

## ¿ADONDE VA LA INTEGRACION ANDINA?

Antonio GARCIA<sup>1</sup>

RESUMEN: *El Pacto Andino tiende a adquirir las características de una pequeña Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), después de haber intentado infructuosamente transitar por un camino independiente.*

Inicialmente el modelo de integración subregional andina fue el mismo de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio): ampliación físico-política del mercado con el objeto de participar en las ventajas de las economías de escala. De acuerdo con la ideología liberal y con la lógica teórica de este esquema, se suponía la validez histórica de dos cosas: que la degradación arancelaria tendría como efecto necesario la configuración de un nuevo sistema regional de mercado y que se formaría espontáneamente —estimulado por las fuerzas creadoras de ese nuevo ampliado espacio económico— un sistema de empresa nacional o multinacional adecuado a esas nuevas condiciones. Se suponía también —en este tipo de raciocinio formalista que confunde la *lógica teórica* con la *posibilidad histórica*— que la integración económica de una constelación de países es el resultado natural y obvio de la abolición de las barreras interiores y que, en ese proceso, las empresas transnacionales pueden jugar un activo papel de mecanismos de transferencia de recursos de capital y de tecnología desde la nación metropolitana, en aplicación del esquema rostowiano de desarrollo que inspiró la

---

<sup>1</sup> Economista colombiano, profesor y, actualmente, rector de la Universidad y Consejero del Congreso en cuestiones económicas, autor de numerosos libros y artículos sobre los problemas latinoamericanos.

Alianza par el Progreso. Desde luego, semejante concepción no entraba a dilucidar ninguno de los problemas relacionados íntimamente con la naturaleza del capitalismo dependiente como el de si es posible construir un *sistema regional de mercado* antes de lograr la integración de verdaderas y coherentes *sistemas nacionales de mercado*, el de si es posible organizar empresas multinacionales latinoamericanas sin haber consolidado las empresas nacionales y sin haber creado un sistema de defensas frente a las empresas transnacionales metropolitanas o el de si es posible acumular y movilizar recursos hacia el financiamiento de una industrialización básica a escala regional sin haber resuelto los problemas internos de distribución del ingreso nacional, de niveles y tasas de ahorro o de capacidad de uso racional de los recursos nacionales de desarrollo, rompiendo esas normas de dilapidación y subempleo que caracterizan a las sociedades atrasadas y dependientes.

Ni la ALALC, ni la «pequeña ALALC», han cuestionado la inversión extranjera directa a los conglomerados transnacionales, ya que precisamente han respondido a la exigencia de la convencionalmente llamada «libre iniciativa privada» y a la teoría rostowiana acerca de la necesidad cuantitativa y cualitativa de esa inversión para resolver los problemas del desarrollo en los países atrasados. Estas constituían las bases teóricas de la creciente liberación económica dentro de América Latina, que hizo posible que las empresas transnacionales, a través de compañías subsidiarias o afiliadas, llegasen a controlar dos tercios de la inversión «extranjera directa e incrementasen aceleradamente su participación en la exportación latinoamericana de manufacturas de un 12% en 1957 a un 41% en 1962».<sup>2</sup>

¿Cómo se explica el que —habiendo hecho crisis el esquema de la ALALC, desde el punto de vista de los supuestos e intereses latinoamericanos— se hubiese apelado en el área andina al mismo modelo integracionista, en la primera etapa de su configuración? La respuesta se relaciona con el hecho de haber sido Colombia y Chile los países más industrializados de esa área andina con mayores o más urgentes problemas de ampliación físico-institucional de mercado, los que tomaron la iniciativa de proyectar este nuevo pacto de integración subregional. En cierta medida, este proyecto representaba una

<sup>2</sup> *United Nations, Multinational Corporation in World Development*, citado por HORACIO GODOY en «La administración pública y el manejo de las empresas transnacionales dentro del proceso de integración del Grupo Andino», revista *Administrativa y Desarrollo*, Bogotá, Ediciones ESAP, 1973, No. 13, p. 31.

simple variable del esquema de la ALALC y un propósito de llegar a él, finalmente, por la vía de las integraciones subregionales o escalonadas, echando mano de estrategias de aproximación directa. De acuerdo con esta formulación, *el modelo andino* originario constituía un método de rehabilitación del sistema de la ALALC y de preservación de las principales estructuras beneficiarias del sistema: las corporaciones transnacionales norteamericanas (CTN), que difundieron en América Latina, con notable éxito —en el ciclo político de la guerra fría— una nueva interpretación de las relaciones económicas, políticas y militares entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas, utilizando en su propia consolidación los mecanismos de la «guerra fría» y la «seguridad hemisférica».<sup>3</sup> Dentro de este marco de relaciones políticas interamericanas, se enunció el esquema de integración apoyado en la hegemonía de las empresas o corporaciones transnacionales, en la oficialización del liberalismo económico como ideología de las relaciones hemisféricas, en las reformulaciones del sistema de intercambio y de transferencias de tecnología y en la profundización de la brecha entre los países grandes —México, Brasil y Argentina— y el resto de naciones latinoamericanas.

PRODUCTO BRUTO INTERNO DEL GRUPO ANDINO DE LOS CINCO  
(millones de dólares constantes de 1960). (1960-1 1970)

	Total 1960-1970	Manufactura		Sector Agropecuario	
		1960	1970	1960	1970
Total grupo Andino	13 573-21 886	2 545	4 643	3 485	4 656
Colombia:	4 936- 8 055	853	1 492	1 634	2 406
Chile:	3 826- 6 028	888	1 577	463	598
total dos países:	8 762-14 083	1 741	3 069	2 097	3 004
% en relación al total del grupo		68%	66%	60%	64%

Fuente: ILPES sobre datos de CEPAL «Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo, «Consejo de Planificación del Acuerdo de Cartagena», suplemento de *Comercio Exterior*. México, noviembre de 1972, p. 12.

Este análisis demuestra que el producto bruto manufacturado de Colombia y de Chile, representó en el periodo 1960-1970, cerca de las 7 décimas partes del producto manufacturero del grupo andino inicial (sin Venezuela). Un segundo factor ha sido el que no obstante que la industria manufacturera colombiana sólo ha generado menos de un 20% del producto bruto interno en la década de los años 60 (bastante

<sup>3</sup> «Estado nacional y organizaciones multilaterales», Octavio Ianni, revista de *Comercio Exterior*. México, noviembre de 1973, p. 1108.

inferior al de Chile y el Perú), el grueso de la inversión norteamericana manufacturera —más de la mitad de la registrada en el área Andina— ha continuado localizada en Colombia, posiblemente por la concurrencia de tres factores esenciales: la mayor magnitud de población, el mayor volumen de producto bruto interno y la existencia de un sistema político absolutamente favorable a la inversión privada extranjera, a las corporaciones transnacionales, y la concentración organizada del poder económico.<sup>4</sup>

La importancia de este hecho radica en el cambio de orientación esencial de la inversión norteamericana directa desde los sectores primarios hacia la industria manufacturera, en la década de los años 50.<sup>5</sup>

Tanto los gobiernos de Colombia y de Chile, —como los del Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela— habían asumido posiciones favorables en relación con las empresas transnacionales norteamericanas: el gobierno colombiano de Lleras Restrepo había prohijado una política de creciente liberalización frente a la inversión extranjera, privada y directa, y hacia los *conglomerados transnacionales*, sin limitación alguna; el gobierno chileno de Eduardo Frei, había diseñado y ejecutado una política de «chilenización del cobre» y constitución de *empresas mixtas*, asociando el Estado a las grandes corporaciones norteamericanas de extracción y exportación del mineral rojo; el gobierno peruano de Belaunde Terry había demostrado una total apertura a la penetración de las empresas mineras y una sorprendente tolerancia frente a la Internacional Petroleum Company; el gobierno ecuatoriano posterior a la Junta Militar había hecho las más generosas concesiones petrolíferas y de fuentes energéticas tanto en el oriente amazónico como en el Golfo de Guayaquil; y el gobierno venezolano de Acción Democrática había abandonado, definitivamente y ostensiblemente, sus originales y audaces líneas nacionalistas y revolucionarias.

Fueron éstos la hora y el contexto político en que se proyectó el Pacto Andino como una pequeña ALALC. Pero la historia de los países andinos cambió de rumbo, al desencadenarse, impredeciblemente,

<sup>4</sup> En 1970, Colombia aparece con el 39.4% de la población total (Perú con 24% y Chile con 17%) y con el 37% del producto bruto interno del área andina de los cinco. "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", HORACIO GODOY *ob. cit.*, p. 12.

<sup>5</sup> "El crecimiento de la inversión norteamericana directa —dice Wionczek en "Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina", *Ob. cit.* p. 75— fue particularmente rápido en el sector manufacturero. Las inversiones propiedad de las empresas de Estados Unidos, en las actividades manufactureras del Grupo andino, aumentaron de 117 a 369 millones de dólares entre 1957 y 1967".

te, tres procesos revolucionarios: la organización de un gobierno militar de tipo nacionalista revolucionario en el Perú, a partir de 1969; la constitución de un gobierno socialista de Unidad Popular en Chile, a partir de 1970; y la formación de un gobierno militar apoyado en el movimiento obrero en Bolivia, orientado hacia la creación de nuevas estructuras de participación popular en la conducción política del Estado, a partir de 1971. Estos cambios no estaban previstos en el esquema inicial y dada su decisiva trascendencia en el ámbito de los países andinos, fueron articulando y definiendo los rasgos de un nuevo modelo político de integración. Algunas de las nuevas tendencias fueron reforzadas por el ingreso reciente de Venezuela al Pacto Andino, pese a la gravitación negativa de dos factores: el primero relacionado con el hecho de que en un periodo histórico como el que va de 1946 a 1962, cerca de la mitad de las ganancias obtenidas por los capitales extranjeros en América Latina se originaron en Venezuela, y el segundo, articulado a la hostilidad hacia el proyecto integracionista de parte de la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), el grupo de presión más importante y cuya influencia se ha hecho sentir en todas las esferas de la actividad venezolana.<sup>6</sup>

Los cambios revolucionarios operados en Chile, Perú y Bolivia, entre 1969 y 1970, indujeron a una reformulación del modelo de integración andina, haciendo posible la introducción de una serie de elementos nuevos: el auténtico pluralismo ideológico, la activa y decisiva participación económica del Estado, la constitución de nuevos mecanismos de negociación internacional, la formación de empresas multinacionales andinas, la programación de cierto tipo de inversiones industriales y la racionalización del tratamiento de la inversión extranjera por medio de la adopción de un estatuto común y de la definición de normas restrictivas para las empresas transnacionales que se beneficien del *mercado ampliado* o subregional. Pese a las limitaciones y conflicto característicos de estos procesos, el nuevo y sorpresivo esquema ideológico no sólo implicaba un desbordamiento del esquema liberalizante de la ALALC, sino que, en la práctica, abría el camino hacia una redefinición del modelo de integración y desarrollo. En esta nueva dirección histórica operaba la exis-

<sup>6</sup> En el periodo de 1946-1962, el rendimiento de la inversión extranjera en América Latina ascendió a 17 116 millones de dólares y en Venezuela a 8 484 millones de dólares o sea, en términos promediales, al 49.6%. *El financiamiento externo de América Latina*, Naciones Unidas, diciembre de 1964; *Venezuela y la integración regional Andina*, GUILLERMO BEDREGAL, Ediciones Mimeo, Caracas 1969.

tencia del pluralismo ideológico en el área andina y el desencadenamiento de fuerzas internas que planteaban el problema de la integración no sólo en los términos convencionales de una ampliación horizontal del mercado, sino como un problema relacionado internamente con la necesidad de adoptar una semejante perspectiva y una *estrategia común de desarrollo*. La definición y adopción de ese modelo de desarrollo, implicaba, desde luego, un cambio sustancial en las relaciones políticas, en el comportamiento y papel del Estado, en las formas de negociación internacional y en la iniciativa de fijar unas nuevas reglas de juego a la inversión extranjera y a las corporaciones de empresas transnacionales. Era evidente, que, dentro de este contexto político, la formación de empresas multinacionales andinas con participación del Estado, la transformación cualitativa o el control sobre las corporaciones transnacionales, la planificación de la industrialización básica subregional y la formación de audaces organismos multinacionales de negociación internacional —con Estados Unidos, con otras grandes potencias, con las diversas comunidades regionales ofensivas y defensivas y con las grandes naciones latinoamericanas— constituían las piezas maestras del nuevo modelo de integración y de la nueva estrategia de desarrollo.

A partir de la coyuntura histórica en que parecía ampliarse y consolidarse un proceso de cambios profundos en el área andina, fue desencadenándose, progresivamente, una abierta y sistemática contraofensiva, expresada en la conspiración y bloqueo de esos procesos de parte de las corporaciones transnacionales y de las más artilladas estructuras en que se asocian los grupos de poder en Colombia, Chile y Venezuela, así como en los golpes militares que modificaron radicalmente la naturaleza social y política de los gobiernos de Bolivia y de Chile. El derrocamiento del gobierno del General Juan José Torres en Bolivia, tuvo tres objetivos estratégicos: romper el desordenado pero acelerado proceso de reagrupamiento político de las fuerzas populares; hacer posible una primera escala del subimperialismo brasilero; instaurar un sistema inspirado en la antigua fórmula latinoamericana de *absolutismo político y liberalismo económico*. La dictadura del General Hugo Bánzer ha servido para restablecer, paulatinamente, los antiguos términos de operación de la intervención extranjera privada y directa y de las corporaciones transnacionales, una vez roto el sindicalismo obrero y distraído internamente el Movimiento Nacionalista Revolucionario, núcleo de la integración política de las fuerzas populares en abril de 1952.

El agresivo golpe militar contra el gobierno del Presidente Salvador Allende, tuvo el decidido apoyo de las corporaciones transna-

cionales y de las cámaras en que se integran, económica y políticamente grandes terratenientes, comerciantes, industriales, banqueros y transportadores, en respuesta a la política de nacionalizaciones y de audaz desmantelamiento de las estructuras monopólicas y de concentración del poder económico. La dictadura militar chilena aplica también, como la del Brasil o como la de Bolivia, la fórmula ritualizada de absolutismo político y liberalismo económico o sea, negación radical de los derechos y libertades característicos de la democracia representativa y del estado liberal de derecho; y afirmación de plenas garantías, libertades y derechos para las estructuras corporativas privadas, el capital extranjero y las empresas transnacionales. Al mismo tiempo que la Junta Militar anuncia la ilegalización de los partidos políticos y el absoluto desmantelamiento de los mecanismos representativos y electorales, dicta el decreto 600 con el objeto de liberalizar el ingreso de la inversión extranjera, de eliminar la limitación a las remesas de utilidades y de bloquear las políticas de regulación y control establecidas en el segundo ciclo del Pacto Andino. Esta política abiertamente violatoria de las normas del Pacto, está complementada por la devolución, a las transnacionales, de empresas que habían sido legalmente nacionalizadas o por el pago, en dólares, de las indemnizaciones exigidas por las propias empresas norteamericanas, alegando que “nadie puede discutir el derecho soberano del gobierno de Chile para dictar las normas que estime convenientes para llevar a cabo su política conómica”.<sup>7</sup>

La elección presidencial efectuada en Colombia en 1970 afianzó las corrientes de liberalización económica en beneficio de las grandes corporaciones privadas y de las empresas transnacionales, al mismo tiempo que concluyó el proceso de marchitamiento del Estado Liberal de derecho por medio de las reformas constitucionales de 1958 y 1968 en la institucionalización del *Estado de sitio* y del régimen de *cesarismo presidencial*. La reforma de 1968 eliminó la facultad de iniciativa del Congreso en materia económica, administrativa, fiscal y financiera; abolió los controles democráticos y concentró los poderes del Estado en manos del Presidente de la República, transformándolo en el supremo legislador, el supremo juez, el supremo elector y el supremo contralor de sus propios actos. Dentro de este marco político debe analizarse la contraofensiva de las grandes corporaciones colombianas contra el proyecto de estatuto Andino de capitales y contra la propuesta de otorgar “una opción preferencial

<sup>7</sup> “Chile se enfrenta al Grupo Andino”, *El Tiempo*, UPI, Bogotá, agosto 9, 1974, p. 11-a.

en favor del Estado, para la compra de acciones, participación o derechos de las empresas extranjeras que existen en la subregión".<sup>8</sup> La Asociación Nacional de Industriales de Colombia —el más poderoso grupo de presión sobre el Estado— se pronunció públicamente contra el proyecto de estatuto de capitales, solicitando "condiciones menos restrictivas en cuanto al pago de regalías y retribución por asistencia técnica" para las empresas o corporaciones extranjeras, la alteración del criterio destinado a calificar como nacional o extranjera una empresa, la modificación de los plazos pactados para la transformación de las empresas extranjeras en mixtas o su exoneración, así como la conservación del régimen de privilegios en favor de la inversión extranjera consagrado legalmente en 1967, durante el gobierno de Lleras Restrepo.<sup>9</sup>

En esta coyuntura, se alteraron de nuevo los términos que hicieron posible la reformulación del modelo de integración andina latinoamericana desde una perspectiva de desarrollo global del área y de toda la América Latina, orientándose el proceso hacia una racionalización de la inversión extranjera, una cierta programación de industrias básicas subregionales, una mínima regulación del uso de los recursos de crédito y tecnología, sin definir políticamente los nuevos mecanismos de negociación internacional con los Estados Unidos o con las grandes potencias o comunidades, sin sustituir la política de relaciones bilaterales con la nación metropolitana por un sistema multilateral de relaciones económicas y sin alterar la hegemonía de las empresas o corporaciones transnacionales en el área Andina. Desde luego, esta evaluación política de las actuales condiciones de operación del Pacto Subregional Andino, no tiende a negar algunas de sus más positivas conquistas como la creación de una Corporación Andina de Fomento, la fijación de un Estatuto Común para regular las condiciones mínimas de operación de la inversión extranjera, la programación de ciertas inversiones industriales en áreas tan importantes como la metal-mecánica o la petroquímica o la posibilidad de formación de empresas multinacionales fundamentadas en la movilización de recursos internos y en la localización de sus centros de decisión técnica, administrativa, comercial y financiera dentro del área correspondiente a los países del Pacto Andino. Estos nuevos mecanismos conllevan el desencadenamiento de nuevas fuerzas sociales de presión o la incidencia de nuevos problemas como

<sup>8</sup> Declaraciones del Presidente de la Asociación Bancaria Colombiana, *El Siglo*, Bogotá, abril 17, 1971.

<sup>9</sup> "Diez enmiendas propuestas por la ANDI al Estatuto de Capitales Andinos", *El Espectador*, Bogotá, 29 de noviembre de 1972.

los relacionados con la constitución de empresas multinacionales, la selección regional de inversiones o la necesidad ineludible de crear órganos de conducción supranacional de las economías integradas.

La formación de empresas multinacionales andinas —en áreas como la petroquímica, la metal-mecánica, la electrónica, la automotriz, la química o la farmacéutica— ha de traer sus consecuencias sociales y políticas y ha de conllevar alguna superación del arraigado localismo y del irreductible pensamiento mercantilista que han inspirado y entorpecido las relaciones internas dentro de la América Latina. Si bien se corre el riesgo de que esas empresas sean penetradas por la inversión extranjera, (la que puede participar hasta en un 40% del capital social), se abre la posibilidad de que se defina una línea propia de industrialización básica, de que se organice progresivamente un sustituto de las corporaciones supra-nacionales y de que sean irresistibles las presiones hacia la configuración de una nueva perspectiva de la integración Andina como herramienta de una estrategia global. Lo que ha quedado en el vacío —por carencia de fundamentación política entre los países del Grupo Andino— es el propósito de transformar cualitativamente las empresas o corporaciones transnacionales en empresas mixtas multinacionales, ya que aquellas no se han constituido para operar en el mercado subregional sino dentro de cada uno de los *mercados locales* o no están en capacidad de modificar sus formas jurídicas con el objeto de participar en todas aquellas actividades o gozar de todos aquellos privilegios (reversión de utilidades, pleno acceso al crédito interno, no limitación del 14% para la transferencia de utilidades, ventajas tributarias, etcétera) que los países asociados reservan para las empresas nacionales. Pero es evidente que el desarrollo de las empresas o corporaciones multinacionales no depende tanto de la expansión horizontal del mercado y de la consiguiente posibilidad de operar en mayores escalas económicas, como de los cambios políticos dentro de los países del área Andina, y de las posibilidades de participación de las fuerzas populares en la conducción política, transformando los órganos representativos y operacionales del Estado nacional y dando un nuevo contenido, subregional o regional, al pluralismo ideológico. Sin esos cambios, en la naturaleza y rumbos del Estado, las empresas multinacionales andinas no podrán jugar un nuevo papel en la industrialización y en el desarrollo global de los países asociados, limitándose a operar como entidades subsidiarias —o complementarias— de las empresas transnacionales norteamericanas o como agentes de liberalización del mercado subregional. En ese caso, todo lo que se habrá ganado con el Pacto Andino será una mayor racionalización

de la dependencia, un mejoramiento de las condiciones de crecimiento económico sin desarrollo, un afianzamiento de las actuales estructuras corporativas de poder y la conformación de América Latina como una constelación de cuatro grandes espacios económicos:

- a. el mexicano-centroamericano;
- b. el brasilero (incluyendo a Paraguay, Uruguay y Bolivia);
- c. el argentino /río platense;
- d. el andino.

Esta América Latina, desgarrada y organizada en grupos geopolíticos, no está más lejos de las posibilidades de integración regional y de definición de una estrategia global para el desarrollo, que la América Latina tal como emergió de las guerras de independencia en el siglo XIX o tal como existió hasta el ciclo histórico de la Alianza para el Progreso y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ¿No se ha enfrentado así el problema de la modernización capitalista, a costa de profundizar las brechas internas dentro de América Latina, de racionalizar la integración de los países latinoamericanos a la economía de la metrópoli por medio del sistema de corporaciones transnacionales y de aplazar indefinidamente la posibilidad del desarrollo económico y social del hemisferio indo-ibérico?

Con el derrocamiento de los gobiernos revolucionarios de Chile y de Bolivia, con la victoria económica y política de las empresas transnacionales, con la creciente presión brasilera, con la neutralización de Argentina por medio de las acciones terroristas y con la generalización de los modelos que se inspiran en el *absolutismo político* y el *liberalismo económico*, el Pacto Subregional Andino deja de ser un camino independiente y audaz —tal como alcanzó a diseñar en el segundo ciclo del proceso— para readquirir de nuevo las características iniciales de una pequeña ALALC.

RÉSUMÉ: L'Intégration Andine semble être une petite version de l'Association Latinoaméricaine de Libre Commerce (ALALC) après la tentative ratée de devenir indépendante.

SUMMARY: The Andean Integration (Andean Pact) looks like a little Latin American Free Trade Association (LAFTA) after its failed attempts to become an independent organization.