidad popular contra la presencia invasora y ostensible de las empresas extranjeras.

La intensificación de la competencia europea y japonesa llevó a las empresas estadounidenses a hacer más flexible su política de inversión en el exterior. El surgimiento de un nuevo espíritu nacionalista en el Tercer Mundo significa que los inversionistas extranjeros ya no pueden esperar que sus inversiones de propiedad exclusiva se mantengan por siempre. En consecuencia, es evidente su preferencia por acuerdos que aumenten la participación del país sede mediante inversiones conjuntas.

#### LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA DE LA DECISION 24

Dada la pesada carga para la balanza de pagos que significan los costos directos de la importación de tecnología, la repatriación de utilidades y los excesivos costos ocultos debidos a la transferencia de precios, la Decisión 24 parecía un intento por disminuir la dependencia absoluta ante la inversión extranjera directa, al incorporar al Acuerdo de Cartagena estructuras para encauzar el desarrollo. Sin embargo, un análisis minucioso del código indica que no se trata de un mecanismo cabal para reducir la dependencia, en el sentido en que usan el término Dos Santos y Brewster. El control regional conjunto sobre la inversión extranjera se ha vuelto necesario para regular ciertos vínculos con el exterior en favor de una potencial burguesía nacional. Según Axline y Mytelka, “ello no ocurre porque la regulación de la inversión extranjera directa sea un mecanismo de reestructuración radical sino porque, en un marco capitalista, es el núcleo central alrededor del cual deben reagruparse otros instrumentos correctivos para asegurar su funcionamiento adecuado”.<sup>19</sup>

Las nuevas políticas tecnológicas se basan en la ciencia creciente del elevado costo, para la región, de las impor-

taciones de tecnología. La importación de conocimiento sigue siendo un negocio caro y se ha convertido en una de las herramientas más importantes de dominación y control. Además, las importaciones de tecnología tienen, en general, un efecto negativo y no contribuyen realmente al desarrollo de la tecnología local. En ese sentido, la Decisión 24 muestra que se puede manejar el comercio de tecnología de modo de reducir la salida de divisas, tendiendo a un equilibrio adecuado entre los incentivos para adquirir tecnología en el exterior y los efectos de ésta en los países sede.

Aunque se han aceptado estos principios como la base para regular la inversión extranjera y la importación de tecnología, ellos no son, necesariamente, las únicas políticas subregionales de regulación que podrían adoptarse. El tema crucial es si un enfoque común de la aplicación de esa política alcanza para asegurar su éxito. Milenski señaló que la Decisión 24 está “más limitada en la práctica que en el papel”. Por ejemplo, los derechos de perforación concedidos por Perú y Ecuador a varias empresas estadounidenses “parecen contradecir el retiro gradual de las inversiones extranjeras previsto en el código andino”.<sup>20</sup> La aplicación de normas más estrictas también podría conducir a que las ET recurrieran a otros métodos “ocultos” de repatriación de utilidades. Lo único que podría aliviar este problema sería una mayor disponibilidad de información sobre las fuentes de abastecimiento y un cuidadoso seguimiento de las políticas de fijación de precios de las empresas extranjeras. Formular un necesario código de conducta para transnacionales no es perjudicial, aunque sólo sea porque alguna regulación es mejor que ninguna. No obstante, siempre se corre el riesgo de que tales códigos no pasen de ser operaciones puramente cosméticas, dadas las actuales dificultades económicas y políticas de casi toda América Latina.

#### LAS PERSPECTIVAS DEL PACTO ANDINO

Desde sus comienzos se consideró que los esfuerzos de integración de los países andinos eran de algún modo benéficos y representaban una modesta ventaja, al aumentar su poder de negociación en sus acuerdos económicos con los países industrializados. Sin embargo, ello sería así sólo si las nuevas reglas sobre comercialización de tecnología y tratamiento del capital extranjero se aplicasen con coherencia en un contexto de conciencia de los problemas comunes y de refuerzo de los vínculos de solidaridad. En realidad, la capacidad de negociación de los países andinos no ha mejorado en un grado sustancial. Con la salida de Chile, este intento de integración económica se enfrenta a graves dificultades y es difícil predecir hacia dónde se dirigirá. Esa incertidumbre obedece al fracaso de los gobiernos de la región en emprender las reformas sociales, económicas y educativas que hace tanto tiempo son necesarias, incluyendo la creación de una estructura nacional de investigación y desarrollo. El sistema andino de integración generó un crecimiento relativamente pequeño y no condujo en verdad a la

18. John Linquist, *The Merits of Forced Divestment: The Experience of the Andean Group*, documento de análisis núm. 31, Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Internacionales de la Universidad de Princeton, 1972, p. 40.

19. W. Andrew Axline y Lynn Mytelka, *The Multinational Corporation and Regional Integration in the Andean Group and the Caribbean Community* (mimeo, s.f.).

20. Edward Milenski, “From Integration to Developmental Nationalism: The Andean Group 1965-1971”, en *Inter-American Economic Affairs*, primavera de 1971, p. 91.

región hacia la industrialización y el desarrollo social. Y no es probable que lo haga. Además, las leyes nacionales que debían incorporar las decisiones no se han aplicado uniformemente; la distribución de los costos y beneficios ha sido desigual y, sobre todo, hay grandes diferencias políticas e ideológicas. Una vez más, las dificultades políticas han demostrado ser más fuertes que la idea superficial de la solidaridad latinoamericana.

La crisis más reciente fue el enfrentamiento de Chile con los otros países del Pacto Andino.<sup>21</sup> Las políticas económicas de ese país han facilitado el acceso sin restricciones del capital extranjero a prácticamente todos los sectores de la economía. El Decreto-ley 600 de la Junta Militar, sobre el tratamiento al capital extranjero, viola las normas del Pacto Andino establecidas en la Decisión 24.<sup>22</sup> Además, este Gobierno permitió que intereses extranjeros absorbieran empresas estatales, en contravención a lo dispuesto por el artículo 3 de esa Decisión, aseguró la remisión ilimitada de utilidades a los inversionistas del exterior y solicitó la inmediata reducción de aranceles.

Debido a las diversas presiones ejercidas sobre cada uno de los países andinos por las ET y por otras fuentes de financiamiento externo (sobre todo los bancos, que utilizan como arma el rápido y creciente endeudamiento), es sistemático que se den rodeos para evitar la aplicación de las reglas comunes del Pacto. El retiro de Chile en octubre de 1976 y las modificaciones a las reglas comunes han socavado la vigencia del Acuerdo de Cartagena.<sup>23</sup> También el desvío de Perú hacia la derecha, desde 1975, debilitó los efectos de las normas sobre tecnología e inversión extranjera. Colombia, ante las presiones de las transnacionales y de su burguesía nacional, declaró que el código andino es "inconstitucional" y aprovechó al máximo los huecos de la Decisión. Por último, según Moxon, "Bolivia y Ecuador sienten que necesitan ofrecer mejores estímulos a los inversionistas extranjeros y, por consiguiente, aplican la Decisión 24 con extrema flexibilidad".<sup>24</sup> Así, el cuadro se ha modificado y las reglas del juego favorecen hoy más al capital extranjero.

Las ET no consideraron al Pacto Andino como un desastre irremediable; se han dedicado a incitar a los países de la región unos contra otros y a elegir cuidadosamente dónde colocar sus inversiones. Como dice Raymond Vernon, "las propias empresas transnacionales han variado su primera

actitud con respecto a la Decisión y, aparentemente, les basta con dejar que los intereses contrapuestos en el seno de los países signatarios mantengan bajo control las medidas restrictivas. Desde que se adoptó la Decisión, nada es igual que antes. . . pero nada ha cambiado mucho".<sup>25</sup>

A pesar del optimismo inicial, los esquemas de integración no han respondido a las expectativas de sus creadores. La mayoría de ellos ha reforzado los intereses de las ET en su competencia por el mercado en el seno de estructuras oligopólicas. Para que el Mercado Común Andino fuese eficaz, los países miembros tendrían que aprobar y aplicar leyes antimonopólicas, puesto que la eliminación de los aranceles supondría que la penetración de un país por una transnacional equivaldría a la penetración en todos los del Pacto.<sup>26</sup> "Por tanto, las transnacionales no son neutrales ante el proceso de integración de los países en desarrollo. En realidad, se convierten en los principales actores del proceso de cooperación regional. Influyen en las políticas, participan y aun dominan en su aplicación y pueden resultar una fuerza crucial, integradora o desintegradora, en la persecución de sus objetivos empresariales."<sup>27</sup>

En verdad, la integración económica ha reforzado la posición de algunas transnacionales y debilitado la de empresas nacionales con respecto a la tecnología cautiva y especializada de varias actividades productivas. Dada la estructura de la producción que promueven los programas industriales, se teme que empeore la distribución del ingreso en los países andinos, puesto que muchas actividades son intensivas en capital y la concentración industrial aumentará, probablemente, la acumulación de rentas monopólicas.<sup>28</sup> Es el caso de la industria de automotores, en que se favorece a las plantas de montaje; lo mismo ocurre con las empresas petroquímicas, farmacéuticas, de equipo de telecomunicaciones y publicitarias.

El impulso nacionalista del Pacto Andino duró de 1969 a 1971 y, en buena medida, provino del surgimiento de regímenes políticos estatistas en Bolivia, Chile y Perú. La caída de los gobiernos de Torres, Allende y Velasco aumentó más aún la vulnerabilidad de sus países, a medida que éstos se alejaban de sus objetivos nacionalistas iniciales. Hoy en día ha variado mucho la esencia de las normas subregionales en cuanto a su ámbito de aplicación, su carácter restrictivo y su obligatoriedad. Al terminar el decenio de los setenta, el derrumbe de un nacionalismo ambiguo y la renovada expansión de los flujos de capital extranjero indicaban que se reforzarían aún más las condiciones de subdesarrollo y dependencia. □

21. Véase Alvaro Briones, "Crisis del Pacto Andino y opciones de desarrollo en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 6, junio de 1976, pp. 715-718.

22. Véase Guillermo Pardo, "Comentario al nuevo estatuto de inversión extranjera en Chile", en *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 10, México, octubre de 1974.

23. "En su estado actual, las normas sobre el capital extranjero apenas hacen algo más que mantener la ficción de controles comunes sobre las inversiones, dado que casi no hay diferencias prácticas entre la posición del Grupo y la de Chile." "Andean Group Survivors Favour Foreign Capital", en *Latin America Economic Report*, 19 de noviembre de 1976, p. 180 Véase también "Peruvian Gestures Toward Foreign Investors Continue to Broaden", en *Business Latin America*, 4 de mayo de 1977.

24. Richard Moxon, "Harmonization of Foreign Investment Laws Among Developing Countries: An Interpretation of the Andean Group Experience", en *Journal of Common Market Studies*, vol. XVI, núm. 1, septiembre de 1977, p. 51.

25. Raymond Vernon, "Storm over the Multinationals: Problems and Prospects", en *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 22, 1977.

26. Cuando se firmó el Pacto Andino, a fines del decenio de los sesenta, había 513 empresas estadounidenses con filiales en los países signatarios. De ellas, 362 tenían filiales en por lo menos dos países y 258 en por lo menos tres. Véase Tironi, *op. cit.*

27. Vaitos, *World Development*, *op. cit.*

28. Se calcula que alrededor de 80% de la población de los países andinos no tiene acceso a los productos sujetos a acuerdos de programación industrial (automóviles, electrónicos, petroquímicos). Sólo de 7 a 10 por ciento de la población, concentrado en áreas urbanas, tiene ingresos suficientes para adquirir bienes "modernos". Véase Peñaranda, *op. cit.*