

EL PACTO ANDINO Y LA INDUSTRIALIZACION DE NUEVA ESCALA

DR. MANUEL URRIZA *

A. Prolegómenos

El Acuerdo de Cartagena, popularizado con la denominación de Pacto Andino, ha establecido seis mecanismos básicos destinados a lograr los objetivos que se ha propuesto. Entre esos mecanismos, figura la "Programación Industrial Conjunta"¹ a la cual habremos de referirnos en este trabajo.

Estimamos que establecer dentro de un proceso de integración una "programación industrial conjunta", constituye toda una definición de profundidad y ambición del modelo integrativo y que, en el caso del Acuerdo de Cartagena, esa programación se convierte en una de sus piezas estratégicas.

En efecto, los modelos de integración aspiran normalmente a derribar o suavizar barreras arancelarias convirtiendo el área de operación en un

* El autor es abogado y post-gradado en Sociología y Desarrollo. Profesor de las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Católica "Andrés Bello". Jefe del "Departamento de Investigaciones sobre Relaciones Industriales y Laborales" y Profesor del Post-gradado de Relaciones Industriales en la misma Universidad.

1. Artículos 3, 32 y siguientes del Acuerdo de Cartagena.

espacio ampliado de circulación, más o menos libre, de mercaderías y productos. En ese caso, el espacio ampliado es un "mercado ampliado", es decir, un ámbito de consumo multiplicado.

Un paso más respecto de esa situación lo puede constituir el hecho de permitirse, y aún estimularse, la circulación de factores de producción como el capital, la tecnología o los recursos humanos. Con ello, el espacio se amplía no sólo para los productos terminados cuyo consumo se facilita, sino para elementos que sirven a su creación. Sin embargo, estos elementos o factores no están ordenados ni orientados por el modelo integrativo y su comportamiento continúa siendo decidido por los intereses de cada país o, más aún, de cada individualidad empresarial o personal.

Establecer, en cambio, una "programación industrial conjunta" significa que el espacio ampliado por la integración se convierte en un ámbito de producción de bienes y no sólo de comercialización de ellos, es decir, que la potencialidad multiplicada que constituye la acción conjunta está dirigida a la creación económica. Pero esta creación económica no es resuelta sólo en la unidad productiva, empresarial o nacional, sino que es organizada por el modelo integrativo, con lo cual el comportamiento de los factores de producción pasa a considerarse en un ámbito de decisión conjunto y solidario de nivel supra nacional.

A ello debe agregarse que la producción conjunta de bienes genera innumerables efectos multiplicadores de integración como lo son las políticas comunes que se hacen necesarias respecto al tratamiento del capital externo, la importación de insumos, la transferencia y utilización de tecnología, el intercambio de recursos humanos o la normativa armonizada o integrada que regule las distintas facetas de todo proceso productivo (impositivas, administrativas, laborales, comerciales, etc.).

B. Las líneas maestras de la "programación industrial conjunta"

Estimamos que la "programación industrial conjunta" del Pacto Andino está concebida, hasta el momento y por lo menos, sobre cinco líneas maestras: el sistema de "empresas multinacionales andinas", las "bases para una política tecnológica subregional" y de "propiedad industrial" y los programas sectoriales respecto a la industria automotriz, la industria

metal-mecánica y la industria petroquímica². Haremos un breve comentario de cada una de ellas.

B.1. *El sistema de "empresas multinacionales"*³

La empresa multinacional andina tiene fijadas, en virtud del artículo 7 y entre otras finalidades, las de: "aprovechar eficazmente las oportunidades de inversión del mercado ampliado" (inc. d), "utilizar los recursos de la región en forma adecuada y eficaz" (inc. g), "facilitar la ejecución de proyectos de beneficios subregionales cuyo costo, magnitud o complejidad tecnológica impiden su realización por un solo país miembro" (inc. h), y "contribuir a la generación de fuentes de ocupación en la subregión" (inc. j).

Es decir, que de su constitución y objetivos resalta, notoriamente, la dimensión y aplicación subregional, pues es de su propia esencia constituir el resultado de esfuerzos nacionales convergentes que, en forma aislada, no podrían afrontar los mismos proyectos (art. 8).

Esta dimensión también se patentiza cuando se expresa que "las empresas multinacionales instalarán establecimientos de actividad manufacturera o fabril, comercialización u otra naturaleza en los países miembros cuyos nacionales participen en su capital social..." (art. 13), es decir, que se contempla expresamente la posibilidad de que existan centros de producción en más de un país pertenecientes a una sola empresa. Estas breves referencias resultan suficientes para advertir que estamos ante un hecho de las siguientes características: empleador único, con centros de producción y mano de obra dependiente, situados en más de un país del área.

B.2. *Programa sectorial metal-mecánico*⁴

Se podría comenzar por citar entre los objetivos generales del Programa el que se refiere a la creación de "posibilidades de especialización con

2. La Junta del Acuerdo ha puesto a consideración de los Países Miembros propuestas para nuevos programas sectoriales en los campos de la industrias Químicas, Farmacológica, Fertilizantes, Electrónica y Siderúrgica.

3. Decisiones 46 y 70 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

4. Decisión 57 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

proyecciones al intercambio subregional" (art. 1), lo que parece no suponer otra cosa que un sistema de producción integrado. Sin embargo, el Programa es más explícito aun cuando establece que "los Países Miembros ampliarán sus esfuerzos para constituir empresas multinacionales bajo el régimen establecido en la Decisión 46 con el objeto de facilitar el cumplimiento del presente programa" (art. 34), lo cual remite el sistema antes comentado que, en tal caso, se aplicará a una de las áreas de producción más desarrolladas de la subregión y de las que ocupa mayor cantidad de mano de obra.

Además, debe repararse que en este Programa también es un factor de convergencia de intereses en la producción la fórmula de las asignaciones compartidas, pues ella convierte en verdaderos vasos comunicantes a los centros de producción involucrados.

B.3. *Programa sectorial de la industria petroquímica*⁵

En este Programa también existe la fórmula de las asignaciones compartidas que conllevan los mismos efectos que acabamos de mencionar y, también, como en el caso anterior, la Decisión recomienda, para facilitar su cumplimiento, "que los Países Miembros procurarán llevar a cabo acciones conjuntas" como: a) programar conjuntamente sus nuevas inversiones; b) "promover la ejecución por dos o más Países Miembros de complejos integrados..." y c) "promover la constitución de empresas multinacionales bajo el régimen establecido en la Decisión 46" (art. 40).

Todos los mecanismos que se plantean constituyen nuevas dimensiones de la empresa y, por ende, de la organización de la producción que exceden el marco nacional.

B.4. *Programa sectorial de la industria automotriz*⁶

Este programa, caracterizado como uno de los más importantes del Acuerdo, contiene elementos que parecen definir el objetivo de un alto grado de integración productiva.

5. Decisión 91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

6. Decisión 120 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

En el art. 1 referido a los objetivos, por ejemplo, se señala que el programa busca una producción económica con "alto grado de integración" para que "haga posible establecer una estructura productiva subregional eficiente" (inc. a). Si bien existen variados tipos de asignaciones, no puede dejar de resaltarse también la que se denomina "vehículo subregional" que parece constituir un producto de elaboración integrada. Por otra parte, debe observarse los mecanismos de "intercambio compensado" (cap. X), "compromisos adicionales" (cap. XI), "armonización de políticas" (cap. XII), "normalización técnica" (cap. XIII), o la designación de un Comité que tendrá por objeto efectuar análisis, evaluaciones y recomendaciones de mayor cooperación o proponer "medidas comunitarias" (cap. XV), tendiente todo a una creciente integración productiva.

B.5. *Las bases para una política tecnológica subregional y de propiedad industrial*

El Acuerdo de Cartagena ha creído necesario dictar las "bases de una política tecnológica subregional" ⁷ como apuntalamiento y defensa de la "Programación Industrial Conjunta". Los fundamentos que se invocan en los considerandos de la Decisión son claros: "el proceso de integración subregional hace indispensable una política conjunta de desarrollo tecnológico", "la integración requiere un esfuerzo colectivo... con el fin de hacer posible la utilización de las soluciones tecnológicas en forma acorde con las necesidades nacionales y subregionales", "... para responder a los intereses nacidos de la creciente interdependencia de sus economías" ⁸.

En su parte dispositiva la Decisión fija como objetivo prioritario de su política "promover la aplicación de los conocimientos que, en el marco de las condiciones económicas y sociales de la subregión, sean los más favorables y convenientes para la satisfacción de las necesidades concretas derivadas del cumplimiento del proceso subregional de desarrollo" ⁹. Es decir, de un marco ampliado de producción que debe ser preservado tecnológicamente.

7. Decisión 84 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

8. Considerandos de la Decisión 84 del Acuerdo de Cartagena (párrafos 14, 15 y 16).

9. Decisión 84 de la Convención del Acuerdo de Cartagena, Art. 2 inc. a.

Para cumplir este objetivo, la Decisión regula la "importación y asimilación de tecnología" ¹⁰, "la asimilación y generación de tecnología" ¹¹ y "las tareas de apoyo a la programación conjunta" ¹². Completando este bloque de medidas ordenadoras de una política tecnológica subregional se han dictado diversas decisiones que tratan sobre áreas productivas especializadas ¹³. Finalmente, deseamos mencionar como parte de estas políticas de afianzamiento de la industrialización subregional a la regulación de la propiedad industrial ¹⁴ la cual organiza lo relativo a solicitudes de patente, tramitaciones, derecho y obligaciones del titular, régimen de licencias, protección legal, nulidad, marcas, dibujos y modelos industriales. Lógicamente, toda esta regulación se establece a nivel subregional, es decir, al nivel de la nueva dimensión en que la "programación industrial conjunta" coloca una parte significativa del proceso productivo andino.

C. *El todo es superior a la suma de las partes*

Los programas industriales y las regulaciones ordenadoras que acabamos de ver nos proveen de datos suficientes para advertir la existencia de un proceso de industrialización de escala subregional y, por ende, supra-nacional, inédito. Vamos a mencionar sus elementos básicos y alternativos:

1. Áreas de producción equivalentes (asignaciones de productos compartidos), áreas de producción integradas (asignación de productos por partes que se integran en un producto final).
2. Productor único con centros de producción en más de un país (empresa multinacional andina) productor integrado (distintos productores de partes que se integran en un producto final),

10. Idem, cap. III (arts. 7 a 11).

11. Idem, cap. IV (art. 12 a 18).

12. Idem, cap. V. (art. 19 a 22).

13. "Proyecto de Desarrollo tecnológico en el área de la metalurgia del cobre" (Decisión 86), "Proyectos andinos de desarrollo tecnológico en el área de la hidrometalurgia del cobre" (Decisión 78), "Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico en el área de Recursos Forestales Tropicales" (Decisión 89).

14. Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que establece el "Reglamento para la aplicación de las normas sobre Propiedad Industrial".

productores con comunidad de intereses (productores de asignaciones compartidas).

3. Políticas tecnológica y política de propiedad industrial a escala y con objetivos subregionales.

Ante esta nueva dimensión del proceso industrial resulta innegable que las situaciones productivas de cada país constituyen un contexto de notable influencia en la aplicación de los programas y ordenamientos del Acuerdo; como resulta conocido que estos programas han solidado encontrar dificultades para suscribirse y están en etapas iniciales de realización.

Sin embargo, y desde la óptica mediata en que se sitúa nuestro análisis, también es de observarse que ellos están destinados a generar situaciones productivas nuevas, de una nueva escala de industrialización, en las cuales se afina, precisamente, el alto objetivo del modelo integrativo.

Esta escala industrial multiplicada, que no solo excede el marco de la empresa individual sino el propio marco nacional para hacerse subregional, será un "todo" que surge inicialmente de la acumulación de los recursos y los esfuerzos de las "partes" que son, en última instancia, los ámbitos nacionales. Pero esa escala industrial, por ser multiplicada, adquiere una capacidad potencial de producción, una entidad económica y jurídica y un peso de operatividad comercial propio y distinto que constituye un "plus", un "algo más", de la simple sumatoria de las capacidades y peso de las partes nacionales que la integran.

Si se realizara solamente una agregación aritmética de los recursos financieros, tecnológicos y humanos de cada país, la cifra final no nos expresaría un resultado de integración pues en esta, cada factor de la ecuación se re-valoriza y re-dimensiona al ser parte del todo y el todo integrado adquiere, merced "a los imperativos intrínsecos de la lógica del industrialismo"¹⁵, una entidad social, económica y productiva, distinta y multiplicada. En ese sentido decimos que el proceso de industrialización integrada quiebra el principio matemático porque, en este caso, el todo sí es superior a la suma de las partes.

15. Cfr. C. Kerr, J. T. Dunlop, F. H. Harrison, Ch. A. Myers, "El Industrialismo y el Hombre Industrial", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1963, cap. III.

D. *Las relaciones industriales de la nueva industrialización*

Que la industrialización de escala multiplicada adquiere una entidad nueva y distinta significa, también, que crea situaciones de nueva entidad y nueva problemática. Una de esas situaciones es la referida a las relaciones industriales.

Si partimos del reconocimiento de que estamos ante un proceso industrial de escala subregional parece obvio, por ejemplo, que los problemas laborales que se plantearán tendrán la misma dimensión.

Si se tratara de convenios colectivos de trabajo habrá que pensar que los trabajadores de una "empresa multinacional andina" puedan pedir una convención única para centros de producción situados en distintos países o que los propios empresarios se interesen por convenciones colectivas de costo económico análogo cuando se trata de programas de producción integrada o compartida.

Del mismo modo, si el caso fuera de conflictos de trabajo habría que prever la posibilidad de un paro o una huelga de los trabajadores situados en distintos países y pertenecientes a una misma "empresa multinacional andina" o de un conflicto que ocurra en, o trascienda a, más de un país y que afecte una programación industrial integrada o compartida. Aún puede pensarse en un conflicto planteado por el sector patronal y que ocurra en, o trascienda a, más de un país afectando también una programación integrada o compartida¹⁶.

¿Quiénes representarían en tales casos los intereses de los trabajadores y de los empleadores, respectivamente? ¿Podrían hacerlo, acaso, las organizaciones de nivel nacional tratándose de un problema subregional? ¿Cuáles serían los organismos encargados de convocar y homologar los convenios y los competentes para mediar o arbitrar en los conflictos?

Si se trata de situaciones de entidad subregional esta dimensión les dará un carácter indivisible es decir, que su tratamiento y solución no podrá ser parcelado entre los distintos niveles nacionales involucrados los cuales solo tendrán una óptica y una jurisdicción segmental del pro-

16. Ver: "El Conflicto Colectivo en el Acuerdo de Cartagena, actualidad y perspectivas", José I. Urquijo, S. J. y Manuel Urriza, ponencia ante el VI Congreso Interamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y I Congreso Venezolano de Derecho Social, Caracas, noviembre de 1977.

blema. Tanto es necesario este nuevo enfoque de las relaciones industriales que en el área andina resulta notoria la creciente comunicación, intercambio, análisis y desarrollo de estrategias concertadas tanto en el sector empresarial como laboral de la subregión¹⁷.

Estimamos que este comportamiento resulta una respuesta inevitable a esa problemática creciente de carácter subregional, aunque debe advertirse que aún falta mucho camino a recorrer y mucho a construir para colocar a la representación de los trabajadores y empresarios a la misma escala en que estarán situados los nuevos problemas de las nuevas relaciones industriales andinas.

Esta subregionalización de situaciones y problemas industriales también afectan al sector "gobierno" el cual, por encarnar al poder estatal y sus insoslayables principios de soberanía y auto-determinación, requerirá de los órganos de decisión un tratamiento más complejo y cuidadoso.

Sin caer en el cuasi-tremendismo de algunos observadores en el sentido de que la Integración plantea la debacle del estado nacional moderno, es razonable aceptar que sí le exige adecuaciones no siempre sencillas de resolver y de asumir.

Que una problemática laboral subregional pueda llegar a exigir organismos de aplicación del mismo nivel (homologación de convenios colectivos, por ejemplo), o que cada gobierno nacional deba tratar con organizaciones empresariales o sindicales supra-nacionales o que situaciones de conflicto en un territorio nacional solo se puedan llegar a resolver en negociaciones de nivel subregional, requiere una toma de conciencia y una vocación por la integración muy decidida¹⁸.

Finalmente, queremos hacer un comentario sobre el tema de la normativa que deberá regular las relaciones industriales y laborales de la nueva industrialización.

17. A nivel empresarial pueden citarse, a modo de ejemplo, el "Comité Empresarial Permanente Colombo-Venezolano", las tratativas entre representantes bolivianos y venezolanos, el "Consejo Andino de Industriales" o la "Cámara de Fabricantes de Partes Automotrices del Pacto Andino".

En el campo laboral se pueden mencionar los distintos seminarios realizados por los trabajadores andinos de diversas áreas de producción, los encuentros fronterizos, el proyecto de un Congreso pluralista de trabajadores andinos o la acción conjunta de los representantes laborales que actúan en el CAES.

18. La reciente creación del "Tribunal Andino de Justicia" en la reunión de Presidentes del Acuerdo celebrado en Cartagena el 26 de mayo, próximo pasado, constituye un paso muy significativo en el sentido que venimos expresando.

En términos generales son tres las fórmulas que se han propuesto: a) continuar con la aplicación de las normativas nacionales en sus respectivos territorios; b) mantener la regulación por medio de las normativas nacionales pero realizando un esfuerzo creciente de armonizarlas con vista a lograr la mayor uniformidad posible y c) crear una nueva normativa subregional.

Por nuestra parte¹⁹ estimamos que la primera propuesta colide directamente con los objetivos de la integración al tiempo que resulta ineficaz como solución pues olvida el carácter indivisible de los problemas subregionales que estamos tratando.

En cuanto a la segunda, la reconocemos de interés en cuanto constituye una mecánica inmediatamente viable pero al mismo tiempo la juzgamos insuficiente pues no resuelve, en definitiva, qué instituciones y qué reglas se aplicarán en ese nivel subregional que contribuyen a crear las "partes" nacionales pero que ninguna está en condiciones de cubrir individualmente. Por otra parte, tampoco satisface ante el carácter indivisible de los problemas.

En nuestro concepto la creación de una normativa subregional especializada es la solución correcta. Aceptamos que no es la más fácil pero si estamos reconociendo que la nueva realidad productiva-laboral es de naturaleza supra-nacional resulta necesario que se deba crear una regulación equiparable a su naturaleza y escala²⁰. Referente a ella, la fase de armonización normativa propuesta podrá ser un aporte y un antecedente importante que facilite su proceso de concreción. "No se puede dejar de preveer, sin embargo, que este proceso no estará exento de tensiones entre las partes y posibles costos conflictivos en la vía hacia su maduración normativa"²¹.

19. Ver: "El Conflicto en el Acuerdo de Cartagena..." ya citado, pp. 17 y ss.

20. El "Instrumento Andino de Seguridad Social" (Decisión 113) y el "Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 116) constituyen realidades positivas y promisorias a este respecto.

21. "El Conflicto Colectivo en el Acuerdo de Cartagena..." ya citado, p. 19.

E. CONCLUSIONES

Este breve ensayo nos sugiere las siguientes conclusiones:

1. La "Programación Industrial Conjunta" se convierte en una de las piezas claves del Acuerdo de Cartagena al constituir un esfuerzo mancomunado de producción de bienes.
2. Esta Programación está concebida a una escala subregional lo cual significa que el proceso de industrialización que contempla, tiene una entidad propia, inédita, distinta y superior.
3. Las relaciones industriales que ese proceso de industrialización ha comenzado a generar deben ser colocadas a su escala y no podrán ser resueltas en los niveles nacionales existentes.
4. Los actores (empresarios, trabajadores y gobiernos), deberán, inevitablemente, adecuar sus formas de representación y acción a la nueva realidad industrial afrontando un desafío de imaginación y versatilidad que no dejará de demandar un esfuerzo sostenido.
5. La normativa, y sus consecuentes órganos de aplicación, también requerirá una puesta a escala poniendo a prueba la capacidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, para crear formas nuevas destinadas a regular esta realidad que los excede a cada uno de ellos y que exigirá, necesariamente, el reconocimiento de ciertos elementos supranacionales.
6. Resultaría riesgoso que a estos aspectos de la nueva realidad industrial subregional se los pretendiera resolver a través de las formas nacionales clásicas, válidos para sus respectivos niveles, pues ello podría poner en peligro el propio proceso de industrialización.
7. Las Universidades de la subregión andina, y los centros análogos de investigación, estudio y análisis, pueden realizar una contribución importante a la resolución de estos nuevos problemas a través de su visión académica y multidisciplinaria.