

# La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales

CONSTANTINO IANNI

Por debajo del conocido fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio hay algunos hechos, no todos negativos, de extraordinaria importancia, en torno de los cuales existe una especie de conspiración de silencio. Primero: la decisión política de los gobiernos de los tres países más grandes de no llevar a la realidad los aspectos e intenciones integracionistas del Tratado de Montevideo implica transferir a las empresas internacionales la dirección y la planeación del desarrollo de importantes sectores industriales de la zona, lo que genera procesos e implicaciones que analizaremos un poco más adelante. En segundo lugar: el Acuerdo de integración subregional de los países andinos, que representa una empresa positiva en extremo, dentro del estancamiento y las frustraciones de la ALALC, o al margen de ellas. En tercer y último lugar: la diversidad de lecciones que se pueden extraer de estos primeros

años de vida de la Asociación como experiencia de relaciones internacionales "autónomas", es decir, el intento por implantar una comunidad comercial o económica por parte de un grupo de países con niveles diferentes de desarrollo.

Sólo el primero de los puntos enumerados será examinado en este trabajo. Antes, sin embargo, intentaremos hacer un breve resumen de la crisis de la ALALC, para facilitar al lector no familiarizado con ella un encuadre de los hechos y los problemas en su contexto institucional e histórico.

LA CRISIS

La crisis se inició con la fundación misma de la ALALC o, si se prefiere expresarlo así, con el Tratado de Montevideo que instituyó la Asociación el 18 de febrero de 1960. El Tratado puede ser considerado como una fórmula de transacción o compromiso entre expectativas contradictorias o incompatibles

Nota: El presente ensayo forma parte de un trabajo más amplio que, con el nombre *Descolonização em marcha. Economia e relações internacionais*, publicó Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1972.

entre sí, ya desde entonces visibles y señaladas por algunos de sus críticos. Cada gobierno o grupo de gobiernos veía en el Tratado un instrumento para realizar sus intenciones: unos, notablemente Argentina, Brasil y México, los tres más grandes o más desarrollados, veían en él un simple mecanismo de liberación del comercio o la implantación de una zona de libre comercio, mediante la eliminación gradual de gravámenes fiscales y otros tipos de restricciones, sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquiera de las Partes Contratantes (artículos 1 a 3 del Tratado); otros países, los menos desarrollados, veían en la Asociación y su estatuto básico un conjunto de mecanismos para "unir sus esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías con base en una efectiva reciprocidad de privilegios", y con una "gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización" ("Preámbulo" y artículos 10, 15 y 16 del Tratado). En términos más simples: los primeros querían sólo un mercado mayor; los segundos vislumbraban la perspectiva de que operaran nuevos factores externos que aceleraran su propio desarrollo, sobre todo mediante la aplicación de inversiones o la distribución de bienes de capital, dentro de lo que consideraban, como establece el "Preámbulo", una "efectiva reciprocidad de privilegios". Estaba sentado, así, el malentendido que explica gran parte de las frustraciones y la crisis, o sea, que se creó una situación que reproduce, dentro de la ALALC, tensiones semejantes a las que existen en el nivel internacional entre los países en desarrollo y las escasas naciones altamente industrializadas.

Estas observaciones no explican, no obstante, todos los motivos que los países "grandes" tuvieron para suscribir el Tratado. Técnicamente, era necesario hacer algo para superar los acuerdos bilaterales que regulaban el comercio entre Brasil y Argentina y otros países sudamericanos y, al mismo tiempo, preservar en la medida de lo posible las preferencias comerciales existentes entre ellos con las exigencias del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). Además de lo anterior, algunos gobiernos vieron en la constitución de la Asociación un medio de fortalecer sus relaciones exteriores en general, sobre todo frente a Estados Unidos y otros "grandes", ya que la ALALC sería también un eslabón unificador de un grupo de naciones con cierta identidad de intereses y, a la vez, el "único foro exclusivamente latinoamericano". Parece claro, pues, que los "grandes" de la zona se "engulleron" la parte integracionista del Tratado, que iba más allá de sus simples intenciones de liberación del comercio, en holocausto a las conveniencias diplomáticas y políticas, de orden general, de sus relaciones internacionales. Hicieron falta, a más de la decisión política y la ausencia de reservas no explícitas por lo que ve a la plena realización de las intenciones y la letra del Tratado, solidaridad y convicción de los empresarios nacionales de los tres "grandes" de la zona. Dadas las características de los mecanismos de liberación del comercio o de desgravación aduanal de que la ALALC dispone, la decisión de los empresarios es esencial para el cumplimiento del Tratado, incluso en su parte de simple liberación del comercio.

No sería posible, en los límites de este trabajo, analizar las formas y el sentido que guardan las relaciones de los diversos sectores económicos de un país o los diferentes grupos de interés con las decisiones de gobierno. Por lo que se refiere a la ALALC y su funcionamiento, no obstante, es útil tener presente que las principales posiciones pueden ser resumidas así:

a] Las empresas estatales, de propiedad total o mayoritaria del sector público, principalmente en los países grandes, en general están empeñadas en programas nacionales autónomos y,

por lo tanto, no tienen interés en adquirir cualquier tipo de compromisos externos o en pasar a una especialización que implicaría una división del mercado con empresas similares de otro o varios de los países del área; han sido incluso reacias a aceptar acuerdos temporales de intercambio de faltantes y excedentes.

b] Empresas transnacionales que operan en dos o más países del área, altamente interesadas en la eliminación total e inmediata de los impuestos arancelarios y de cualquier otro tipo de gravámenes u obstáculos no arancelarios que limiten el intercambio comercial.

c] Grandes empresas nacionales, interesadas sólo en la exportación de sus productos o, en ciertos casos, de excedentes ocasionales, que no están dispuestas a aceptar, sin embargo, una apertura total de su mercado.

ch] la gran masa de las empresas medianas y pequeñas, poco interesadas en la exportación y, por consiguiente, en cambio, dispuestas a defenderse frente a toda posibilidad o "riesgo" de importación competitiva.

d] Por último, las subsidiarias o filiales de empresas extranjeras que sólo producen para el mercado interno del país en el que se encuentran instaladas, y que tienen prohibida la exportación. En la misma posición que estas empresas también se encuentran muchas empresas nacionales que producen bajo licencia de las corporaciones del exterior (ya sea que fabriquen artículos o que usen procesos o marcas por aquellas empresas patentados).<sup>1</sup>

Es fácil advertir cuál es el grupo de empresas que apoya y reclama el cumplimiento del Tratado: las internacionales o las que operan en dos o más países y que, por coincidencia, pertenecen a los sectores industriales de más alta concentración, esto es, en los que un número pequeño de compañías detentan un porcentaje relativamente elevado de la producción del sector. Para ellas, la liberación del comercio y la integración no significan una apertura competitiva del mercado.<sup>2</sup>

El cuadro anterior podría dar la impresión de que los países de menor desarrollo económico relativo de la región habrían conseguido "imponer" el Tratado, en su parte integracionista, a los tres "grandes", en algunos de los cuales, como en Brasil, el sector privado se opuso a la participación en la ALALC, sobre todo en los términos en que el proyecto estaba redactado, oposición que difícilmente podría ser compatible con las obvias conveniencias generales de la política exterior del gobierno. La creación del "clima" político que volvió imposible para algunos gobiernos dejar de suscribir el Tratado sin colocarse, al propio tiempo, en una posición desfavorable frente a los demás países, fue obra de los tecnócratas, principalmente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la ONU, con sede en Chile.

Un funcionario de uno de los países participantes en la Asociación dice textualmente: "La ALALC fue el resultado de una conspiración de técnicos". Naturalmente, esto no significa

1 En el caso de Brasil, las autoridades rehúsan registrar los contratos de licencia si tienen cláusulas restrictivas a la facultad de exportar; no siempre, sin embargo, las restricciones quedan establecidas por escrito en el contrato respectivo.

2 "La sustitución de los precios y del mercado como mecanismos de la determinación de lo que será producido", por la liberación, es uno de los problemas analizados por John Kenneth Galbraith en *El nuevo estado industrial*, especialmente en el cap. III.

que los técnicos estuviesen o estén equivocados en su convicción de que la integración de varios mercados nacionales en un solo mercado ampliado constituya la condición adecuada, en muchos casos necesaria, para hacer posible y acelerar un proceso de desarrollo económico moderno.<sup>3</sup> A más de lo anterior, el Tratado de Roma, de marzo de 1957, por medio del cual fue creada la Comunidad Económica Europea, se consideraba estrechamente asociado a la prosperidad sin precedentes que se advertía en los seis países que lo suscribieron (República Federal de Alemania, Bélgica-Luxemburgo o Benelux, Francia, Holanda e Italia). Era difícil no ser contagiado por el entusiasmo que despertaron los efectos "milagrosos" de los logros que obtenía la Comunidad Económica Europea. Los observadores serenos percibieron desde entonces, no obstante, que los mismos mecanismos no podían tener efectos iguales, en regiones de características estructurales tan diversas. Entre aquellos seis países de Europa occidental ya existía, de hecho, una integración previa: comercio exterior, transportes y comunicaciones, movimiento de personas y capitales, etcétera, o sea, exactamente lo contrario de los países latinoamericanos, tradicionalmente aislados en compartimientos estancos, sin comunicaciones ni transportes comunes, con un escaso comercio entre sí, con grandes desniveles en el grado de su desarrollo y diferencias de estructuras económicas, que dificultaban hasta la más mínima armonización de sus políticas económicas. Es obvio que los tecnócratas no evaluaron adecuadamente las implicaciones políticas que se derivarían, hasta trabar incluso el funcionamiento de la ALALC, de estas condiciones generales, y que tampoco consideraron las condiciones o presupuestos políticos que exigiría la plena realización de sus objetivos. La orientación sólo "comercial" de la Asociación, a su vez, plantó luego las semillas del estancamiento, por un lado, y de la rebelión andina, por otro, ya que los países medianos y pequeños advirtieron que la simple liberación del comercio perpetuaría sus estructuras menos desarrolladas, en beneficio de los países más grandes e industrializados.

He aquí un ejemplo de la posición antiintegracionista de uno de los "grandes" de la ALALC, Argentina, según lo expresado en un discurso (noviembre de 1969) por el general Lanusse, entonces comandante en jefe del Ejército, y hoy presidente de la República: "El Ejército intervino en la definición de la política industrial argentina, ratificando los criterios básicos que la institución siempre ha sustentado. Estos pueden resumirse en la necesidad de concretar la integración nacional, como paso previo a la integración regional, y en la subordinación de ciertos criterios de eficiencia y compatibilidad a la política nacional de desarrollo y seguridad".<sup>4</sup> Un ejemplo de la posición que adopta el otro extremo: "Un mercado común [muchos desearían que la ALALC fuese el paso previo para un mercado común] que pretende el desarrollo armónico debería propiciar la industrialización uniforme de América Latina".<sup>5</sup>

Advertidos ya de la impropiedad del instrumento, o sea, del

Tratado de Montevideo, y de los mecanismos de negociación de la ALALC para realizar el proyecto de integración, desde 1965 se pensó en transformar la ALALC en un mercado común. Se empeñaron en esta tarea el entonces presidente de Chile, Eduardo Frei, el entonces presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Felipe Herrera (también chileno) y el economista argentino Raúl Prebisch quien, como director de la Secretaría de la CEPAL, fue el que encabezó los estudios y trabajos que condujeron a la constitución de la ALALC. El fracaso de la tentativa por pasar del estancamiento de la Asociación a un mercado común fue la luz verde para la explosión de la rebelión andina, es decir, del movimiento que culminó en la formación del Grupo subregional andino, que comprende a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. El Acuerdo de Integración Subregional, suscrito el 26 de mayo de 1969, fue pocos meses después declarado compatible con el Tratado de Montevideo por el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, aunque con cierta resistencia por parte de algunos gobiernos, resistencia originada en las dudas que abrigaban respecto a la mencionada compatibilidad.

Mientras que la ALALC continúa estancada, el Grupo Andino presenta ya en sus pasos iniciales una evolución relativamente dinámica en el sentido de una integración: existe decisión política por parte de los gobiernos participantes, pues todos reconocen que, dadas sus dimensiones, cada uno de los países miembros del Grupo, por separado, tendría escasas posibilidades de lograr un desarrollo moderno autónomo. Ya se estableció una tarifa externa mínima común en el trato de las inversiones extranjeras (que falta en la ALALC); se creó ya un organismo propio para el financiamiento y se definen programas sectoriales de desarrollo industrial, etcétera.

#### LOS MECANISMOS

Un papel muy importante en la crisis de la ALALC lo representan la impropiedad o inadecuación de sus mecanismos de negociación para reducir tarifas, como reconocen por igual todos aquellos observadores y estudiosos que participan en sus actividades. "La ALALC, con el instrumental de que actualmente dispone, ni siquiera permite lograr la asociación de libre comercio, mucho menos un mercado común", dice, por ejemplo, el Director de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela.<sup>6</sup>

La principal deficiencia del sistema consiste en el método de negociaciones para la desgravación tarifaria selectiva o por producto. Esto fue lo que impidió que el Tratado fuese cumplido en los planos y niveles en él establecidos, lo que condujo a ampliar de 1973 a 1980 el plazo para que se completara la implantación de la zona de libre comercio. La otra posibilidad consistiría en sustituir el sistema por una desgravación lineal programada, esto es, una reducción de los derechos o impuestos de importación en determinados porcentajes anuales, hasta su total eliminación en un plazo previamente fijado. Hacen falta, sin embargo, dos cosas esenciales para que lo anterior sea posible: decisión política y apoyo de los sectores privados de la economía a sus respectivos gobiernos, principalmente en los países grandes de la zona.

La ALALC realiza anualmente un programa de reuniones por sectores, en las que empresarios supuestamente representativos

<sup>6</sup> Declaraciones del señor Carlos Urdaneta al diario *El Nacional*, de Caracas, Venezuela, 30 de octubre de 1969.

<sup>3</sup> El impulso inicial en favor de la integración regional partió de los tecnócratas internacionales, especialmente de los miembros de la CEPAL... y fueron estos catalizadores externos los que, poco a poco, llevaron a los gobiernos, contra su voluntad, a tomar decisiones apoyadas al amparo de la opinión pública interna de sus respectivos países", escribe, por ejemplo, Georges D. Landau, de la OEA, en su estudio "O fator administrativo na integração econômica da América Latina", publicado en *Los procesos de integración en América Latina y Europa*, Instituto Italo-Latinoamericano, Roma, 1970, pp. 566-567.

<sup>4</sup> De la revista *Confirmado*, Buenos Aires, correspondiente al 12 de noviembre de 1969, p. 25. El Plan Siderúrgico es la prioridad industrial número 1 del Ejército argentino.

<sup>5</sup> Artículo de Virgilio Roel en *El Comercio*, de Lima, Perú, del 18 de mayo de 1969.



de la totalidad del sector de cada país formulan a los gobiernos sugerencias acerca de las reducciones arancelarias para los productos del mismo sector. Este mecanismo se ha revelado como irracional en extremo. A no ser en los sectores de alta concentración en un número relativamente limitado de empresas, generalmente las delegaciones no son representativas en grado suficiente para que sus recomendaciones tengan, en su propio país, el apoyo de todo el sector. Muchas veces lo que ha sido recomendado en una reunión es inmediatamente después combatido ante el gobierno para que éste no apruebe las sugerencias de reducción arancelaria. Esta es una de las razones del escaso cumplimiento, por parte de los gobiernos, de las recomendaciones que formulan los empresarios en las reuniones sectoriales. Las únicas que, dentro de éstas, son productivas son las de aquellos sectores en los que predominan las empresas internacionales o corporaciones transnacionales, en virtud de causas que analizaremos más adelante.

Dos hechos más destacan entre todos aquellos que caracterizan la crisis de la Asociación: de entre aproximadamente once mil rebajas arancelarias que han sido negociadas hasta ahora, escasamente un tercio es utilizado o aprovechado, esto es, se refiere a productos que son realmente objeto de comercio. Esto fue lo que condujo a un estudioso de la Asociación a decir que los países de la ALALC necesitan más de un promoción que de una liberación del comercio. El otro hecho es lo impropio o inadecuado de los organismo de la ALALC —en su constitución, organización y funcionamiento— para llevar a la práctica las tareas y objetivos de la Asociación, incluso sólo en la parte relativa a la liberación del comercio.

Esta inoperancia es muy conveniente a los intereses que están satisfechos con el estancamiento de la ALALC y desean perpetuar su ineficacia. Para lograr esto colaboran, además, y eficientemente, muchas de las aproximadamente veinte asociaciones empresariales regionales, esto es, asociaciones de empresarios de los países de la ALALC, que el Comité Ejecutivo Permanente reconoce como representativos de los respectivos sectores. En forma notoria, muchas de ellas tienen por objetivo el de, aunque realicen reuniones aparatosas para dar la impresión de que colaboran con la Asociación, sustraer a los órganos de la entidad regional el examen de sus problemas, y evitar así negociaciones de tarifas y la posible apertura de sus mercados. Procuran justificar lo anterior alegando que es necesario, previamente, armonizar legislaciones nacionales, nomenclaturas, patrones, etcétera. He aquí lo que dice el representante de una firma estadounidense de Argentina, al referirse a la Asociación en lo que corresponde a su sector: "es un club social para impedir la integración". Un director de una de estas corporaciones, a su vez, nos declaró: "lo que nosotros, los productores, procuramos, es la manera de no herirnos mutuamente". Por regla general consiguen sus propósitos. Pero también los consiguen en otro sentido, esto es, realizando negociaciones arancelarias y promoviendo acuerdos de complementación en los sectores en que predominan las corporaciones transnacionales.

#### LAS EMPRESAS INTERNACIONALES O CORPORACIONES TRANSNACIONALES

Es importante tener en cuenta las siguientes disposiciones del Tratado por medio del cual se instituyó la ALALC (subrayados del autor):

**Art. 16.** Con el objeto de intensificar la integración y complementación a que se refiere el Artículo 15, las Partes Contratantes:

- a) Realizarán esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente *coordinación* de las respectivas políticas de industrialización patrocinando con este fin *entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados*; y
- b) Podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales.

En su forma actual, el acuerdo de complementación constituye un instrumento de rebajas arancelarias extensivas sólo a los países en él participantes. Se diferencia de las rebajas negociadas en las listas nacionales por el hecho de que éstas son extensivas a todos los países miembros de la Asociación. Las reducciones en listas nacionales resultan de pedidos que cada país negocia anualmente en la Conferencia; dichas listas pueden incluir o no las recomendaciones formuladas por las reuniones sectoriales, a juicio de cada gobierno. Los acuerdos de complementación —dieciséis concluidos hasta finales de 1970, más algunos que han sido negociados durante 1971— son siempre el resultado de proyectos formulados por las reuniones sectoriales.

El artículo del Tratado que antes se transcribió merece una observación: las Partes Contratantes, esto es, los gobiernos de los países miembros de la ALALC, no han realizado hasta hoy ninguna "coordinación de las respectivas políticas de industrialización"; han propiciado, sin embargo, al través de reuniones sectoriales, "entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados", naturalmente con vistas al objetivo de que se promuevan "acuerdos de complementación por sectores industriales". Y con esto entramos en la única parte de la ALALC en la que ésta funciona activa y consecuentemente. Con la formación del Grupo Andino, los países "grandes" evitan negociar reducciones en listas nacionales que, de ser extensivas a todos, abrieran sus mercados a las nuevas empresas industriales que se instalaran en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú; de la misma manera, estos países no participan de las negociaciones arancelarias ni en las listas nacionales; tampoco en los acuerdos de complementación, y no pretenden hacerlo mientras no se encuentre más avanzada y consolidada la estructura de la subregión. Esto es lo que explica el número decreciente de negociaciones en listas nacionales, en los últimos años: sólo 149 en 1969 y 31 en 1970.

De la descripción anterior se derivan ciertos asuntos muy importantes: el acuerdo de complementación es el único instrumento de reducción arancelaria que actualmente está en uso en una escala significativa; un proyecto de acuerdo debe ser producto, necesariamente, de "entendimientos entre representantes" de un sector industrial interesado en promoverlo; "entendimientos" entre las empresas que operan en un sector industrial acerca de la reducción o eliminación de impuestos sobre la importación de productos del sector no son fácilmente realizables, cuando el número de las empresas llega a ser alto (en algunos casos: decenas). Parece obvio, pues, que los acuerdos entre los representantes de un sector industrial, que puedan conducir a la aprobación de un proyecto de acuerdo de complementación sólo son posibles en ciertas condiciones: cuando el número de empresas en un sector no sea muy elevado; cuando estas empresas sean lo suficientemente grandes como para estar interesadas en un mercado ampliado, esto es, de dos o más países; o cuando se trate de empresas que ya operan en varios —dos o más— países, de modo que puedan especializar a la fábrica de un país en la producción de una línea diferente a la de la fábrica de otros país, o en la producción complementaria de una y otra; también cuando se trate de dos empresas diferentes que tengan interés, por la

ventaja de beneficiarse con economías de escala, o en virtud de una estrategia convenida entre sus matrices, en especializarse, dentro de la región, en líneas diversas de productos o en tipos diferentes del mismo producto, o en partes complementarias.

Es fácil advertir que las empresas llamadas internacionales, o multinacionales, o plurinacionales, o supranacionales, o transnacionales son las únicas que se enmarcan en estas condiciones. No nos interesa entrar aquí en problemas conceptuales o en el gran debate que en el mundo de hoy se realiza a propósito de las empresas "multinacionales" y "transnacionales"; éstas, en rigor, no son un hecho nuevo, pero presentan hoy problemas novedosos: de orden jurídico y fiscal cuando se trata realmente de empresas constituidas con capitales de dos o más orígenes nacionales; de orden político cuando se trata de los modernos gigantes que transmiten del país de origen a los países interesados el poder de decisión sobre el desarrollo económico o sobre ciertos sectores industriales. (En algunos casos se abusa impropia y erróneamente del nombre "multinacional" para evitar, simple y llanamente, el término de *capital extranjero*, limando así, verbalmente, ciertas aristas del nacionalismo latinoamericano.) Sin embargo, un poco de información sobre la moderna teoría de la empresa internacional no será inútil.

La siguiente observación, hecha por el dirigente de una importante corporación transnacional sobre otra empresa internacional, es válida para todos los casos: "La creación de la ALALC permitió a esa empresa integrar sus producciones en los diferentes países para beneficiarse de las economías de escala que se derivan de la especialización".

Podríamos, pues, adelantar una conclusión bastante obvia, y que quizá haya saltado ya a los ojos del lector: paradójicamente, gracias a los acuerdos de complementación —y a veces hasta sin ellos y aun sin la ALALC—, las corporaciones transnacionales realizan —y no sólo dentro de las empresas individualmente consideradas, sino en importantes sectores industriales, por entero— la integración que los gobiernos rehúsan promover, en el nivel de su política económica general y correspondiente a la zona, o regional y plurinacional. Hay otra paradoja más: en nombre de una política económica nacionalista (recuérdese la declaración citada del general Lanusse), los gobiernos de los países grandes de la ALALC rehúsan asumir compromisos o empeñarse en programas integracionistas o de simple complementación: ¿Cómo hacer compatible con esta política la complementación e integración que promueven las corporaciones transnacionales tras los acuerdos de la ALALC, impropia y erróneamente llamados de complementación, pues son formalmente simples instrumentos de reducciones arancelarias? Los verdaderos acuerdos de complementación —su sustancia económica— son aquellos, no conocidos por el público ni por los gobiernos, que se establecen entre "quien" va a producir, "lo que" va a producir y "dónde" lo va a producir y con insumos de qué origen, etcétera.

A estas alturas, debemos esclarecer que no se trata de negar la racionalidad económica de tales acuerdos, ni la posibilidad de los beneficios que, en ciertas condiciones, reciben los países en los que se cumplen o realizan. Pero sucede, evidentemente, que lo anterior no es la totalidad de la cuestión. Estos acuerdos resultan de una planeación global e imperativa de los tecnócratas de la matriz de las grandes corporaciones transnacionales, para quienes la ALALC o cualquier otra región o país son sólo una parte, en ocasiones pequeña, de sus vastos imperios. A pesar de ello, se trata de países cuyos gobiernos poseen su propia planeación nacional: ¿cómo compaginar planeaciones externas y privadas, de las cuales ni siquiera se tiene conocimiento?

Por más grande que sea el grado de su racionalidad, tales acuerdos pueden generar en la economía de cada país interesado, o en los de la región en su conjunto, aspectos vulnerables que, en ciertas circunstancias, podrían revelarse como sumamente dañinos, como lo muestra abundantemente la conocida experiencia de otros países.

"La disyuntiva real... es entre monopolios y oligopolios espontáneos y monopolios y oligopolios controlados por las autoridades de la unión", dice un economista, después de observar que "rechazar como dañinos y conducentes a situaciones monopolísticas los intentos de repartir por acuerdo común —de manera racional y tomando en cuenta las exigencias políticas— las nuevas actividades productivas en el ámbito de una unión económica subdesarrollada, significaría desconocer de nuevo la realidad presente".<sup>7</sup>

Naturalmente, la preservación o creación de condiciones competitivas de comercio es el presupuesto de cualquier política de abolición de "gravámenes y restricciones de todo tipo" para el intercambio comercial. Esto también puede ser una fuente de malos entendidos. Pero el libre cambio comercial no es la única solución para el monopolio, ni necesariamente la más eficaz", dice el economista Sidney S. Dell, en su estudio "Apreciaciones sobre el funcionamiento del Tratado de Montevideo".<sup>8</sup> No hay unanimidad de criterios entre los estudiosos del problema respecto a si la integración aumentará el poder de los monopolios y/o el de los cárteles, o dará lugar, por el contrario, a una competencia mayor. Las diferentes posiciones sobre este particular son ampliamente analizadas por B. Balassa, en su *Teoría de la integración económica*,<sup>9</sup> ahí, el autor observa: "a falta de reglas sobre acuerdos restrictivos a los productores, la formación de cárteles encuentra pocos obstáculos en esta área". Y al referirse específicamente a los acuerdos de complementación afirma: "Estos arreglos obviamente implican el peligro de establecer posiciones de monopolio, al dar un trato preferencial a las industrias seleccionadas".<sup>10</sup>

No es intención de este trabajo hacer un examen completo de todos los aspectos e implicaciones de los motivos y actos de las corporaciones transnacionales. Pero cabe señalar que éstas tienden "a organizar la estructura de una vasta parte del mundo en función de sus propios fines" (que no siempre coinciden, por supuesto, con los objetivos de la política económica nacional o regional de cada uno de los países en los que se desarrollan sus actividades), y que sus operaciones internas están orientadas, más si esto sucede entre dos o más países, a sustraer sus utilidades a las tributaciones fiscales. Además, resulta posible que, por intermedio de ellas, los países subdesarrollados financien inversiones y/o investigaciones en los países ricos (como se observa que ha ocurrido entre países latinoamericanos y algunos de Europa occidental), etcétera.<sup>11</sup>

Ahora nos limitaremos a examinar algo de lo que sucede en la ALALC y que puede ser importante para la economía y la política económica de los países en ella participantes. Pero es conveniente que, antes, retengamos estas palabras: "Bajo el

7 Miguel S. Wionczek, "Introducción: condiciones de una integración viable", en el volumen *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, FCE, México, 1964, p. XXIV.

8 El estudio forma parte del volumen mencionado en la nota anterior.

9 Editado por UTEHA, México, pp. 189-190.

10 *Op. cit.*, p. 190.

11 Observaciones e hipótesis mencionadas por C. A. Michelet en su libro *L'entreprise plurinationale*, Dunod Economie, Parfs, 1969.

impulso de los nuevos sistemas de producción, las fronteras nacionales estallan y vemos aparecer nuevas potencias económicas —las empresas plurinacionales que, dada la concentración y la flexibilidad de sus medios, pueden poner por delante sus estrategias autónomas, en buena parte independientes de los poderes políticos nacionales, y, por lo tanto, sin control desde el punto de vista del bien común. Al extender sus actividades, estos organismos privados pueden conducir a una nueva forma abusiva de dominación económica en el campo social, cultural y político".<sup>12</sup>

#### CAPITAL EXTRANJERO EN LAS REUNIONES SECTORIALES

Una empresa nacional de cualquiera de los países de la ALALC obviamente participa en una reunión sectorial al través de su representante, es decir, se integra en la delegación del sector de su país. Una empresa transnacional participa con varios representantes, al través de dos o más subsidiarias, que integran la delegación de igual número de países. El examen de las listas de participantes en las reuniones sectoriales permite identificar —aunque no siempre de un modo completo y perfecto— el número de delegaciones en que una misma corporación transnacional está representada. El mayor número que pudimos encontrar fue de seis, esto es, que una misma corporación transnacional participó en una reunión sectorial, en 1969, al través de representantes de seis de sus subsidiarias, que formaban parte de las delegaciones de seis países (recuérdese que son once los países miembros de la ALALC). Son frecuentes los casos en que las corporaciones transnacionales estén representadas por delegados —directores o altos funcionarios de sus filiales o subsidiarias— de dos a cuatro países.

En los sectores industriales en que parte sustancial de los mismos está concentrada en grandes corporaciones transnacionales, éstas, generalmente, son las mismas en los principales países miembros de la ALALC. Resulta frecuente, pues, que los proyectos de acuerdos de complementación sean llevados previamente arreglados por las grandes empresas y, como ya se observó, esto es algo que desconocen las empresas menores: todo se realiza a sus espaldas. Esto puede ocurrir siempre que las principales empresas de un determinado sector industrial de dos o tres países no tengan interés en que un tercero o cuarto país entre en el acuerdo; en otras palabras, en tanto no desean que un competidor menor, operando en ese tercero o cuarto país, se beneficie de las reducciones arancelarias acordadas entre ellas (las grandes empresas), para mantener vigentes sus privilegios en los dos o tres países en que operan.

Algunos intentos de identificar las empresas con capital extranjero que participan en las reuniones sectoriales de la ALALC han sido llevados al cabo. Por capital extranjero se entiende aquí aquel que es originario de países no miembros de la ALALC ni latinoamericanos. Ciertamente, las naturales dificultades a las indagaciones de este género son causa de muchas imperfecciones en los resultados. Pero si, en los casos que vamos a analizar, los datos fallan creemos que es para más y no para menos.

Tomemos dos reuniones sectoriales realizadas en 1969. En una participaron delegaciones de nueve países, incluyendo representantes de 135 empresas, de las cuales 60 eran de capital na-

cional y las 75 restantes tenían capital extranjero: en esas 75, 53 tenían participación minoritaria del capital extranjero; pero las otras 22 eran totalmente controladas por ese capital. En otra reunión celebrada en el mismo año participaron 62 empresas, al través de las delegaciones de siete países: de ellas, 21 eran de capital nacional y 41 de capital extranjero (21 en forma minoritaria, 20 en forma total). En los dos casos, como se advierte, las empresas con capital extranjero representan más de la mitad, a lo que debe añadirse el hecho de que las empresas de capital extranjero son precisamente las mayores de cada sector y que operan en dos o más países, mientras que las nacionales son generalmente pequeñas y sin peso específico fundamental. Consideradas individualmente las delegaciones de cada país, podemos encontrar casos —en otros sectores— en que sólo los representantes de empresas con participación de capital extranjero constituyen la totalidad de la delegación de un país. Son comunes los casos en que las corporaciones transnacionales representan más de la mitad del total de participantes en reuniones sectoriales.

No decimos ni descubrimos nada nuevo. Sólo rompemos, quizá, la cortina de silencio que encubre este asunto. Una publicación estadounidense especializada en asuntos económicos y comerciales de América Latina, al comentar el anorme éxito, en términos de número de recomendaciones para reducciones arancelarias, en la primera reunión de un sector, atribuyó los resultados positivos a estos dos hechos: "una buena dosis de negociaciones preliminares antes de la reunión" y "el interés integracionista de las empresas internacionales".<sup>13</sup> Se trata de un sector industrial en el que sólo un pequeño número de empresas internacionales operan no sólo en América Latina, sino también en Estados Unidos y en Europa.

Los dieciséis acuerdos de complementación concluidos entre los países de la ALALC hasta el último día de 1970 se refieren a sectores industriales en los que tienen participación importante, generalmente mayoritaria, las corporaciones transnacionales. He aquí los sectores abarcados, en el orden cronológico de la conclusión de los acuerdos: máquinas de estadística y de procesamiento electrónico; válvulas electrónicas; aparatos eléctricos, mecánicos y termogeneradores de uso doméstico; industria electrónica y de comunicaciones eléctricas; industria química; industria petroquímica; utensilios domésticos; vidrio; equipos de generación, distribución y transmisión de electricidad; máquinas de oficina. Segundo acuerdo del sector: industria fonográfica; industria de refrigeración, aire acondicionado y aparatos eléctricos, mecánicos y termogeneradores de uso doméstico; industria química-farmacéutica; industria química derivada del petróleo.

Por supuesto, no se niega que tales acuerdos contribuyan a un aumento del comercio entre los países miembros de la Asociación, como parece indicarlo, por ejemplo, la creciente participación de las corporaciones transnacionales en la exportación brasileña de manufacturas. En un reciente estudio realizado para el IPEA, del Ministerio de Planeación de Brasil, sobre *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, F. Fajnzylber, de la CEPAL, señala que en 1967 la exportación de manufacturas por las empresas internacionales representó el 33.8% de las exportaciones totales de Brasil; en 1969, esta participación se elevó al 43.3%; en los sectores de maquinaria y vehículos automotores alcanzó el 75%. En tanto que se trata de empresas que también producen y exportan los mismos productos en países que no pertenecen a la ALALC, aunque de nivel tecnológico diverso, son evidentes las limitaciones y aspectos vulnerables

<sup>12</sup> Papa Paulo VI en la carta apostólica *Octagesima adveniens*, ítem 44, publicada por los diarios el 15 de mayo de 1971.

<sup>13</sup> *Business Latin America*, Nueva York, 14 de julio de 1969.



qué esta tendencia puede generar para la política económica nacional de cualquier país.

En una reciente reunión del Consejo Interamericano de Comercio e Industria —una entidad particular de origen estadounidense— fueron presentados los resultados de una investigación sobre la vinculación de las empresas nacionales y extranjeras en la economía nacional con respecto a la integración económica latinoamericana. La pregunta número 3 de dicha investigación estaba formulada así: "¿Cree que la integración económica de América Latina beneficiará en mayor escala a las empresas internacionales preparadas para aprovechar las ventajas iniciales del mercado?" Las respuestas de representantes del sector privado de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay fueron afirmativas.

Una empresa internacional, al analizar su posición frente a los mercados nacionales, individualmente limitados, de una región, razona así: grandes unidades productivas ahí implantadas no resultarían rentables; "nuestra" planeación —la de la empresa, por supuesto, no la del gobierno— debe examinar la posibilidad de abastecer a varios o a todos esos países con una sola fábrica. Podemos preguntar: ¿dónde? También: ¿lo suficientemente grande para exportar además fuera de la zona?

Así es como los centros de decisión son o pueden ser "exportados".

#### EL PROBLEMA

Quien desee ser coherente con la moderna teoría económica nada podrá objetar a la integración de dos o más mercados nacionales en un solo mercado mayor, para hacer posibles, así, los beneficios de la tecnología más avanzada del mundo de hoy; y esto como un instrumento de aceleración del desarrollo económico y social. Y nadie, ningún país, podrá plantearse esta opción sin alguna forma de colaboración o participación de las empresas internacionales, autores y monetarias de la mayor parte de los adelantos tecnológicos actualmente conocidos. La cuestión no debe ser examinada bajo emotivos prismas políticos, sino al través del nuevo pragmatismo que hoy caracteriza las relaciones económicas internacionales. La misma Unión Soviética, por ejemplo, ¿acaso no contrató a la Fiat italiana para producir automóviles en su territorio? La URSS siempre se ha valido de las empresas internacionales cuando ha requerido algo para cuya producción no tenía el *know-how*.

El problema consiste en que, en las condiciones en que son negociados, concluidos y realizados los acuerdos impropriamente llamados de complementación en la ALALC, los gobiernos de dos o más países otorgan las reducciones arancelarias —reducción de los derechos o impuestos sobre la importación— solicitadas por las empresas que participaron en una reunión sectorial y formularon un proyecto de acuerdo (que va a ser aceptado y suscrito por los gobiernos). Pero las empresas no proponen la reducción de las tarifas aduanales para luchar competitivamente. Eso está ya fuera de moda. Cada una de ellas va a producir, en un país, uno o varios de los productos favorecidos por la reducción. Así, por detrás del acuerdo arancelario, que los gobiernos suscriben pensando que van a crear un mercado competitivo mayor o ampliado, se encuentran los acuerdos privados entre las compañías, por medio de los cuales cada una de ellas especializa a su fábrica, en cada país, en alguna línea de productos. La consecuencia es transparente: ni el gobierno ni el público del país respectivo saben cómo evoluciona su dependencia de los bienes externos que pueden ser de importancia

estratégica o vital para el buen funcionamiento de su sistema económico nacional. En ocasiones hasta su propia seguridad nacional puede estar en juego. Y resulta paradójico que sea en nombre de esta seguridad por lo que los gobiernos de muchos países miembros de la ALALC rehúsan formar parte de una integración racionalmente planeada, a nivel de su política económica general. Que se utilice la "solidaridad regional" o "continental" como tema de discursos políticos, se acepta verbalmente. Pero nunca se trata de la racionalidad económica, la cosa es más seria: si los gobiernos no la realizan, las corporaciones transnacionales la realizarán. La ALALC es una demostración de cuán fácil es horadar y transformar en su contrario el nacionalismo de ciertos sistemas.

No es difícil formular una hipótesis constructiva para obviar ciertos aspectos negativos de los acuerdos de complementación, tal y como son negociados, incluidos y ejecutados en la ALALC, sin entrar en las especulaciones posibles sobre cómo cambiar la política económica de los estados y volverla menos pasiva, complaciente o negligente frente a los problemas de transferencia de tecnología y la promoción de inversiones de capitales y *know-how* extranjeros, o propiedad de corporaciones transnacionales.

Reconociendo los beneficios que cualquier país en vías de desarrollo puede obtener de todos los recursos científicos, tecnológicos, humanos y materiales de las corporaciones transnacionales, los gobiernos de los países miembros de la ALALC pueden exigir que los proyectos de acuerdos de complementación por esas compañías formulados —y presentados en las reuniones sectoriales que la ALALC patrocina— sean acompañados de los problemas económicos, o de producción industrial, o de inversiones y expansión, que a partir de tales acuerdos las mismas compañías pretenden desarrollar. Lo que está en juego son los programas de desarrollo sectorial que interesan a la política económica general de cada gobierno. Ningún país puede disponer, impunemente, de dos planes económicos: uno, global, correspondiente a sus facultades de Estado soberano, indicador (pero no compulsivo), y otro extranjero, transnacional, y éste sí de carácter compulsivo (para las filiales o subsidiarias de las corporaciones transnacionales).

Para evaluar todo lo que esto puede significar, en términos de desarrollo y seguridad, incluso de seguridad económica para cada pueblo, es preferible evitar nuestras conjeturas y recordar algunos hechos pertinentes de la historia reciente.

#### LA EXPERIENCIA AJENA

Wendell Berge, por entonces procurador general asistente de Estados Unidos, reunió en un libro los resultados de las investigaciones realizadas por el Gobierno norteamericano sobre los acuerdos entre empresas internacionales que durante la última guerra mundial afectaron de modo negativo hasta la misma defensa nacional de Estados Unidos.<sup>14</sup> Muchos de los problemas mencionados en el libro tienen mucho que ver con los países latinoamericanos.

"La historia pasada demuestra con claridad —dice Berge— que nuestra política exterior en muchas instancias se ha vuelto ineficaz por la acción de los acuerdos secretos establecidos y ratificados por los cárteles." He aquí un ejemplo, entre muchos

<sup>14</sup> *Cartels — Challenge for a Free World*, Public Affairs Press, Washington, 1944, especialmente pp. 280 ss.

otros de que el libro hace mención: una serie de tratados fue concluida, a partir de una reunión celebrada en 1926, entre la Standard Oil de Nueva Jersey y la I. G. Farbenindustrie, "el trust alemán de la química". Por estos acuerdos, la I. G. quedaba fuera de la industria del petróleo y la Esso fuera de la industria química, "mientras ésta no tuviera implicaciones con el petróleo". Berge relata una excepción: "Mientras que la I. G. recibió el derecho de participar en actividades petrolíferas en Alemania, la Standard Oil podía participar en los negocios químicos dentro de Estados Unidos como socio menor de la I. G. Las tremendas implicaciones de esto resultan claras. Alemania no podía permitir, considerando sus objetivos, ningún control externo dentro de sus fronteras sobre un desarrollo tan importante para su vida nacional como la producción de petróleo."

"Pero cuando la Standard Oil entregó sus derechos en el campo de la química, incluso dentro de Estados Unidos, las repercusiones afectarían posteriormente nuestros esfuerzos bélicos."

He aquí cómo: "Incluido en el campo químico estaba el caucho sintético. Por los acuerdos era, sin embargo, un objeto de monopolio, controlado por los alemanes. Cuando la guerra estalló, en septiembre de 1939, los alemanes no habían permitido que el producto fuese fabricado en Estados Unidos. Nosotros carecíamos de experiencia, información y *know-how*, y no habíamos obtenido el permiso de Alemania para producir caucho sintético. De similar importancia es el hecho de que el Gobierno de Estados Unidos desconocía totalmente estos acuerdos; los términos del tratado entre la Standard Oil y la I. G. eran secretos".

Berge informa, además, que pocas semanas antes del ataque japonés a Pearl Harbor, la Goodrich y la Goodyear fueron impedidas, por el poder combinado de la Standard Oil y la I. G. de producir caucho sintético en Estados Unidos.

Como se advierte, no es preciso ser un país subdesarrollado para correr ciertos riesgos cuando se formulan e implementan políticas bajo el falso supuesto de que es la "libertad de comercio" la que hace los "milagros económicos".

Pero algunos comentarios y datos del procurador general asistente Berge son útiles porque muestran de qué manera se ve envuelta América Latina en el juego de los cárteles. "América Latina —dice Berge— fue entregada por los cárteles privados, como una colonia, a los intereses extranjeros hostiles. Dando a la industria alemana virtualmente mano libre en América Latina y estableciendo un acuerdo de no competencia, los cárteles estadounidenses hicieron posible la creación de una esfera alemana de influencia. . . Cuando los sudamericanos necesitaban comprar medicinas, equipo de precisión y municiones en Estados Unidos, los acuerdos privados entre los cárteles ya habían establecido que las empresas estadounidenses no podían participar en este tipo de comercio. No sólo fue impedido el desarrollo saludable del comercio y la industria de América del Sur, sino que aún hoy luchamos desesperadamente para superar las consecuencias de las actividades de los cárteles." En otro lugar, al explicar las causas de ciertos conflictos o choques entre los cárteles y la política exterior del Gobierno estadounidense, en el caso específico de la llamada "buena vecindad", Berge escribe: "En un gran número de acuerdos de cárteles, el territorio mundial es dividido en territorios exclusivos, en donde no reina la competencia. En los campos de medicamentos, magnesio, aparatos de óptica, colorantes, plásticos y otros, Estados Unidos era territorio exclusivo de los miembros estadounidenses del

cártel; el resto del mundo fue concedido a Alemania. Eso incluía a América Latina. En resumen, los alemanes consiguieron establecer colonias económicas en América Latina y otras partes, libres de la competencia estadounidense."

Pero el mundo da vueltas y, al final, los norteamericanos aprendieron algo de los alemanes. He aquí lo que relatan dos autores ingleses en un libro reciente sobre las empresas internacionales norteamericanas en Gran Bretaña:

"La influencia política de estos gigantes es significativa. Pero, a su vez, precisan dar atención a los deseos de los políticos estadounidenses, como lo demuestra el caso de la siguiente historia de los aviones Viscount. Lord Francis-Williams relató la historia en su libro sobre la 'invasión norteamericana':

"En diciembre de 1961 fue anunciado que, como parte de una transacción puramente comercial, fue recibido en Inglaterra el pedido de seis aviones Viscount para China. Se trataba de aviones civiles, libres del embargo que pesa sobre el material estratégico. La venta de los seis aviones Viscount contó con la aprobación del Gobierno británico. La operación no fue bien vista por los estadounidenses; sin embargo, el 8 de diciembre el Sr. Dean Rusk, secretario de Estado de Estados Unidos, hizo público el hecho de que su gobierno desaprobaba la transacción. . . El Gobierno británico ignoró, ostensiblemente, la protesta y rechazó la sugerencia de que debería intervenir en una transacción comercial totalmente correcta y plenamente de acuerdo con la línea de la política oficial británica. . . Lo que siguió tiene los más siniestros perfiles, si se ve en el contexto de la inmensa expansión de los intereses estadounidenses en un gran número de las mayores industrias británicas." Después de informar que la empresa británica Standard Telephones and Cables Co. es la principal abastecedora del instrumental necesario para el aterrizaje y de los receptores de radiofaro que utiliza la Viscount, el relato prosigue: "Pero la Standard Telephones and Cables, una de las mayores productoras de equipos de telecomunicación de Gran Bretaña es propiedad, en su totalidad, de la International Telephone and Telegraph Co., de Nueva York; habiendo fallado la presión del gobierno norteamericano, su poder económico fue invocado. . . Después de esto, la International Telephone and Telegraph mandó instrucciones a su asociada británica, la Standard Telephones and Cables, advirtiéndole que no debía proporcionar equipo para ningún avión Viscount destinado a China".

Comenta Francis-Williams: "Por este medio, para decirlo claramente, una tentativa deliberada fue hecha para utilizar el control estadounidense de una compañía británica para subvertir completamente la política del gobierno británico".<sup>15</sup>

La lección parece clara y las conclusiones son abvias: la política exterior y la política económica de los países latinoamericanos necesitan perfeccionamientos que las vuelvan adecuadas a la nueva realidad internacional. Al respecto cabe recordar lo que escribe George Ball, en un ensayo sobre las empresas internacionales (que él denomina, en inglés, *cosmacorp*, quizá traducible por "corporación mundial"): "¿Cómo puede un gobierno nacional hacer un plan económico, con alguna seguridad si una Junta de directores, reunida a cinco mil millas de distancia, puede, por el cambio de sus patrones de compra y producción, afectar de modo importante la vida económica del país?"<sup>16</sup>

<sup>15</sup> James Mc Millan y Bernard Harris, *The American Take-over of Britain*, Leslie Frewin, Londres, 1968, pp. 168-169.

<sup>16</sup> Citado por Robert L. Heilbroner, en *The Multinational Corporation and the Nation-State*, estudio publicado por The New York Review of Books, Nueva York, 11 de febrero de 1971, p. 23.