

América Latina: Los empresarios y la integración comercial

JACOBO CASILLAS MÁRMOL

Introducción

Es evidente que el tratamiento de un tema que implique el análisis de la actitud que el sector empresarial ha guardado ante la integración latinoamericana, requiere del señalamiento de dos cuestiones fundamentales: en primer término, el establecimiento del marco económico-social latinoamericano, así como sus efectos en el surgimiento y desarrollo de dicho sector. En segundo lugar, puntualizar, en forma muy general, el marco económico, jurídico e institucional de los procesos de integración más significativos dentro de los que actúa el sector empresarial.

1. *Marco económico-social latinoamericano y sus efectos en el surgimiento y desarrollo del sector empresarial*

El nacimiento de los países latinoamericanos a la vida independiente se vio caracterizado por el surgimiento, en dichos países, de una economía agro-minera exportadora, en manos de una reducida oligarquía, sujeta a la demanda del mercado internacional, controlado por el capitalismo europeo. La situación de dependencia de la economía latinoamericana con respecto al capitalismo europeo sufre un cambio al experimentarse una notable expansión del capitalismo norteamericano que invade la región.

1.1 *La situación económico-social latinoamericana ante la expansión capitalista norteamericana*

El proceso antes descrito, con la variante de un incipiente desarrollo industrial en manos fundamentalmente de la oligarquía tradicional orientado hacia la producción de bienes de consumo no duradero complementario del capitalismo norteamericano, parece ser el destino manifiesto de América Latina. Sin

embargo, la gran crisis del sistema capitalista, cuyas graves manifestaciones se dan a partir de 1929, se refleja dramáticamente en Latinoamérica, al reducirse en forma sustancial las exportaciones de la región, con el consiguiente detrimento del ya señalado incipiente desarrollo industrial.

La Segunda Guerra Mundial saca temporalmente al sistema capitalista, y por consiguiente a América Latina, de la crisis en que se encontraba. Esta temporalidad, desde luego, se ve reducida en el caso de Latinoamérica debido a que con el fin de la Segunda Guerra Mundial se reducen nuevamente las exportaciones de la región.

1.2 El modelo de industrialización por sustitución de importaciones y sus efectos en el sector empresarial en América Latina

Ante la gravísima situación que se planteaba en los países de América Latina con motivo de la nueva caída de las exportaciones con el fin de la ya mencionada contienda bélica, se inicia un proceso que es de la máxima importancia para el tema que se está tratando; este proceso es el llamado modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Dentro de este modelo, los países adoptan una serie de medidas proteccionistas, restricciones arancelarias, no arancelarias (permisos de importación, control de pagos), medidas de fomento industrial, etcétera. El objetivo central del modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones, podría resumirse considerando en primer término la idea de que, con la intervención del Estado, se desarrollaría el sector industrial público y privado que estimularía el crecimiento económico de los países y que serviría de muro de contención a la penetración imperialista; al mismo tiempo se quebraría la dependencia económica del país, especialmente del capitalismo norteamericano. Sin embargo, la práctica demostró la inoperancia de los supuestos básicos del modelo. La consecuencia más notable de las fallas del modelo en cuestión, en lo relativo al sector empresarial, se cristalizó en la formación de una *burguesía industrial de invernadero*, sobreprotegida y carente de iniciativa y agresividad que, integrándose con los sectores agro-minero exportador, comercial y financiero de la burguesía, evitó en todo momento competir con el imperialismo para conformar el esquema clásico del capitalismo dependiente. Por su parte la burguesía burocrática, constituida por el Estado, ingresó al esquema, haciendo su aparición como empresario destinado a las empresas cuantitativa y cualitativamente más importantes pero, insistiendo, sin apartarse de las reglas del juego establecidas.

A partir de los años cercanos al fin de la Segunda Guerra Mundial, hasta el año de 1960 en que, aparentemente, se abre una nueva alternativa al desarrollo de América Latina, se puede observar un afianzamiento cada vez más sólido del capitalismo dependiente.

2. *Los principales esquemas vigentes en América Latina en materia de integración comercial*

El esquema de integración comercial de América Latina se encuentra enmarcado por los siguientes procesos: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano, el Acuerdo Subregional Andino. Por razones que a continuación se explicarán brevemente, en el presente se tratarán con relativa amplitud los casos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y, en menor medida, el del Acuerdo Subregional Andino.

Se analiza con mayor profundidad el caso de la ALALC en función de que sólo en este proceso se hace posible el planteamiento, análisis y evaluación de la actitud del sector empresarial en el proceso de integración. El caso del Acuerdo Subregional Andino presenta dificultades mucho más importantes para este fin. Sin embargo, los logros obtenidos por el acuerdo señalado en segundo lugar, hace necesario el señalar algunos elementos de importancia que cooperen al entendimiento del problema.

2.1 El marco jurídico institucional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Como es bien sabido, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, firmaron el 18 de febrero de 1960, el Tratado de Montevideo, al que posteriormente se adhirieron Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela. La finalidad esencial del Tratado en cuestión consistía en llegar a la formación de una zona de libre comercio. Es necesario señalar, además, que en el mismo instrumento internacional se establece la intención de llegar a la constitución de un mercado común mediante la orientación de la política de los participantes hacia este fin. Como plazo para la formación de la zona de libre comercio se señaló el año de 1973. El optimismo y las buenas intenciones que rodearon los primeros pasos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, se vio pronto negado, debido a la inoperancia manifiesta en su funcionamiento. En forma general, se puede decir que el Tratado de Montevideo no resultaba el marco adecuado para la superación de los problemas a que se enfrentaba la ALALC. Sin embargo, se estima que éste no ha sido el único problema al que se enfrenta la Asociación. Las actitudes de los participantes en el proceso han sido tanto o más negativas que el propio instrumento jurídico.

En términos generales, se puede decir que existen tres sectores de países que configuran a la ALALC: los de mayor desarrollo (Argentina, Brasil y México), los de mercado insuficiente (Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Uruguay) y los de menor desarrollo (Bolivia y Paraguay). Una gran distancia separa a los sectores de países; esta distancia se hace clara en cuestiones como: el grado de industrialización, los recursos disponibles, el grado de aproximación a la tecnología moderna, y la capacidad de los mercados, entre

otras. Es en base a estas diferencias que resulta difícil establecer un diálogo entre ellos, con el que se podrían subsanar dificultades que crean apatía y, lo que es más importante, dificultan la adopción de decisiones que permitirían a los gobiernos el cumplimiento de sus compromisos.

Para terminar con esta breve descripción del marco de la ALALC se recurre a citar lo dicho por Constantino Ianni en su trabajo "La Crisis de la ALALC y las Corporaciones Transnacionales" publicada en la Revista *Comercio Exterior*, de diciembre de 1972:

Cada gobierno o grupo de gobierno 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 1-3 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.)

2.2 El marco jurídico institucional del Acuerdo Subregional Andino

Ante el fracaso del objetivo de la Asociación, consistente en superar el estancamiento en que se encontraba para llegar a la formación de un mercado común, un grupo de países formado por Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Bolivia, al que posteriormente se unió Venezuela, decidieron intentar superar la situación que, basada en la simple liberación del comercio, perpetuaría sus estructuras menos desarrolladas, en beneficio de los países más grandes e industrializados.

Para tales fines, los países antes mencionados firmaron, el 26 de mayo de 1969, el Acuerdo de Integración Subregional. A la firma de este Acuerdo se plantearon algunos problemas como el de su compatibilidad con el Tratado de Montevideo. No obstante cierta resistencia por parte de algunos gobiernos, el Acuerdo fue declarado compatible con el Tratado de Montevideo por el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC.

El espíritu del Acuerdo Subregional es el de llegar, mediante una evolución dinámica, a una integración.

Los órganos del Acuerdo son: la Comisión, que es el órgano máximo del Acuerdo y que está constituida por representantes plenipotenciarios de cada uno de los gobiernos de los países miembros; se consideró a la Comisión como el órgano político; la Junta, integrada por tres miembros, es el órgano técnico,

que deberá actuar en función únicamente de los intereses de la subregión; la Corporación Andina de Fomento que fungirá como órgano financiero.

Resulta difícil predecir la situación que habrá de seguir el Acuerdo Subregional Andino. Sin embargo, el grupo de países miembros de este Acuerdo, ha dado ya sus pasos iniciales hacia una integración. Existe entre los gobiernos la decisión política de cumplir con los objetivos del Acuerdo, dado que por separado resultará imposible para ellos aisladamente lograr un desarrollo moderno autónomo, se ha establecido una tarifa externa mínima común en el trato de las inversiones extranjeras, cuestión que dentro de la ALALC no se ha logrado; se ha creado un organismo propio de financiamiento y se han definido programas sectoriales de desarrollo industrial.

3. *Mecanismos para la participación del sector empresarial en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y su problemática fundamental*

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 del Tratado de Montevideo, las Partes Contratantes deben patrocinar entendimientos entre los sectores económicos interesados con el objeto de promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización; por tal motivo, la ALALC acordó celebrar anualmente reuniones empresariales de los principales sectores de la economía, quedando a cargo de los gobiernos la implementación posterior de las recomendaciones emanadas de estos encuentros empresariales.

La posición optimista de los teóricos de la integración, respecto a la actitud del sector empresarial, estaba basada en la idea de que este sector actuaría como agente generador del desarrollo de los países partícipes del proceso de integración; mediante el aprovechamiento de los beneficios ofrecidos por: un mercado ampliado, preferencias arancelarias, cláusulas de salvaguardia, tratamiento de la nación más favorecida, etcétera. La práctica ha demostrado que la posición optimista antes mencionada es inadecuada —pues, si bien es cierto que se ha intentado con relativo éxito la liberación del comercio se han negociado aproximadamente once mil rebajas arancelarias de las cuales sólo un tercio son utilizadas o aprovechadas—, también lo es el hecho de que se han presentado fenómenos sumamente negativos como: la desnacionalización de los sectores básicos de la economía y una creciente dependencia científico-tecnológica del exterior.

Por lo que respecta al sector empresarial la desnacionalización se ha debido principalmente a que las corporaciones internacionales han encontrado en la integración condiciones óptimas para operar con el máximo de utilidades.

Las empresas latinoamericanas, auténticamente nacionales, en términos generales, no han alcanzado a desarrollar industrias dinámicas de alta tecnología y capitalización; con lo cual el capital extranjero ha obtenido los mayo-

res beneficios de la integración y cada día es más importante su predominio en los centros de decisión que afectan al proceso de integración de América Latina.

Como es sabido, ante el fracaso de las negociaciones para llevar a cabo el programa de liberación mediante las listas comunes y el agotamiento de las negociaciones selectivas por producto en listas nacionales, los gobiernos buscaron nuevos mecanismos que pudieran ayudar a cumplir con los compromisos contraídos en el Tratado de Montevideo. Entre los mecanismos que surgieron está el que consiste en crear condiciones propicias para la concertación entre los países de acuerdos de complementación sectoriales. Este mecanismo fue implementado mediante la Resolución 99 (IV) de la Conferencia de las Partes Contratantes. Los Acuerdos de complementación podrían ser suscritos por dos o más países miembros de la ALALC, y solamente los países firmantes podrían beneficiarse de las desgravaciones pactadas. Es evidente que este tipo de acuerdos constituyen una excepción a la cláusula de la nación más favorecida.

Hasta la fecha se han celebrado veinte acuerdos y ampliaciones de acuerdos de complementación industriales en el seno de la ALALC. Es necesario señalar que estos acuerdos se refieren a sectores industriales en que tienen participación importante, generalmente mayoritaria, corporaciones transnacionales. He aquí los sectores abarcados: industria química, químico-farmacéutica, de pigmentos y colorantes, industrias químicas derivadas del petróleo, electrónica y de comunicaciones eléctricas, equipo de generación, transmisión y distribución de electricidad, válvulas electrónicas, máquinas estadísticas, máquinas y equipo de oficina, fotografía, fonografía, equipo de refrigeración y aire acondicionado, industria del vidrio.

Es importante destacar que los principales promotores de estos acuerdos han sido los empresarios de los países más desarrollados de la zona: Argentina, Brasil y México.

Una vez más se confirma la idea de que son las corporaciones transnacionales las que, utilizando su predominio económico, tecnológico y, disponiendo en la región de apoyo político, se sirven de este nuevo mecanismo de liberación comercial en la zona para llevar a cabo una estrategia a escala latinoamericana en sus operaciones. La desvirtuación de los acuerdos de complementación industrial, concebidos originalmente con el fin de desarrollar una industria que utilice las ventajas de un mercado competitivo ampliado, se ha visto manifiesta en el sentido de que sólo las empresas transnacionales se han beneficiado de dichos acuerdos, mediante la especialización de fábricas en diferentes países. Con esto anterior se establece con toda caridad no sólo lo que ya se ha señalado respecto de los auténticos beneficiarios del proceso de integración, sino un esquema de dependencia en que los países latinoamericanos ignoran su grado de dependencia respecto de los bienes externos, debido a los acuerdos privados entre las mencionadas empresas transnacionales.

Los evidentes beneficios obtenidos por las corporaciones transnacionales, mediante el uso de los mecanismos de integración comercial, aunados a los

problemas estructurales que han afectado el desarrollo de un sector empresarial netamente latinoamericano, capaz de hacer uso de los ya mencionados mecanismos de integración, han tenido como consecuencia el aumento progresivo del poder de las corporaciones transnacionales en detrimento del desarrollo de los países latinoamericanos.

Para terminar con este punto, resulta interesante hacer mención del comportamiento del sector público como empresario en el proceso de integración de América Latina.

En general, el sector público en América Latina ha considerado que su intervención en la economía tiene carácter subsidiario y sustitutivo de la empresa privada en ramas de la producción que considera básicas para el desarrollo del país, tal es el caso de energéticos en Brasil y México.

La principal preocupación del sector público latinoamericano parece ser los programas nacionales y autónomos, lo cual lleva a mostrarse reticente a adquirir compromisos zonales, o a pensar en una especialización que lo llevaría a una división del mercado con otros países que operen en el mismo sector. Los sectores públicos de los países involucrados en la ALALC se han visto reacios a aceptar acuerdos de complementación en las ramas de la producción en que actúan como empresarios.

4. La participación del sector empresarial en el Acuerdo Subregional de Integración

Como se expuso en el inicio de la parte relativa a los mercados jurídico-institucionales de los procesos de integración, ante el estancamiento o crisis de la ALALC, algunos países menos desarrollados de la región unieron sus esfuerzos para formar un grupo subregional que respondiera a sus expectativas de desarrollo.

El Acuerdo Subregional constituye un ensayo original en el campo de la integración económica, dado que se propone sentar las bases para la formación de una unión económica entre los países que lo suscriben, y no sólo se limita a crear condiciones favorables para el aumento del intercambio comercial. La unión económica contemplada en el Acuerdo sugiere la adaptación y armonización que permita que las naciones aprovechen eficaz y equitativamente el nuevo espacio económico creado por la integración.

Para efectos de este trabajo sólo se tratarán los mecanismos o compromisos que se refieren al campo en que se desempeña el sector empresarial industrial. Es importante tener presente que estos mecanismos o compromisos están supeditados a una estrategia que permite orientar el desarrollo conjunto del grupo subregional andino.

Entre los mecanismos que son de interés respecto a la cuestión que se trata está el que se refiere a la programación industrial y el relativo al régimen común sobre inversiones extranjeras, patentes y marcas.

Por lo que respecta al primero de los mecanismos se puede decir lo siguiente: el sector productivo quedó dividido en dos campos: el de los bienes cuya producción debe asignarse a los países miembros mediante la programación industrial, con la designación de programa industrial de desarrollo, y el de los productos restantes cuyo intercambio y localización de la producción quedarán determinados por las fuerzas del mercado.

El segundo mecanismo, relativo al régimen común sobre inversiones extranjeras, patentes y marcas, aparte de su importancia como definición política de un grupo de países latinoamericanos, representa la decisión de reglamentar por primera vez dentro del proceso de integración latinoamericano acerca del tratamiento al capital extranjero.

Si bien es difícil anticipar el comportamiento del sector empresarial dentro de los marcos del intento de integración subregional, se puede decir que existen diferencias cualitativas altamente significativas que hacen esperar una actitud más positiva que la sostenida por este mismo sector dentro de los marcos de la ALALC.

5. Conclusiones

Después del breve análisis que se ha hecho del sector empresarial ante los procesos de integración latinoamericana se pueden plantear las siguientes conclusiones.

Primera: El marco económico y social en el que se ha desarrollado el sector empresarial latinoamericano obliga a dividirlo en dos sectores: el sector empresarial nacional dependiente y el sector empresarial ligado a los intereses del imperialismo.

Segunda: El sector empresarial dependiente, día a día se encuentra más imposibilitado para oponerse a los intereses del imperialismo, lo cual lleva a una desnacionalización de la empresa latinoamericana. Esto anterior obliga al sector empresarial dependiente a realizar simples acciones gerenciales impuestas por centros de decisión localizados en los países hegemónicos.

Tercera: El intento de integración constituido por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que tiene como elemento esencial la participación de los empresarios como elemento generador de la integración, utilizando exclusivamente los instrumentos creados e implementados por los gobiernos, no ha sido sino campo fértil para el robustecimiento de las empresas transnacionales en detrimento de planes de desarrollo nacional que se planteen en los países latinoamericanos.

Cuarta: El Acuerdo Subregional Andino parece ser una alternativa viable para la integración, que apoye el desarrollo de los países miembros dado que son los gobiernos los que reglamentan y definen la participación de los empresarios a fin de que respondan a una estrategia de desarrollo del grupo subregional.