

MIGUEL S. WIONCZEK

## LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA \*

LA DOCTRINA del desarrollo económico regional latinoamericano elaborada por la CEPAL, que condujo al establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano en 1960, fue formulada en una época en la que la región sur del hemisferio occidental, lo mismo que la zona del sudeste de Asia y que África, se adentraba en un periodo de serias dificultades económicas, después de algo más de una década de relativa prosperidad, iniciada con el rompimiento de las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial y concluida poco después de la terminación de la Guerra de Corea. Entre 1940 y 1955, tres de las principales repúblicas latinoamericanas (Argentina, Brasil y México) y, en cierta medida, otros países de importancia económica algo menor (Chile, Colombia y Perú) conocieron progresos impresionantes en la diversificación de sus actividades de exportación y en el proceso de industrialización de sus economías.

Aunque en el sector orientado hacia los mercados externos el capital privado extranjero continuó desempeñando una importante función, el proceso de desarrollo industrial fue alimentado, principalmente, con los ahorros y el talento empresarial internos, debido a los pocos atractivos que tenían para las grandes empresas industriales de los países avanzados los pequeños mercados latinoamericanos. No es sino hasta principios de la década de los cincuenta, cuando empezaron a tomar fuerza las políticas internas de sustitución de importaciones, destinadas a acelerar el proceso de industrialización y a reasignar los ingresos derivados de la exportación, que las grandes empresas industriales decidieron penetrar en América Latina, tanto para salvar las crecientes barreras arancelarias como para aprovechar las ventajas de la protección de los mercados. Entre 1950 y 1954 la inversión privada externa neta, incluyendo las utilidades no distribuidas, en actividades manufactureras en los países latinoamericanos no excedió de 125 millones de dólares anuales y más del 90 por ciento de esos recursos provino de empresas norteamericanas. De un total estimado en poco más de 500 millones de dólares

\* Versión abreviada del ciclo de conferencias impartidas durante los Cursos de Verano de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

de inversión extranjera en actividades manufactureras, que ingresó a América Latina en su conjunto en este periodo, alrededor de 300 millones se destinaron a Brasil y unos 200 millones se distribuyeron entre Argentina y México. La corriente de capital extranjero hacia los sectores industriales de las economías de los restantes países careció, prácticamente, de significación: esa corriente se movió de menos de un millón de dólares anuales en el caso de algunos países pequeños y poco desarrollados, como Haití y Paraguay; a menos de 10 millones anuales en, por ejemplo, Colombia y Chile.

Es cierto, por otra parte, que los proveedores externos concedieron con toda liberalidad, pero en condiciones estrictamente comerciales, créditos a los compradores internos de equipo industrial y de tecnología, y que las actividades crediticias del Export-Import Bank, de Washington, representaron otro elemento que contribuyó a fortalecer el proceso latinoamericano de industrialización en ese periodo, pero la participación directa de las empresas controladas por el extranjero en ese proceso tuvo una importancia meramente marginal.

No obstante lo hasta ahora señalado, los promotores de la nueva ideología del desarrollo económico de América Latina, reunidos alrededor de la CEPAL, desde un principio habían mostrado una clara preferencia por el capital público externo, debido, sobre todo, a dos razones: la urgente necesidad de ampliar la infraestructura a lo largo de toda la región, y su preocupación por las consideraciones de balanza de pagos. De este modo, en un estudio de la CEPAL, cuya aparición precedió en varios años a los acuerdos que condujeron al establecimiento de los mecanismos de integración latinoamericanos y de la institución financiera regional, se insistía en que, en vista de sus necesidades en materia de desarrollo económico, América Latina no podría depender del capital privado externo en los montos requeridos, que el flujo irrestricto de tal capital daría lugar a tensiones adicionales de balanza de pagos, dado que los rendimientos del capital privado, por lo general, son mayores que los intereses sobre los préstamos públicos obtenidos en el extranjero, y además, que el capital privado externo, especialmente cuando ocupa posiciones monopólicas, da lugar "a veces, al surgimiento de un sentimiento de desconfianza" en las sociedades latinoamericanas.<sup>1</sup>

En la segunda mitad de la última década, los programas nacionales de industrialización empezaron a enfrentar serias dificultades derivadas de la limitada magnitud de los mercados internos efectivos y de la asignación inadecuada de los recursos disponibles. El crecimiento del sector industrial de América Latina entre 1940 y 1955, que en general

<sup>1</sup> CEPAL, *Cooperación Internacional en el Desarrollo de América Latina*, Nueva York, 1954.

siguió el patrón de crecimiento de la Europa y los Estados Unidos del siglo diecinueve, y que se concentró principalmente en las industrias de bienes de consumo, fue posible con desembolsos de inversión relativamente modestos y con el acceso a una tecnología tradicional y, también relativamente, poco costosa. Pero, para mediados de la década de los cincuenta, cuando todas las principales repúblicas latinoamericanas habían de hecho complementado la primera etapa de su proceso de industrialización, el ambiente político y socioeconómico está maduro para el tránsito a la siguiente etapa: la construcción de una estructura industrial pesada. Al mismo tiempo, las presiones en favor de un proceso de industrialización más rápido y diversificado se dejaron sentir también en las regiones más atrasadas de América Latina, en las que se tenía conciencia, ya fuera empírica o intuitiva, de su amplia dotación de recursos naturales, que desde muchas generaciones atrás habían sido exportados, sin procesamiento industrial interno de ninguna clase, a los mercados internacionales de productos básicos. Empero, el desarrollo de las nuevas actividades industriales pesadas fue impedido, aun en las repúblicas latinoamericanas más grandes, por un buen número de factores. Quizás el más importante de éstos fuera el hecho de que, a mediados de la década de los cincuenta, la capacidad de importar de los países latinoamericanos había detenido su expansión, exceptuando a México, Perú y Venezuela. Aún más, el establecimiento de actividades industriales pesadas suponía el acceso a una tecnología moderna y costosa y el aprovechamiento eficaz de las economías externas y de las economías de escala, a menos que el nivel de protección del mercado, que era ya bastante elevado para muchas industrias fabricantes de bienes de consumo, fuera aumentado más allá de todo nivel razonable. Por otra parte, en el periodo inicial de la posguerra no se adoptaron reformas básicas en los campos económico y social destinadas a incrementar el poder de compra de las mayorías y a ampliar los mercados internos con vistas a la absorción de bienes intermedios y finales. Para decirlo en unas cuantas palabras, en medio de las presiones en favor de un proceso de industrialización continuado y acelerado, que en opinión de amplios sectores de la población era considerado como sinónimo del desarrollo económico, América Latina satisfacía muy pocos de los prerequisites necesarios para emprender tan ambiciosa aventura: aunque se contaba con una base impresionante de recursos naturales y, en buena medida, aún no explotada, la infraestructura, los recursos de capital, las actitudes empresariales, la tecnología y el tamaño de los mercados internos, difícilmente eran compatibles con las condiciones que exigía el establecimiento de los sectores industriales pesados.

A la luz de esta situación, se comprende que las posibilidades de elección de políticas económicas alternativas para los países latinoameri-

canos eran, en verdad muy limitadas. De acuerdo con la proposición general de que la expansión del comercio trae consigo el fortalecimiento del desarrollo, se dio a conocer una serie sucesiva de propuestas en favor de la cooperación económica regional en América Latina, subrayando la cuestión de la liberación del comercio intrarregional, en el supuesto de que un programa de esta naturaleza no despertaría una poderosa oposición interna y externa en defensa de los intereses creados en los campos político y económico. Concediendo alta prioridad al empleo de las políticas comerciales, como medio de romper el círculo vicioso que mantenía sumida a la región en el estancamiento, los dos programas de integración iniciados en 1960 dejaron para el futuro la cuestión representada por los difíciles problemas de las reformas internas y del ajuste de las políticas comerciales y de ayuda de los países avanzados que se aplicaban en la región, aunque la atención de ambos factores se consideraba necesaria para la aceleración del proceso de crecimiento económico de América Latina. Las propuestas apoyadas por la CEPAL, que sobre estos aspectos se incorporaron en los tratados de Montevideo y Managua, a pesar de que fueron presentadas en términos neutrales desde el punto de vista político, tuvieron la considerable ventaja de atraer, no sólo en el terreno político, sino incluso en el emocional, a las crecientes élites intelectuales y técnicas de América Latina, insatisfechas con el dominio de la región por las fuerzas externas impersonales que decidían el curso de la economía mundial, y con la progresiva desintegración de un área dotada de fuertes afinidades históricas y culturales, a través del efecto oculto de los grandes obstáculos al movimiento intrarregional de bienes, servicios y personas, derivados de políticas nacionales autárquicas y proteccionistas.

Incluso un análisis superficial del Tratado de Montevideo, no deja duda alguna en el sentido de que este convenio regional de comercio fue considerado por sus autores y por los países en él participantes apenas como un primer paso en el largo y difícil camino hacia la plena cooperación económica regional. A pesar de la relativa debilidad de las principales disposiciones operativas del Tratado, en su preámbulo claramente se encadenan los aspectos de la liberalización comercial con la coordinación y la cooperación en los campos no comerciales, aspectos éstos de crucial importancia para la aceleración del proceso de desarrollo económico de la región. En el Tratado se señala, como una meta final, el surgimiento progresivo y gradual, en un periodo no determinado, de un mercado común latinoamericano. Algunos líderes intelectuales de la región, siguiendo los pasos de los ideólogos latinoamericanos de principios del siglo diecinueve, incluso previeron en un futuro distante, la transformación de una región económicamente unificada en una unión política.

El Tratado de Montevideo es lacónico en extremo en lo que respecta al posible papel del capital externo en el desarrollo económico de la región, así como en lo que se refiere a otros problemas de naturaleza no comercial. El artículo 15 del Tratado se limita a comprometer a las partes contratantes a armonizar "los tratamientos aplicables a los *capitales*" (cursivas añadidas), bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona", así como a coordinar sus regímenes de importación "para asegurar condiciones equitativas de competencia... y facilitar la creciente integración y complementariedad de sus economías". El hecho de que en el Tratado se mencione la necesidad de convenir un tratamiento común para el capital extrarregional tuvo su origen, como es fácil comprender, en los temores de que, en ausencia de cierta coordinación de políticas en este campo, por una parte, los países miembros de la zona de libre comercio podrían iniciar una competencia para atraer las inversiones privadas externas con el propósito de adelantarse en el proceso de industrialización de la región, y de que, por otra parte, debido a las considerables diferencias en los niveles de desarrollo dentro del área, los países relativamente menos avanzados serían incapaces de atraer, en los montos necesarios, capital privado externo para financiar su proceso de desarrollo industrial. De este modo, los recursos externos de capital y la tecnología moderna serían atraídos por los polos de desarrollo industrial ya existentes en Argentina, Brasil y México, especialmente, si se permitía a estos tres importantes países determinar libremente el ofrecimiento de nuevos incentivos a los inversionistas potenciales. Como resultado de lo anterior, se produciría una situación en la que las diferencias en los niveles de desarrollo dentro de la región crecerían en lugar de disminuir, y en la que se pondría en marcha un proceso de división de América Latina en centros industriales, por una parte, y áreas periféricas, por otra, en virtud del mismo proceso cuyo objetivo inicial había sido dar lugar al crecimiento equilibrado de la región en su conjunto.

Es interesante observar que el Tratado de Montevideo se limita meramente a expresar la necesidad de armonizar el tratamiento aplicable al capital de fuera de la zona, pero no intenta determinar el tipo de tratamiento que sería aconsejable. ¿El tratamiento al capital extranjero debe ser igual en todos los países miembros de la ALALC, o debe tomar la forma de una reglamentación regional en materia de inversión extranjera; debe aplicarse a todas las manifestaciones de inversión extranjera o sólo a la inversión externa directa en nuevas actividades manufactureras, debe permitirse a los países miembros de la ALALC menos avanzados el derecho de acudir a incentivos especiales para la inversión? En ninguna parte del Tratado o de los protocolos anexos al mismo puede encontrarse respuesta para estas cuestiones. Mediante un acuerdo común, aunque no dado a conocer explícitamente, se convino en que

la consideración de estos asuntos fuera dejada para más adelante, a fin de tratarla a la luz de las experiencias en el funcionamiento de la ALALC.

Un estudio de la inversión extranjera en América Latina, realizado bajo el patrocinio conjunto de la CEPAL y de la OEA poco después de la firma del Tratado de Montevideo, reveló que el problema de la inversión extranjera constituía una de las principales preocupaciones de los círculos gubernativos latinoamericanos y de los empresarios industriales nacionales.<sup>2</sup> Esa preocupación se centraba alrededor de, en primer lugar, una posible competencia desleal entre los gobiernos destinada a atraer la inversión extranjera hacia sectores que se esperaba produjeran bienes industriales para el mercado de la zona de libre comercio en su conjunto, y en segundo lugar, el peligro potencial de competencia entre las nuevas empresas controladas desde el exterior y los establecimientos industriales nacionales existentes, competencia en la que estos últimos tendrían pocas posibilidades de sobrevivir debido a su bajo nivel de productividad y a la falta de recursos de capital. En atención a estas preocupaciones ampliamente compartidas, en el estudio de la CEPAL y de la OEA se recomendó la realización de nuevas investigaciones, a escala regional, sobre la factibilidad de establecer una política común hacia la inversión de capital privado externo, a la luz de la evaluación del funcionamiento en la práctica de los incentivos existentes al nivel nacional en favor de los inversionistas extranjeros.

En América Central, surgieron, poco después del establecimiento del Mercado Común, temores similares acerca de la indebida influencia de las empresas extranjeras, aunque éstos no se reflejaron en el Tratado de Managua, documento en el que no se adopta ninguna providencia sobre la cuestión de las políticas regionales hacia el capital privado externo. Sin embargo, esos temores encontraron reflejo en algunas cláusulas incorporadas dentro de los dos primeros acuerdos firmados en 1963 por los cinco países miembros, relativos al establecimiento de las llamadas industrias de integración, es decir, proyectos industriales específicos que gozan de acceso inmediato al mercado regional y que se encuentran protegidos, durante un periodo de diez años, de la competencia de plantas similares establecidas en la región. Ambos acuerdos establecen explícitamente la participación de capital de origen centroamericano en las industrias de integración. En el caso de una planta de sosa cáustica e insecticidas que se establecería en Nicaragua se acordó exigir una participación mínima de 40 por ciento de capital centroamericano; en tanto que en el caso de una fábrica de llantas y neumáticos en Guatemala, esa proporción fue elevada hasta el nivel de la participación mayoritaria.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> CEPAL y OEA, *Inversiones Privadas Extranjeras en el Área Latinoamericana de Libre Comercio* (E-CN.12-550) Nueva York, 1961.

<sup>3</sup> *Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de In-*

La creciente preocupación por la participación desmesurada del capital privado extranjero en el Mercado Común Centroamericano está reflejado en la declaración conjunta de los ministros de economía de las cinco repúblicas del Istmo emitida en la ciudad de Guatemala a mediados de junio de 1965. Según ésta, a pesar de que la insuficiente formación de ahorro interno en el área hace deseable su complementación con una corriente de inversión extranjera “constituyen un elemento fundamental para el desarrollo económico regional, el estímulo y apoyo al capital centroamericano y la formación de una clase empresarial capacitada y vigorosa, que aproveche las oportunidades de inversión productiva” en el Mercado Común Centroamericano. Para conseguir este objetivo, se considera deseable la formación de empresas de capital mixto, nacional y extranjero, particularmente en las actividades industriales que, por su magnitud, complejidad de la tecnología, canales de distribución y mercadeo que requieran, no sea posible que se lleven a cabo exclusivamente por el capital local. En los demás campos industriales, en que los empresarios centroamericanos cuentan con experiencia técnica y capacidad financiera, debería —según la declaración de los ministros de economía— “estimularse la creación y ampliación de empresas locales para que satisfagan los requerimientos del Mercado Común”.<sup>4</sup>

## II

Las experiencias de la ALALC, durante sus primeros cinco años de existencia, no arrojan mucha luz sobre la cuestión de las futuras relaciones entre el programa de integración de América Latina y el capital privado externo. En los primeros tres años siguientes a la firma del Tratado de Montevideo, y en contradicción con una extendida creencia, tanto en Estados Unidos como en Europa Occidental, la inversión extranjera neta en los sectores manufactureros de las economías de los países latinoamericanos continuó creciendo, hasta llegar en 1962 a un total de 220 millones de dólares, para las 19 repúblicas de la región. Si esta cifra se compara con el promedio de algo menos de 125 millones de dólares anuales registrado a principios de la década de los cincuenta, no se encuentra prueba alguna de que el establecimiento de la ALALC haya ejercido algún efecto significativo sobre la magnitud o la distri-

*tegración* (San Salvador, enero 29 de 1963), reproducido en *El régimen de las inversiones privadas en el Mercado Común Centroamericano* (Antecedentes para un estudio sobre “trato común”), Unión Panamericana, Washington, D. C., 1964, pp. 207-17.

<sup>4</sup> Ministros de Economía de Centroamérica “El capital extranjero en Centroamérica” (Declaración emitida en la ciudad de Guatemala, el 21 de junio de 1965), *Comercio Exterior* (México), julio de 1965, p. 481.

bución geográfica de esa inversión externa. El hecho de que la participación relativa de Argentina, Brasil y México, considerada en su conjunto, como recipendarios de inversiones externas directas en el sector manufacturero de la economía latinoamericana haya declinado en la última década, puede ser explicado, principalmente, por los dos siguientes factores: una gradual reducción de las inversiones externas en las industrias manufactureras de Brasil, debida a la situación política interna después de 1960; y un muy considerable incremento de las actividades de las empresas industriales extranjeras, sobre todo, las de las ramas de bienes de consumo y de refinación de petróleo, en el Mercado Común Centroamericano. Entre principios de la década de los cincuenta y los primeros años del actual decenio, la entrada total neta de inversiones privadas externas a los países centroamericanos se elevó seis veces: desde un promedio anual de 10 millones de dólares en los años primeramente mencionados, hasta uno de 50 millones en los últimos. En 1963, esa corriente de inversión excedió de los 60 millones de dólares.

Aparte de estas excepciones, las corrientes de capital privado externo a América Latina siguieron los patrones de la década anterior, es decir, respondieron a las oportunidades de mercado ofrecidas, principalmente, por los países mayores y más desarrollados de la región. Es evidente que, a pesar de las exhortaciones de muchas publicaciones financieras en los países industriales, por una parte, y de las declaraciones de la extrema izquierda latinoamericana, en la época de la firma del Tratado de Montevideo, en el sentido de que los programas regionales de integración no representaban sino una nueva forma de la "dominación del imperialismo", por la otra, las grandes corporaciones internacionales continuaron comportándose en la misma forma en que tradicionalmente lo habían venido haciendo, es decir, ajustando sus políticas de producción y sus decisiones de inversión a las condiciones particulares de los mercados internos en los que actuaban.

La concentración de las cuatro primeras negociaciones arancelarias anuales de la ALALC, en los productos que tradicionalmente habían formado parte del intercambio intrazonal, la oposición de muchos empresarios latinoamericanos a la reducción de los aranceles sobre productos industriales, y la ausencia de interés en la cooperación y complementación regionales de las industrias pesadas propiedad del Estado o controladas por él, explican la actitud cautelosa de los grandes inversionistas foráneos hacia las oportunidades ofrecidas por la ALALC. Esta cautela se observa, especialmente, entre las corporaciones, cuya experiencia en América Latina es muy amplia, y que, en consecuencia, están bien ajustadas a las vicisitudes que trajeron consigo las políticas autárquicas de industrialización seguidas en el área en el periodo de la posguerra. Como se ha señalado recientemente, aunque es frecuente suponer, sobre

todo en los países avanzados, que las empresas extranjeras, acostumbradas a las operaciones en gran escala y cuidadosas de aprovechar las economías de escala, tratarían de aprovechar cualquier oportunidad para establecer plantas de tamaño óptimo en los países subdesarrollados y, por la misma razón, tendrían gran interés en el libre acceso a los mercados regionales, no hay pruebas disponibles en América Latina, hasta ahora, de que las empresas industriales extranjeras que operan en la región asignen gran importancia a los beneficios derivados de las operaciones en gran escala y de las economías de escala. En la medida en que se disponga de una protección del mercado adecuada, que asegure utilidades razonables —desde el punto de vista de la empresa matriz—, las sucursales en el exterior y las subsidiarias están dispuestas a aceptar las restricciones impuestas por la magnitud del mercado, a pesar de la existencia de capacidad no utilizada y de la multiplicación de las plantas. Lo que parece ser importante para una gran corporación internacional no es sólo la obtención de utilidades, sino también su presencia en cualquier gran país en desarrollo con promisorias perspectivas a largo plazo. Tal presencia, al parecer, ensancha el prestigio mundial de la corporación, posibilitándola para efectuar rápidos ajustes de las corrientes de inversión y de los servicios productivos según lo exijan las nuevas situaciones, tales como la aparición de un mercado regional. En este sentido, las grandes corporaciones internacionales no actúan como líderes o promotores de los programas regionales de integración. Por bastantes razones, esas corporaciones están dispuestas a coexistir con políticas autárquicas, en la medida en que no se vea amenazado su pleno control sobre sus operaciones. En el momento en que es puesto en marcha un programa regional de integración económica, las corporaciones pueden aprovechar las ventajas que trae consigo o pueden no hacerlo, pueden alentar el proceso o combatirlo, de acuerdo con sus intereses generales, con la estrategia de cada corporación considerada particularmente, y con el volumen de su inversión en las actividades existentes.

La política cautelosa de parte de las corporaciones industriales internacionales que operan en los países miembros de la ALALC no ha disipado los malentendidos existentes, especialmente, entre aquellos latinoamericanos que preveen, y esperan, rápidos avances en el terreno de la liberación comercial. Dos miembros del grupo de expertos de la OEA en cuestiones de la Alianza para el Progreso tomaron nota, en el otoño de 1963, al cumplir la ALALC tres años de haberse establecido, del temor prevalente en el sentido de que, dentro de un mercado común, las plantas industriales, propiedad de empresas de los países altamente industrializados, pudieran colocar en una situación de competencia desventajosa

a las débiles empresas latinoamericanas.<sup>5</sup> Esta declaración se hacía eco de una manifestación dada a conocer con cierta anterioridad el mismo año, por Raúl Prebisch, quien señalaba que:

Se ha difundido mucho el temor [en el área] de que la iniciativa extranjera —por esa misma superioridad y por el conocimiento de los diversos mercados— aproveche mejor las vastas oportunidades comerciales de los países asociados y adquiera un papel dominante en los acuerdos de complementación y en general dentro de la Zona. Si este peligro no se conjurase, no se podrá avanzar lejos en esta gran empresa por las grandes resistencias que habría de suscitar. La solución fundamental está en apoyar la iniciativa latinoamericana para que adquiera su máximo impulso en la formación del mercado común y haga frente a la iniciativa extranjera, combinándose con ella en comunes empeños o compitiendo como iguales, pues la competencia entre desiguales suele traer este dilema: desaparecer o subordinarse al más fuerte.<sup>6</sup>

Las partes contratantes de la ALALC dieron instrucciones a la Secretaría para que recogiera, de los gobiernos de los países miembros, toda la información disponible y la transmitiera a la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios. Esta comisión llegó a la conclusión de que sería altamente aconsejable la adopción de medidas de coordinación de políticas hacia la inversión privada externa, pero que la tarea estaba lejos de ser sencilla debido a los conflictos de interés y a las diferencias de las políticas de los países miembros. Debe observarse que las naciones miembros de la ALALC aplican, consideradas aisladamente, una amplia variedad de políticas hacia la inversión extranjera, que van desde el tratamiento más liberal, hasta medidas ampliamente restrictivas. En consecuencia, cualquier acción coordinada posible tendrá que ser adoptada por etapas.<sup>7</sup>

En opinión de la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios de la ALALC, los países miembros, en primer lugar, tendrían que convenir en “congelar” su legalización sobre inversiones extranjeras, o, al menos, abstenerse de introducir nuevos incentivos que superan a los ya existentes en aquellos países que aplican las providencias más liberales.

<sup>5</sup> Harvey S. Perloff y Rómulo Almeida, “Regional Economic Integration in the Development of Latin America”, *Economía Latinoamericana*, Unión Panamericana, Washington, D.C., vol. 1, núm. 2, noviembre de 1963, p. 170.

<sup>6</sup> Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp. 118-119.

<sup>7</sup> ALALC, Comisión Asesora de Asuntos Monetarios, *Armonización de los tratamientos aplicados a las inversiones privadas extranjeras en los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC/CAM/1/di 2)*, Montevideo, abril 20 de 1964. (mimeo).

Posteriormente, llegaría el tiempo en que sería oportuno aplicar el "tratamiento común" a los siguientes tres campos: a) movimientos de capital y transferencias de utilidades, intereses, regalías y pagos por asistencia técnica; b) importaciones de maquinaria y equipo —no producido en la zona— para las nuevas plantas industriales y para la modernización de las instalaciones industriales obsoletas; y c) revaluación de los activos de las empresas propiedad de extranjeros, con propósitos impositivos. En una tercera etapa se podría, con objeto de coordinarlos y armonizarlos, adoptar en escala regional incentivos fiscales y cambiarios, tales como los mecanismos de depreciación acelerada o la congelación, por un cierto lapso, de los niveles impositivos, en la medida en que estas providencias se aplican a las empresas foráneas; y acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales destinados a evitar la doble imposición, o en materia de arbitraje o de convertibilidad. Un campo en el que se considera que no puede haber progreso alguno a corto plazo es el de los intentos de armonización de las disposiciones nacionales de política que gobiernan las restricciones a la entrada o participación del capital extranjero en actividades que son consideradas de importancia nacional decisiva por cada uno de los países miembros de la ALALC.

En las principales conclusiones del estudio se señaló que la integración económica regional de América Latina creará nuevas oportunidades para el capital privada externo; que la ausencia de políticas coordinadas puede dar por resultado acontecimientos indeseables, como la sobreinversión y la localización antieconómica de nuevas empresas, y que el carácter heterogéneo de la legislación sobre inversiones extranjeras en la región no excluye la posibilidad de llegar a ciertos acuerdos en ese terreno. En consecuencia, la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios recomendó el establecimiento de un organismo de consulta permanente dentro del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, que no sólo actuaría en la vigilancia de las políticas sobre inversión extranjera de cada uno de los países miembros y realizaría intentos de armonizarlas progresivamente, sino que establecería las bases para una futura acción conjunta, en los mercados mundiales de capital, destinada a movilizar recursos externos para financiar grandes proyectos específicos de inversión industrial planeados para servir a la región en su conjunto y, particularmente, para empresas que se establecieran en los países miembros menos desarrollados. El mismo organismo de la ALALC se encargaría de promover una asociación libre y amplia de capitales privados originados en el área misma en empresas que produjeran para el mercado regional en su conjunto. Tales empresas conjuntas privadas latinoamericanas en realidad habían venido surgiendo lentamente en los últimos años, con participación preponderante de capitales argentinos

y mexicanos en la adquisición de empresas industriales pequeñas y medianas en las repúblicas latinoamericanas menos avanzadas.

Al mismo tiempo en que tenían lugar los anteriores intentos preliminares para resolver los problemas que supone la armonización de los diferentes regímenes sobre inversiones extranjeras aplicados en la ALALC al nivel nacional, se dejaban sentir presiones crecientes en favor del fortalecimiento de instituciones financieras exclusivamente regionales que, mediante la provisión de créditos y de asistencia técnica al sector privado latinoamericano, contribuyeran a restablecer un tanto el equilibrio entre las empresas privadas locales y las corporaciones internacionales.

Detrás de la debilidad que caracteriza al mecanismo de liberalización del comercio intrazonal de la ALALC, se ocultan las presiones de los industriales, en cada uno de los países, contra la liberalización del comercio de manufacturas, y las sospechas de los pequeños países menos avanzados de la ALALC en el sentido de que no obtendrán beneficio alguno del programa de integración. Estas actitudes negativas tienen su origen, en buena medida y en lo que respecta a los países mayores, en la débil posición de la empresa industrial latinoamericana frente al resto del mundo y en su temor por los "fuertes vientos de la competencia" que pueden soplar en una zona de libre comercio ampliada, y, en las repúblicas pequeñas, en el sentimiento general de desamparo. Esos temores se convierten en pánico cuando se prevé el posible ingreso de las grandes corporaciones industriales internacionales dentro del mercado de la ALALC. Es una creencia muy extendida que esos gigantes industriales, bien equipados para suministrar bienes a América Latina en su conjunto desde unas cuantas plantas estratégicamente localizadas en los países más importantes, están esperando para, en el primer momento en que se pueda, aprovechar plenamente las ventajas brindadas por el mercado común latinoamericano.

Aunque como lo demuestran las estadísticas disponibles, las decisiones de inversión del capital privado externo en América Latina difícilmente se han visto afectadas hasta ahora por el surgimiento de la ALALC, existen algunas pruebas indirectas de que esa actitud cautelosa bien podría, en realidad, cambiar rápidamente si la ALALC acelerara su programa de liberalización comercial. La evolución de la ALALC es seguida, con todo detalle, por la prensa financiera internacional y por las publicaciones especializadas destinadas a los funcionarios de las corporaciones, tanto en Estados Unidos, como en Europa Occidental. El tenor general de los comentarios que se encuentran en esta clase de literatura periódica es la siguiente: dado que en un futuro no muy distante la ALALC se convertirá en un mecanismo efectivo, las grandes corporaciones internacionales deben, en consecuencia, preparar con anticipación su estrategia

para ese momento. Sin embargo, y por razones muy obvias no son muy apreciadas en América Latina las declaraciones que, como corolario de la actitud anterior, formulan los más altos funcionarios de grandes corporaciones mineras, bancarias y de servicios públicos con grandes intereses en América Latina, encomiando los méritos potenciales de los programas regionales de integración, que, en su opinión, marcan posiblemente el inicio de mecanismos mucho más amplios que a su debido tiempo cubrirán a todo el hemisferio occidental. Aún menos aprobación reciben las declaraciones adicionales en el sentido de que la comunidad norteamericana de los negocios “pueden asumir el liderazgo de la promoción del mercado común latinoamericano”, si las exigencias oficiales norteamericanas abandonan sus políticas de ayuda de gobierno a gobierno que supuestamente crean “una actitud diferente de parte de algunos gobiernos hacia el sector privado” y deterioran “el marco de operación del capital privado en el desarrollo de América Latina”.<sup>8</sup>

A los ojos de las élites nacionalistas latinoamericanas, tanto de la izquierda como de la derecha, tales declaraciones representan nuevas pruebas de que el interés de los funcionarios de las corporaciones de los países avanzados en el futuro de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano no tiene otro origen que consideraciones puramente pecuniarias, y demuestran su falta de buena voluntad para actuar de acuerdo con los objetivos económicos y políticos de América Latina: el fortalecimiento de su posición económica mundial a través de un desarrollo económico endógeno en el que el capital extranjero juegue sólo un papel secundario. En opinión de los radicales, la insistencia en la plena participación de las grandes corporaciones extranjeras en los frutos de la cooperación económica regional ofrece una prueba de que después de todo, la integración económica de América Latina no es sino

<sup>8</sup> Declaración de Philip A. Ray, presidente de la International Bond and Share, Inc., incluida en *Private Investment in Latin America* (Audiencias ante el Subcomité de Relaciones Económicas Interamericanas del Comité Económico Conjunto del Congreso de Estados Unidos), US. Govt. Printing Office, Washington, 1961, pp. 22 y ff. Una filosofía similar puede encontrarse con mucha profusión en documentos tales como un informe sometido al Secretario de Comercio de Estados Unidos en enero de 1963 por el Comité de Comercio de la Alianza para el Progreso (COMAP), titulado “Proposals to Improve the Flow of US Private Investment to Latin America”, reproducido en el mismo volumen del Congreso norteamericano (pp. 55-103), y en discursos y declaraciones públicas recientes, en Washington, y en América Latina de personalidades tales como David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank; J. Peter Grace, de W. R. Grace and Company; y George S. Moore, presidente del First National City Bank, quien, al predecir un brillante futuro para los programas de integración de América Latina, insistió al mismo tiempo en que, como una condición para la ayuda económica de Estados Unidos para América Latina, debían adoptarse medidas efectivas para asegurar “un clima saludable para el capital privado, tanto local como externo”.

otra manifestación de un "gran designio" para controlar el destino de la región desde el exterior. Los círculos empresariales locales, especialmente los de los industriales pequeños y medianos, recrudescen aún más sus actitudes antiintegracionistas por la creencia de que los "fuertes vientos de la competencia", promovidos por la liberalización comercial acelerada, en primer lugar, los arruinarán, para posteriormente, dar lugar a la absorción de las actividades industriales del mercado común latinoamericano por un número limitado de grandes corporaciones extranjeras.

### III

Cualquiera que siga de cerca el desarrollo de la ideología económica latinoamericana, paralelo al surgimiento del nacionalismo latinoamericano, puede fácilmente darse cuenta de la distancia avanzada en ambos terrenos durante los últimos diez años. Cuando, durante la reunión de los ministros de Hacienda o de Economía de los países miembros de la OEA, celebrada en Petrópolis en 1954, se presentaron las primeras proposiciones para la liberalización del comercio interlatinoamericano, se trató de proposiciones meramente técnicas, sin ningún contenido político o ideológico. Ahora, diez años después, los programas de integración económica son considerados como manifestaciones de "un saludable nacionalismo latinoamericano" y como muestra de "la independencia del proceso de desarrollo". Desafortunadamente, muy pocos de estos cambios ocurridos en la región son comprendidos en el mundo exterior y esta falta de comprensión sólo contribuye a agravar la magnitud de las fricciones entre las sociedades latinoamericanas y el capital privado externo, discernibles al nivel nacional.

Sería una simplificación exagerada sostener que los programas de integración económica latinoamericana representan la extensión de las políticas nacionales autárquicas a la región en su conjunto, y que están dirigidos contra el resto del mundo y, particularmente, contra la inversión privada externa. Pero es verdad que esos programas son considerados como un mecanismo de defensa contra la influencia, excesivamente alta en opinión de muchos latinoamericanos de los países industrializados en el proceso de desarrollo económico de la región, y al mismo tiempo, como un intento de resolver uno de los más agudos problemas a que se enfrenta América Latina, el de reducir la tremenda diferencia existente entre los niveles de desarrollo de las veinte unidades nacionales, y dentro de cada país en particular. Aunque en una magnitud mucho más manejable, este mismo problema se presenta en el Mercado Común Europeo y ha sido reconocido por los constructores de la Comunidad Económica Europea, quienes, en última instancia y contrariamente a

una creencia muy extendida, no son pensadores y economistas del *laissez-faire* completamente ortodoxos, a juzgar, por ejemplo, por su insistencia en que:

Es claro que los cambios multifacéticos y profundos que están teniendo lugar en nuestras estructuras económicas después del establecimiento del Mercado Común... no pueden, y no deben, desarrollarse de manera caótica. En todos los casos, esos cambios deben ser cuidadosamente observados, a menudo deben ser estimulados, y en ocasiones deben ser limitados, reducidos, guiados.<sup>9</sup>

Si los problemas de la coordinación regional de las políticas de inversión, concediendo especial prioridad a la ayuda a las áreas menos desarrolladas, surgen en la Comunidad Económica Europea, difícilmente pueden ser olvidados, o dejada su solución al libre juego de las fuerzas del mercado en América Latina. Insistir en que el establecimiento del mercado común latinoamericano será producto de ese libre juego de las fuerzas del mercado, como proponen poderosos intereses económicos de la parte norte del hemisferio occidental es desde luego, pedir lo imposible.

<sup>9</sup> Robert Marjolin, "Is a European Plan Necessary?", *Communauté Européenne*, núm. 6, junio de 1962. Citado por Sergio Barzanti, *The Underdeveloped Areas within the Common Market*, Princeton University Press, Princeton, 1965, p. 341.